

PRINCIPALES LINEAMIENTOS DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN ESTADOS UNIDOS, ESPAÑA Y SINGAPUR

*Mónica Verea**

Una política migratoria se define como el derecho fundamental que tiene un Estado soberano para controlar y vigilar el ingreso de extranjeros acorde con los intereses nacionales de su territorio. La soberanía es un factor determinante, y se define como el poder que ejerce el Estado para decidir quién entra a territorio nacional, bajo qué condiciones, temporalidad y categoría.¹ En consecuencia, puede afirmarse que una política migratoria es inherentemente discriminatoria ya que el Estado escoge, entre varios candidatos extranjeros, a aquellos que pueden ingresar en forma legal a su país, y rechaza a quienes no reúnen los requisitos previamente establecidos.

Para formular una política migratoria, el Estado, en primera instancia, debe establecer los límites territoriales o fronteras terrestres y marítimas, según sea el caso. Simultáneamente debe determinar ciertas reglas para los extranjeros que desean ingresar y cuál es su propósito. Una política migratoria puede ser abierta o cerrada. La primera se caracteriza por ser generosa, flexible o liberal y, por lo general, permite la entrada de muchos de los extranjeros que lo solicitan por razones económicas, políticas o de reunificación familiar. El ingreso se limita únicamente a los candidatos “no admisibles” o “no deseables”, es decir, aquellos que tengan antecedentes penales o de terrorismo, enfermedades contagiosas, pero no por cuestiones relacionadas con la raza. Por el contrario, una política cerrada es inflexible, de corte conservador o restrictiva, y tiene como objetivo principal escoger sólo a algunos de todos los que solicitan ingresar, quizá sobre la base de las ventajas para su economía y sociedad. Dicho proceso está vinculado con ciertas características que presenta el individuo, tales como raza o color de la piel, lugar de procedencia, habilidades y capacidades, nivel educativo, recursos económicos, lazos familiares con los residentes o ciudadanos, entre otras variables.

Las regulaciones migratorias son muy variadas entre los países receptores de migrantes. Algunos permiten a los residentes extranjeros permanecer un tiempo indefinido hasta naturalizarse, bajo una “residencia controlada”. Otras naciones

* Investigadora y ex directora fundadora del CISAN (1989-1997). Correo electrónico: <mverea@servidor.unam.mx>. Agradezco el eficiente apoyo técnico brindado por Érika Veloz para Estados Unidos, Nancy Pérez para España y Renata Terrazas para Singapur.

¹ En la definición de Max Weber, el Estado se caracteriza por tener el monopolio legítimo del uso de la fuerza en un determinado territorio. De aquí que la habilidad o incapacidad de un Estado para controlar sus fronteras, y por tanto, a su población, está directamente relacionada con su soberanía (Hollfield, 2000: 141).

mantienen a sus migrantes legales como tales, sin la intención de convertirlos en ciudadanos, en un estado de inseguridad durante algunos años; y ciertos países permiten el ingreso de extranjeros por un tiempo definido para trabajar temporalmente, pero establecen que tienen que retornar a su lugar de origen con el fin de tener un sistema de rotación de migrantes, evitando con ello una permanencia no deseada.

Es decir, una política migratoria atiende el control de las admisiones de los extranjeros que solicitan ingresar y residir en forma temporal o permanente; garantiza el estatus legal de éstos y les otorga seguridad mediante documentos migratorios específicos que los protegen de una expulsión arbitraria. En cambio, una política de inmigrantes es aquella dirigida a la inclusión del migrante en la sociedad receptora, la cual le otorga ciertos beneficios, los cuales sólo serán mencionados mas no analizados en este trabajo.

Estados Unidos, España y Singapur han creado y remodelado sus políticas migratorias, mediante las cuales se han aprobado y reformado diversas leyes de acuerdo con circunstancias locales. Estas políticas han influido en los patrones migratorios de los extranjeros procedentes de varias regiones del mundo, y también en los debates que se han generado en algunos sectores de sus sociedades como países receptores. Son países que han tenido, en términos generales, políticas abiertas, ya que admiten un importante número de extranjeros con visas temporales como residentes legales. También han discriminado a quienes han considerado “no deseables”, generando actitudes xenófobas, ánimos que se han exacerbado en algunos momentos de sus respectivas historias, sobre todo en épocas de crisis económicas. De la misma manera, han otorgado naturalizaciones adaptándose a situaciones específicas e inclusive han aplicado varios programas de amnistía, en el caso de Estados Unidos y España. No obstante esta situación, durante los últimos años ha ingresado un número importante de extranjeros sin documentos migratorios y, en muchos casos, han sido contratados en sus mercados laborales según las circunstancias económicas.

Estados Unidos y Singapur son naciones que se crearon precisamente por corrientes migratorias procedentes de diversas regiones del mundo. En un principio, la migración se originó como una ambición territorial y fue creciendo poco a poco por las enormes oportunidades económicas que brindan estas naciones con respecto a los países de donde proceden los migrantes. España, en cambio, ha tenido una evolución diferente pues pasa de ser un país exportador de mano de obra a importador de ésta durante los últimos años, en vista de su integración a la Unión Europea y su impresionante desarrollo económico, con una tasa de crecimiento del 3.6 por ciento entre 1994 y 2007, un punto superior al de la Unión Europea. Su tasa de desempleo bajó del 23 al 8 por ciento durante el mismo periodo, lo cual significó un polo de atracción para miles de migrantes de todo el mundo. Las tendencias crecientes de una población que envejece conjuntamente con una que registra tasas de fertilidad por debajo del reemplazo natural de la población constituyen factores de atracción naturales y soluciones viables para una migración de reemplazo a la población.

En términos generales, se podría decir que una política migratoria tiene las siguientes funciones:

- a) regular los procedimientos de selección y admisión de los extranjeros procedentes de diversos países que solicitan ingresar al territorio deseado como visitantes o turistas, trabajadores temporales, inmigrantes permanentes y refugiados o asilados;
- b) establecer límites a aquellos que ingresan al país sin haber incursionado por los procedimientos señalados, o los que permanecen sin la autorización debida;
- c) proveer las condiciones apropiadas para aquellos inmigrantes que visitan el país como trabajadores o residentes, en forma temporal o definitiva;
- d) Establecer las condiciones mediante las cuales un inmigrante puede obtener la naturalización y convertirse en ciudadano (Verea, 2003: 24).

A pesar del surgimiento de organizaciones supranacionales, reconocemos que el Estado-nación todavía permanece como el nivel de poder más importante, las decisiones políticas están cada vez más diseminadas en diversos niveles en regiones formalmente integradas. Éste es el caso de España que, en teoría, debe sujetarse a las reglas impuestas por políticas regionales provenientes de la Unión Europea.²

Simultáneamente, la interacción de las economías del mundo junto con la formación de redes sociales altamente dependientes (como las de España con los países de África del norte, Estados Unidos con México y Singapur con Bangladesh, India, Filipinas, Sri Lanka, Myanmar, Pakistán y Tailandia, entre otros) han creado una demanda estructural de mano de obra en sus mercados laborales regionales lo que, a su vez, ha provocado una pérdida del control de las fronteras (Hollfield, 2000: 153-157). Diversos estudios han demostrado que el comercio y la inversión internacionales, es decir, el movimiento de bienes, capital y servicios, han ido acompañados de flujos migratorios, sobre todo cuando existen grandes diferencias en los ingresos y los salarios de los países, por lo general vecinos o regionales. Una contradicción interesante ha sido destacada por Sassen, en el sentido de que mientras la globalización económica desnacionaliza las economías, la inmigración causa la renacionalización de las políticas; mientras la globalización exige levantar controles a las fronteras para el flujo de información, capital y servicios, cuando se trata de migrantes, el Estado-nación exhibe su viejo esplendor, exigiendo su derecho soberano para controlar sus fronteras (Sassen, 1995: XIII). Las reestructuraciones económicas producto de la globalización han desarraigado a un número mayor de personas de sus comunidades que buscan trabajo en el extranjero, de acuerdo con una publicación de la Organización Internacional del Trabajo (Stalker, 2000).

Es un hecho que las interconexiones que comunican a los mercados laborales de los países expulsores y receptores se han vuelto mucho más ágiles con la revolución de las telecomunicaciones y la apertura de sus economías, propiciando el

² En este sentido, Stephen Castles nos dice que el papel que juega hoy el Estado-nación ha sido trastocado o modificado no solamente por el fenómeno de la globalización, sino por órganos regionales como la Unión Europea (Castles y Davidson, 2000: 42).

desarrollo de estructuras para que esta movilidad se facilite y, como consecuencia, se intensifique y crezca a veces a niveles no deseados. Ello en virtud de que el hecho de migrar es redituable y, por ello, se ha comercializado significativamente, convirtiéndose en un servicio muy costoso. En este proceso intervienen agentes que, por ejemplo, consiguen trabajos y visas, traficantes que cobran por transportar migrantes irregulares, intermediarios que lucran por transferir remesas, quienes cobran altas sumas por efectuar estos servicios.

En este artículo analizo las políticas migratorias de los tres países, partiendo de un estudio a nivel regional para situar a cada uno de ellos en su dimensión particular. Éste es el caso de América del Norte, la Unión Europea y el sudeste asiático, a pesar de que existen muchas diferencias en términos de organización y estructura como regiones. Me ocupo de las mismas variables para los tres países, es decir, los principales lineamientos de las políticas de admisión para inmigrantes, residentes permanentes y trabajadores temporales, a nivel unilateral, mediante la emisión de diversas visas con diferentes propósitos, en términos cualitativos y cuantitativos. Destaco las políticas de regularización de inmigrantes en su historia migratoria, particularmente en Estados Unidos y España. Resalto los acuerdos que cada nación ha establecido a nivel bilateral con diferentes países, con el objeto de analizar el dinamismo propio de la región, y en algunos casos de naciones lejanas pero con fuertes vínculos históricos, como es el caso de España con América Latina y Estados Unidos con los europeos occidentales. Finalmente, se analizan las diferentes políticas unilaterales establecidas en cada país para prohibir y sancionar el ingreso de extranjeros sin papeles migratorios o permanencia más allá de lo autorizado, lo cual los convierte en migrantes indocumentados o no autorizados. Por medio de análisis estadísticos se intenta comparar poblaciones de extranjeros que residen en forma permanente y temporal con y sin papeles migratorios en los destinos evaluados.

Estados Unidos

América del Norte: Estados Unidos, un polo de atracción en la región

La inmigración ha jugado un papel fundamental para la construcción de las sociedades tanto estadounidense como canadiense. Sin su contribución, dichas sociedades no hubieran podido ser las naciones tan prósperas y avanzadas que actualmente son en los niveles económico y tecnológico. La situación de México es muy particular, ya que es un país exportador de migrantes principalmente a Estados Unidos, pero también de destino y, por supuesto, de tránsito de miles de extranjeros que cruzan territorio mexicano para llegar a su destino final: Estados Unidos. Muchos trabajadores temporales agrícolas, principalmente guatemaltecos, trabajan en el sur de México con y sin papeles migratorios.

México y Estados Unidos tienen una historia centenaria de conflictivas relaciones migratorias por la dimensión del fenómeno. A pesar de que concluyó el acuerdo bilateral sobre trabajadores agrícolas temporales, el denominado Convenio de

Braceros (1946-1964), hoy día son contratados miles de mexicanos legalmente bajo varias categorías en diversos sectores de su economía, aunados a los otros cientos de miles que cruzan anualmente en forma no documentada o permanecen en territorio estadounidense más allá del tiempo permitido. Por su parte, México y Canadá tienen una experiencia positiva, pues existe un acuerdo bilateral para el envío legal de trabajadores agrícolas mexicanos pero, sobre todo, el volumen de los flujos migratorios es mucho menor.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha sido el acuerdo comercial más ambicioso firmado por México. La conformación de una región básicamente comercial y de inversión ha conllevado a una interdependencia regional mucho más vinculada en todas sus formas. Estados Unidos se ha convertido en el primer mercado exportador para Canadá y México, y ambos constituyen el primero y segundo mercados extranjeros respectivamente para los bienes estadounidenses. Esta sociedad ha presentado muchas fricciones en materia comercial en diferentes épocas de su historia. No obstante, los movimientos de bienes y capital en la región sobrepasan sustancialmente dichas restricciones. En 2007, por ejemplo, se comerciaron 1 500 millones de dólares en bienes entre Canadá y Estados Unidos y 940 millones de dólares al día entre México y Estados Unidos. El crecimiento en las exportaciones mexicanas a este país ha sido espectacular: de 81 000 millones de dólares en 1993 a 347 000 millones de dólares en 2007.³ Al mismo tiempo, flujos importantes de capital en la forma de inversión extranjera directa (IED) han sido invertidos en varios sectores provenientes de Estados Unidos y Canadá. En efecto, entre 1994 y 2005, México recibió 165 100 millones de dólares en inversión extranjera directa; y en el último año ocupó el lugar 16 entre los países preferidos por los inversionistas extranjeros. Ambos mercados son atractivos para los estadounidenses y también para sus vecinos y socios comerciales.

No obstante lo planteado, partimos de la base de que México no tiene el mismo nivel de desarrollo que sus contrapartes, pues Estados Unidos es la primera economía del mundo, Canadá la novena y México la número 14, según su PIB (World Bank, 2008). A pesar de que el PIB de Estados Unidos es veinte veces más grande que el de México y persisten las enormes diferencias en niveles de desarrollo, nuestro país podría ser considerado un exitoso ejemplo de integración económica debido principalmente a la expansión de su comercio internacional y la creciente IED en sus negocios, tal como lo he mencionado.

Una de las consecuencias de estas agudas diferencias es precisamente la migración. A pesar del exitoso flujo de bienes y capital de sus contrapartes en la región hacia México, lejos de que el flujo migratorio de mexicanos al norte disminuyera, tal como eran las expectativas de los negociadores del TLCAN durante las administraciones de Clinton y Salinas al inicio de los noventa, éste ha aumentado significativamente durante los casi quince años de vida del tratado. Los factores de

³ Las exportaciones estadounidenses hacia México y Canadá crecieron más que al resto del mundo, pero no tanto como las mexicanas (véase Weintraub, 2008: 2).

migración *push-pull* no se han reducido, por el contrario, se han agudizado. Las interconexiones se han arraigado aun más profundamente que en el pasado y han tejido un sofisticado mercado laboral bilateral que funciona a pesar de lo costoso que se ha convertido el cruzar la frontera subrepticamente (Verea, 2007).

Se suponía que el TLCAN traería una gran oportunidad para generar un crecimiento económico en México y una de las consecuencias era que frenaría la emigración. Por desgracia, hay que reconocer que el crecimiento económico en México ha sido mediocre —alrededor de un 3 por ciento anual— desde la puesta en marcha del TLCAN. Persisten los bajos salarios, subempleo y desempleo, los cuales constituyen los “factores de expulsión”, y se complementan con los altos salarios por el mismo tipo de trabajo en Estados Unidos, una diferencia que llega a una proporción de hasta 1:10. La expansión económica estadounidense durante los noventa atrajo a un número significativo de migrantes con y sin documentos. La constante tradición de contratar a trabajadores mexicanos migratorios constituye un mecanismo de integración laboral regional constante, poco aceptado por el país receptor, invaluable capital humano que es exportado pero no reconocido.

Desde el 2007 ciertos indicadores mostraban que Estados Unidos se encontraba en una desaceleración económica y que su población de extranjeros nacidos

CUADRO 1
REMESAS FAMILIARES ENVIADAS A MÉXICO DESDE ESTADOS UNIDOS, 1995-2008¹
(MILLONES DE DÓLARES)

Año	Cantidades
1995	3 673
1996	4 224
1997	4 865
1998	5 627
1999	5 910
2000	6 573
2001	8 895
2002	9 814
2003	15 041
2004	18 331
2005	21 689
2006	25 567
2007	26 076
2008	25 145

¹ Incluye reajuste e incorporación de nuevos intermediarios.

FUENTE: gráfica 2, Ingreso por remesas familiares en “Las remesas familiares en 2008”, Banco de México, 27 de enero de 2009, en <<http://www.banxico.org.mx/documents/%7Bb7cbcfaf-ab7d-be65-f78f-6827d524c418%7D.pdf>>, consultado en marzo de 2009.

en México, así como el empleo en ciertos sectores clave de su economía se había incrementado a un paso más lento que en años anteriores. La crisis económica a partir de octubre del 2008 nos permite suponer que esta situación se acrecentará en perjuicio de nuestros connacionales. Las remesas provenientes de Estados Unidos, después de haber crecido significativamente —uno de los ingresos más importantes para la economía mexicana—, han venido estancándose o no ofrecen el mismo ritmo en términos relativos a partir del 2006. Como se puede observar en el cuadro 1 las remesas registraron el primer descenso después de varios años consecutivos de aumentos significativos, pues alcanzaron un nivel inferior al del 2006. Estas tendencias pueden explicarse por una gran cantidad de factores, desde una desaceleración económica en Estados Unidos, condiciones económicas desfavorables en México, hasta un esfuerzo impresionante de reforzar la frontera por parte de las autoridades migratorias que han afectado el ritmo tradicional de la migración. Es probable que las remesas descendan aun más en vista de las nuevas condiciones de la tan severa crisis financiera a nivel mundial (Verea, 2008c).

Política y legislación migratoria estadounidense

Desde sus orígenes como nación, los estadounidenses buscaron mano de obra extranjera proveniente de Europa —principalmente de Gran Bretaña y Alemania—, pues se tenía un amplio y despoblado territorio, y posteriormente, para la construcción de caminos, puentes, ferrocarriles, pueblos y hasta ciudades, sin otorgar la ciudadanía de inmediato a los trabajadores. Los federalistas consideraban que su sociedad debería renovarse constantemente con inmigración proveniente de Europa. Hasta después de la guerra civil no existían límites a la inmigración, se tenía una política de puertas abiertas. En 1862 fue aprobada la Homestead Act, planeada para atraer pobladores a los estados de la costa del Pacífico. Dos años después se aprobó la Contract Labor Act, que dio la pauta a los contratos para la migración laboral. En ese entonces, el presidente Abraham Lincoln estimó que los inmigrantes contribuían al bienestar económico, especialmente a la agricultura y la minería. Incluso en 1868 se llegó a celebrar un tratado con China, actitud que se revertiría posteriormente.

La Ley de Inmigración (Immigration Act), aprobada por el Congreso en 1875, marcó el inicio de una regulación restrictiva sobre la inmigración, principalmente la que proviene de Oriente. En 1882, se promovió la primera ley de exclusión china (Chinese Exclusion Act of 1882).⁴ En 1885, el Congreso promulgó la primera Ley sobre Contratación de Trabajo para Extranjeros (Alien Contract Labor Act); por primera vez, se estableció como ilegal el contrato o la importación de trabajadores extranjeros hacia Estados Unidos, ya fuera para propósitos de trabajo o para llevar

⁴ Esta ley, con diversas extensiones, permaneció vigente hasta la segunda guerra mundial, época en que fue abolida (véase Verea, 2003: 76).

a cabo un servicio (Delaet, 2000: 27). A pesar de que poco a poco fue desarrollándose una política migratoria restrictiva y a la vez exclusiva, se admitió una cantidad importante de extranjeros, ya que durante el periodo 1861-1900 entraron al país 14 300 000 inmigrantes europeos y orientales. Durante las dos primeras décadas del siglo XX la inmigración se incrementó sustancialmente: 14 531 000, cifra semejante a la del periodo de los últimos cuarenta años del siglo XIX.⁵ Surgió entonces una presión por parte de la opinión pública estadounidense en favor de una reglamentación más restrictiva respecto a la inmigración. El Congreso aprobó enmiendas de este tipo como la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1917, la cual estableció restricciones a inmigrantes analfabetas, psicópatas, alcohólicos, por no señalar a vagos y desempleados, negándoles la residencia permanente, y decretó que eran inadmisibles personas originarias de ciertas zonas de oriente.⁶ En ese entonces, el Departamento del Trabajo se valió de una excepción para admitir temporalmente a miles de mexicanos y canadienses con sus familias como trabajadores temporales, acción que ha sido denominada como el primer programa de braceros, muy diferente al que se firmara posteriormente en 1942 (Verea, 1983: 61).

En 1921, la Ley de Emergencia Restrictiva a la Inmigración (Emergency Immigration Restriction Act) estableció cuotas de inmigración anuales basadas en el origen nacional. Hacia 1924, la Ley de Cuotas por Origen Nacional (National Origins Quota Law) establecía la creación de un sistema de cuotas permanente cuyo objetivo era reducir el número de personas nacidas en el extranjero que estuvieran viviendo en Estados Unidos desde 1910. A partir de una fórmula tramposa, el 55 por ciento de alrededor de 350 000 inmigrantes admitidos anualmente debería reservarse para inmigrantes provenientes de Europa del norte y occidental y, el resto, para los de Europa del sur y del este; con ello, se conservaría un país predominantemente sajón y particularmente blanco.

En virtud de que la inmigración proveniente del sur del país empezó a aumentar, se comenzó a establecer límites al ingreso de extranjeros: se creó la Patrulla Fronteriza en 1924, con el fin de vigilar y administrar las fronteras y costas para impedir la entrada ilegal de inmigrantes.⁷ Pero en realidad no fue sino hasta 1929, con la depresión económica, que se penalizó el ingreso a extranjeros sin visa, e inició la trágica historia de las cuantiosas aprehensiones y deportaciones de nuestros connacionales. No sólo bajó significativamente el flujo de inmigrantes sino que muchos fueron repatriados o retornaron voluntariamente a sus lugares de origen;

⁵ Se calcula que alrededor de 26 millones de inmigrantes ingresaron a Estados Unidos entre 1880 y 1924, cantidad significativamente mayor a la de cerca de diez millones que habían llegado entre 1820 y 1880 (véase cuadro 2, en Verea, 2003: 78-80).

⁶ China, India, Persia, Myanmar, Siam y los Estados Malayos; parte de Rusia, Arabia y Afganistán; también la mayor parte de las islas de Polinesia y las de India Oriental. Además, se había estipulado reducir la inmigración proveniente del sur y este de Europa. Por primera vez se consideró delito introducir refugiados ilegales (véase Verea, 2003: 79).

⁷ Hasta entonces, únicamente alrededor de 150 inspectores vigilaban doce puertos de entrada en la frontera sur.

esta tendencia continuó durante la década de los treinta, y se prolongó hasta la segunda guerra mundial.⁸ En vísperas de este conflicto mundial, los agricultores del sudoeste presionaron para importar mano de obra barata en razón de la escasez de la misma, por lo que se consideró pertinente establecer un convenio formal. El gobierno de México firmó el 23 de julio de 1942 la primera fase del Convenio de Braceros, con recursos económicos provenientes del Fondo de Emergencia del Presidente en Estados Unidos. Durante los 22 años que duró vigente el Convenio de Braceros,⁹ fueron contratados 4.6 millones de trabajadores temporales agrícolas mexicanos, 72 por ciento de ellos entre 1955 y 1964.¹⁰ Muchos otros ingresaron en forma no autorizada —hubo alrededor de 4.7 millones de aprehensiones en la frontera sur— durante el periodo que estuvo vigente dicho convenio.

En los años cuarenta, se aprobaron programas para resolver el problema de la inmigración indocumentada que, desde entonces, ya preocupaba. Se instituyó la categoría especial denominada Border Commuters, para que los residentes fronterizos pudiesen cruzar la frontera, ya sea diariamente o por ciertas temporadas. Asimismo, se instituyó el Programa de Trabajadores Visitantes (Visitor Workers), quienes podían permanecer hasta por 72 horas a una distancia máxima de 25 millas de la frontera.¹¹

Durante los años cincuenta y sesenta creció el descontento en contra de actitudes nativistas y racistas, así como de condiciones sociales opresivas. Respuesta a ello fue la creación en 1965 de la enmienda a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, también conocida como la Mc Carren-Walter Act (Verea, 2003: 127). Por primera vez se abolió el sistema de cuotas restrictivas sobre origen nacional y se aumentó e impuso un límite global al número de visas —170 000 para países que no pertenecieran al hemisferio occidental—. Simultáneamente, se estableció un sistema de preferencias para la admisión de inmigrantes.¹² En 1978, el

⁸ A principios de la década de los veinte, el gobierno de México por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) creó el Departamento de Repatriaciones. Alrededor de cien mil mexicanos fueron repatriados y se exhortó a la población mexicana a que permaneciera en su país. Posteriormente en 1929, el gobierno de México creó el Comité Nacional de Repatriación, debido al cuantioso flujo de inmigrantes repatriados (García y Griego, 1983: 156).

⁹ Una visión más detallada sobre el Convenio de Braceros puede consultarse en García y Griego y Verea, 1988.

¹⁰ En el acuerdo se establecieron ciertos lineamientos relativos a reclutamiento, transportación, estándares de cuidado de salud, salarios, horas de trabajo, vivienda, etc. Las condiciones fueron poco observadas tanto por el gobierno estadounidense como por los empleadores y, por ende, los trabajadores mexicanos fueron víctimas de pésimas condiciones laborales y humanas, como excesivos cobros por vivienda y alimentos de baja calidad, exposición a pesticidas y químicos dañinos para la salud, deducciones inapropiadas en sus cheques, amén del maltrato y la discriminación.

¹¹ Originalmente los Border Commuters utilizaban la tarjeta I-151 de color verde, a la cual denominaban *green card*. En 1964 el color de la tarjeta cambió a rosa y azul. Los Visitor Workers utilizaban la tarjeta I-186 de color blanco.

¹² El sistema de preferencias se estableció de acuerdo al siguiente orden: *a*) primera: hijos(as) de ciudadanos estadounidenses; *b*) segunda: esposas e hijos(as) solteros de residentes legales; *c*) tercera:

Congreso completó sus reformas al crear un tope de 290 000 visas anuales para los dos hemisferios —sin tomar en consideración a los parientes inmediatos de ciudadanos estadounidenses—. Es decir, el número de visas accesibles para los mexicanos cayó a tan sólo 20 000 visas anualmente, excluyendo a dichos parientes inmediatos, una cuota mucho menor de la que recibía con anterioridad (Massey *et al.*, 2002: 43).

Durante los setenta y primeros años de los ochenta, los inmigrantes indocumentados aumentaron en forma considerable, causando muchas inquietudes y debates álgidos entre la opinión pública estadounidense. Esta situación conllevó la aprobación de una nueva enmienda: la Ley de Reforma y Control a la Inmigración en 1986, mejor conocida como IRCA (Immigration Reform and Control Act), cuyo objetivo principal era la legalización o amnistía de la población extranjera que se encontraba en forma indocumentada en Estados Unidos.¹³ Se legalizó a alrededor de tres millones de trabajadores indocumentados, entre ellos aproximadamente dos millones de mexicanos, lo cual trajo consecuencias positivas para nuestros migrantes. Por primera vez se estableció la medida relativa a sancionar a los patrones que a sabiendas contrataban a indocumentados, la cual ha sido muy laxamente aplicada, pues se ha castigado al indocumentado más que al empleador por contratarlo.

Para fines de la década de los ochenta, el tema de la competitividad internacional había cobrado una gran importancia en el marco del fenómeno de la globalización. Fue muy discutido el papel económico que los inmigrantes desempeñaban en una economía cada vez más tecnificada; simultáneamente, sus bajas tasas de natalidad planteaban la conveniencia de admitir nuevos flujos migratorios. Es por ello que se aprobó la Ley de Inmigración de 1990, cuyo objetivo fue propiciar una inmigración mejor educada y más calificada. Se puso un límite de 675 000 visas a la admisión de inmigrantes a partir de 1994,¹⁴ y por primera vez se estableció un límite a la admisión de trabajadores de alta capacitación (H-1B) a 65 000 visas anuales —en años posteriores aumentaría dicha cuota, en vista de la enorme de-

trabajadores profesionistas, artistas o científicos, con capacidades y habilidades extraordinarias; d) cuarta: hijos(as) casados de ciudadanos; e) quinta: hermanos(as) de ciudadanos; f) sexta: trabajadores con altas y bajas capacidades o habilidades, de probada escasez local; g) séptima: refugiados. Para más información véase Vereá, 1983: 61.

¹³ El programa de legalización se aplicó a diferentes categorías de migrantes: por un lado, a quienes hubiesen permanecido trabajando desde 1982 en forma continua, y por otro, se otorgó residencia temporal a trabajadores agrícolas especiales (*special agricultural workers*, SAW) que pudiesen demostrar haber trabajado noventa días seguidos en el sector agrícola. Bajo la primera categoría —quienes comprobaron haber vivido continuamente desde 1982 en Estados Unidos—, se legalizaron 1 757 957 (el 70 por ciento de mexicanos, 1 230 457), de los cuales un 54.4 por ciento lo hizo en California y un 17.7 por ciento en Texas. Bajo la segunda, tenían que comprobar su estancia entre mayo de 1985 y mayo de 1986; la adquirieron 1 480 971 mexicanos (el 81.5 por ciento del total); California fue el estado donde se presentaron más solicitudes (tuvo el 53 por ciento) (Vereá, 2003: 89).

¹⁴ Con fórmulas complejas, se marcaron límites a las categorías de reunificación familiar, pues se establecieron prioridades para los parientes más inmediatos —hijos y padres—. La proporción de visas basadas en el empleo se incrementó en un 70 por ciento —pasó de 54 000 a 140 000—: se otorgarían a profesionales altamente capacitados, con grados académicos avanzados y a inversionistas.

manda de este tipo de trabajadores—; también creó otras categorías para trabajadores calificados: la H-1A para enfermeras y O y P, Q y R para científicos destacados, artistas, atletas y personas empleadas en la industria del entretenimiento, religiosos, y trabajadores con habilidades especiales.

Durante principios de los noventa se promovió un debate altamente antiinmigratorio que centró su atención en los aspectos negativos de los inmigrantes y sus efectos en la economía. Como resultado de ello surgieron propuestas, iniciativas y reformas de ley que afectaron los intereses y la seguridad de los inmigrantes, como la anticonstitucional, xenófoba y nativista Propuesta 187 en California;¹⁵ la Ley de Responsabilidad Inmigrante y Reforma a la Inmigración Ilegal de 1996 (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996, IIRIRA), así como de la Ley de Bienestar Social (Personal Responsibility and Work Opportunity Act (PRWORA); y la aplicación por parte de la administración demócrata de Clinton de operaciones fronterizas, entre las que destacan la Gatekeeper en California, Blockade y Hold the Line en Texas y Nuevo México, y Safeguard en Arizona. La prohibición de tratar de acceder a ciertos beneficios sociales inclusive para inmigrantes legales impuesta por las leyes IIRIRA y PRWORA constituyeron elementos de presión importantes para que los mexicanos obtuviesen la ciudadanía, antes muy poco demandada por nuestros connacionales. Curiosamente, estas leyes se aprobaron en pleno *boom* económico estadounidense y a la par del primer estudio de carácter bilateral que se llevaba a cabo entre especialistas de ambos países, con la intención de conocer con profundidad el fenómeno migratorio y darle solución.

A unos meses después de iniciar su primera gestión, el presidente George W. Bush había insinuado a su contraparte mexicano, Vicente Fox, la posibilidad de discutir un acuerdo migratorio propuesto formal e inéditamente por nuestro gobierno, días antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001. Bush se había pronunciado públicamente sobre la posibilidad de incrementar el número de visas y establecer un programa de trabajadores huéspedes.

Alarmado por los ataques terroristas, las prioridades de la administración de Bush cambiaron drásticamente, pues congeló las posibles negociaciones para llegar a un acuerdo migratorio con México. De inmediato se creó una gran tensión en la región de América del Norte en general y en la relación México-Estados Unidos en particular. En virtud de la complejidad de la situación, la administración Bush se abocó a revisar los lineamientos de la política migratoria —principalmente con respecto de la asignación de visas temporales—, y a reforzar en extremo la vigilancia fronteriza.¹⁶

¹⁵ Dicha propuesta tenía el objetivo de negar los servicios sociales (educación, salud, vivienda, etc.) a los inmigrantes, e influyó para que se originaran otras iniciativas en muchos estados que en ese entonces reflejaban el ánimo antiinmigrante. La Propuesta 209 pretendía eliminar los beneficios adquiridos por las minorías mediante la política de Acción Afirmativa; la Propuesta 227 prohibía la educación bilingüe, ya que se estimaba que constituía un fracaso para el proceso de integración (Verea, 1988).

¹⁶ Entre las principales acciones encontramos: trabajar conjuntamente con sus vecinos para compartir sus bases de datos e información entre las agencias de inteligencia y el servicio secreto; implantar métodos de alta tecnología —luces más luminosas, sensores que detectan el más mínimo movimiento,

Asimismo, la administración de Bush inició la reforma de la estructura del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), por considerarla insuficiente, al crear el Departamento de Seguridad del Territorio Nacional (Department of Homeland Security, DHS), como parte del proyecto denominado Estrategia Nacional para la Seguridad Territorial; ésta fue la reorganización más importante por su dimensión que ha hecho el gobierno federal.¹⁷ El SIN fue sustituido por los U. S. Citizenship and Immigration Services (CSIS), oficina que hoy maneja la emisión de visas y naturalizaciones, refugio y asilo, además de The Customs and Border Protection (CBP), que vigila el ingreso de bienes y personas en todos los puntos de entrada, así como Immigration and Customs Enforcement (ICE), responsable de la aplicación de la ley migratoria.¹⁸ Simultáneamente, la administración de Bush incentivó la aprobación de leyes de largo alcance no solamente destinadas al acecho de terroristas sino al de migrantes en Estados Unidos y a todo extranjero que tenga como intención ingresar a ese país. Las de mayor importancia son: USA Patriot Act¹⁹ para el control de terroristas, indocumentados, narcotraficantes y lavado de dinero, y la Enhanced Border Security and Visa Entry Reform of 2002 (ESVERA).²⁰

Durante su segundo periodo como presidente, Bush estuvo trabajando con congresistas de ambos partidos para llegar a un consenso sobre el plan que propuso

cámaras infrarrojas y de visión nocturna, videos—; aumentar el presupuesto y el número de agentes en la Patrulla Fronteriza para aprehender a migrantes clandestinos y supuestos terroristas; apoyarla temporalmente con seis mil miembros de la Guardia Nacional; construir dobles y triples bardas; establecer un posible perímetro estadounidense con el fin de armonizar las políticas migratorias y de seguridad fronteriza, así como implantar normas aduanales entre ambas naciones; es decir, cuantiosas acciones para “refronterizar aún más la frontera sur” (Verea, 2008a).

¹⁷ Aglutinó a 180 000 empleados, 22 agencias federales con un presupuesto de 37 000 millones de dólares.

¹⁸ La CBP es responsable de regular y facilitar el comercio internacional, recaudar impuestos, aplicar las leyes comerciales, aprehender a extranjeros irregulares, detectar drogas, contrabando, controlar pestes e infecciones, entre otros; en 2005, su presupuesto total era de 5 300 millones de dólares. La ICE es la división que se encarga de la revisión de bienes y personas en los puertos de entrada.

¹⁹ La Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (USA Patriot Act), aprobada un año después de los actos terroristas, amplía poderes para aplicar la ley en la búsqueda, monitoreo, detención y deportación de sospechosos de terrorismo. Autorizó triplicar el número de agentes de la Patrulla Fronteriza, así como de inspectores a lo largo de la frontera con Canadá (hasta entonces prácticamente sin vigilancia) y cincuenta millones de dólares para llevar a cabo mejoras tecnológicas. La ley también estipuló que la Oficina Federal de Investigaciones (FBI por sus siglas en inglés) compartiera su información de base de datos sobre criminales con el Departamento de Estado. Se designó a 46 grupos como organizaciones terroristas, a cuyos miembros y seguidores se les negaría la entrada o serían detenidos.

²⁰ Esta ley estableció métodos de alta tecnología como el US VISIT Program mediante los cuales se puedan compartir bases de datos regionales, emitir pasaportes que puedan ser leídos por máquinas e identificación con datos biométricos, establecer un sistema de tarjetas de identificación: tarjeta “inteligente” que identifique al portador mediante técnicas biométricas (huella digital y patrón de la retina); contratar un mayor número de investigadores de inmigración y mejorar salarios de la Patrulla Fronteriza; intercambiar información entre FBI y CIA con el Departamento de Estado, quien emite las visas en el extranjero. Se propuso una nueva tarjeta de seguridad social; se estableció el Student and Exchange Visitor and Information Service (SEVIS), con el fin de monitorear la presencia de estudiantes inscritos en instituciones educativas estadounidenses.

a principios del 2004, el cual incluía medidas como “normalizar” el estatus de determinados trabajadores extranjeros, reforzar el control fronterizo, establecer un posible programa de trabajadores huéspedes,²¹ entre otras iniciativas. En septiembre del 2006, el Congreso aprobó la Secure Fence Act, con un presupuesto de 1 200 millones para construir el famoso doble muro de setecientas millas de longitud, tal como el congresista por Wisconsin, James Sensenbrenner, lo había propuesto en diciembre del 2005 por medio de la iniciativa HR4437, y que tanta polémica e ira causó entre los latinos. Ello detonó las multitudinarias marchas y manifestaciones de inmigrantes con y sin documentos, sorprendentemente bien organizados, que poblaron las calles de una multitud de ciudades en 2006.²² La presión ejercida por la Casa Blanca y la importante presencia de los manifestantes latinos en diversos puntos de la Unión Americana, así como las continuas presiones ejercidas por empresarios ante su insaciable apetito por contratar mano de obra indocumentada y barata, influyeron para que el Senado aprobara el proyecto S2611. Este proyecto incluye medidas de seguridad fronteriza, un proceso de legalización y un programa de trabajadores temporales.²³

En junio del 2007, el Senado estadounidense tuvo la oportunidad de aprobar la reforma migratoria bipartidista más ambiciosa jamás pensada: CIRB (Comprehensive Immigration Reform Bill) y, por tercera vez en dos años, fracasó. La tardía intervención del presidente Bush y su poca influencia entre los republicanos no pudieron persuadir a la mayoría en el Senado sobre la importancia de aprobar la reforma migratoria. Los conservadores se opusieron fundamentalmente al programa de amnistía en virtud de que a los inmigrantes “ilegales” se les brindaría la posibilidad eventual de un “paso a la ciudadanía”. Asimismo, a pesar de cuantiosas inversiones, se criticó la competencia del gobierno para monitorear la frontera, y por lo que se consideró un proceso legislativo injusto y antidemocrático al no haber organizado un debate abierto para la discusión de la reforma. Los republicanos más liberales ponderaron la emisión de más visas de trabajo temporal a extranjeros por afectar a los mercados locales; consideraron que un programa de trabajadores huéspedes atraería a nuevos migrantes no autorizados, tal como sucedió con el Con-

²¹ Los trabajadores temporales tendrían una visa por tres años que podría ser renovada por tres años más. Después deberían regresar a sus lugares de origen.

²² Se autorizó la construcción de 1 226 kilómetros de doble muro en la frontera con México (Verea, 2008c).

²³ Con respecto a la iniciativa tendiente a reforzar la seguridad fronteriza, contempla la contratación de 12 000 agentes de la Patrulla Fronteriza para que en cinco años, esta instancia cuente con 18 000 agentes; multar hasta por 20 000 dólares a empleadores que contraten a trabajadores no autorizados; un Programa de Trabajadores Temporales (PTT), creando una visa especial para dicho propósito: se contratarían 200 000 extranjeros cada año durante tres años con una renovación; después de cuatro años de haber permanecido podrían aspirar a una tarjeta verde; un programa de legalización para migrantes indocumentados destinado a *a*) los que han vivido durante cinco años o más en el país, quienes podrían acceder a una residencia temporal de seis años y luego a la residencia permanente; *b*) los que han vivido más de dos años y menos de cinco en el país, quienes tendrían que salir de Estados Unidos y registrarse para poder obtener un permiso temporal de trabajo hasta que cumplan cinco años de estadía. Los que no cumplieren con estos requisitos serían deportados.

venio de Braceros. La no aprobación de la reforma migratoria por el Senado en el 2007 ha ocasionado que los indocumentados permanezcan en la total vulnerabilidad. Para muchos el efecto es perverso, para otros el proyecto era insuficiente e imperfecto, pero el resultado es la preservación del statu quo.

Sin la plena conciencia y aceptación de que los migrantes se encuentran en muchos estados trabajando para su desarrollo económico, algunos estados están jugando un papel mucho más activo y ya no se limitan exclusivamente a la jurisdicción federal para el control a la migración, lo cual crea una percepción aun más negativa de la presencia de indocumentados. Bajo la premisa de que el Ejecutivo y el Congreso no ha actuado ante el tema migratorio —que es de competencia federal— y la supuesta reforma migratoria se encuentra hasta ahora congelada prácticamente, cada legislatura estatal está discutiendo (y en algunos casos aprobando) medidas de control migratorio muy agresivas en contra de la presencia de migrantes indocumentados, lo que ha propiciado un importante incremento en las actitudes y sentimientos antiinmigratorios. A pesar de que las iniciativas difieren entre estados, los de Arizona y California son de los más “prolíficos”. En 2007 se presentaron más de 1 400 proyectos de ley, de los cuales 170 se promulgaron en 41 estados —4 fueron vetados por los gobernadores y 12 aguardan la promulgación—, más del doble de todas las medidas promulgadas en todo el año 2006, que sumaron 84.²⁴ Destacan las sanciones a empresarios que contraten a indocumentados así como a caseros que les rentan propiedades; además, se prohíbe la emisión de licencias de conducir y se confiscan los vehículos que los indocumentados manejen (*Rocky Mountain News*, 2008). Asimismo, se conceden poderes extraordinarios a la policía local para aplicar las leyes migratorias, restringir el envío de remesas, limitar la aceptación de la matrícula consular como una tarjeta de identidad, limitar subvenciones estatales por servicios de seguridad pública (salud y educación), establecer al idioma inglés como el oficial del estado, quitar la ciudadanía estadounidense a hijos de padres indocumentados, y simplemente, considerar un crimen su presencia, entre otras iniciativas.

Políticas selectivas para la admisión de inmigrantes

Las políticas migratorias se han consolidado gracias al establecimiento de criterios de admisión bien definidos, otorgando permisos mediante visas para que ingresen determinados extranjeros. Las categorías utilizadas son las de inmigrantes y no inmigrantes.

²⁴ Los estados que más propuestas migratorias presentaron a lo largo de 2007 fueron Texas (104), Nueva York (98) y Tennessee (83). Sin embargo, Hawai lidera los estados donde más leyes se firmaron (15), seguido de Texas (11) y Arizona (9) (CQPolitics.com, 2008).

Inmigrantes

Los inmigrantes son los extranjeros que han sido admitidos por las autoridades para poder residir en forma permanente en Estados Unidos. Ingresan con el propósito de radicar en el país y permanecen como tales, en tanto no se conviertan en inmigrados o naturalizados, cuando opten por residir en forma definitiva en Estados Unidos.²⁵

Se otorga un número de visas limitado, previamente establecido, bajo diversos criterios y preferencias establecidas con anterioridad, como relaciones familiares, selección de tipo económico para ocupar un empleo o emprender un negocio con habilidades específicas o capacidades destacadas, y por ser refugiado o asilado.²⁶ Estados Unidos tiene sus prioridades conforme a los principios que han basado sus políticas migratorias y ha estado consciente de la importancia de la reunificación familiar como un elemento fundamental para la asimilación de los inmigrantes a su sociedad instituido con la Ley de Inmigración de 1965 mencionada con anterioridad; por ejemplo, durante los últimos años, dos terceras partes de las admisiones de inmigrantes a Estados Unidos se han dado por motivos de reunificación familiar; en cambio, por motivos de tipo económico ingresaron menos de una quinta parte. Existen tres vías para obtener la residencia permanente: por medio del patrocinio de un familiar, de un empleador²⁷ o como refugiado o asilado. La categoría familiar está dividida en dos grupos: familia inmediata y familia preferente.²⁸

La población estadounidense, de 302 millones de habitantes en 2007, está compuesta por 199 millones o el 75 por ciento de blancos no hispanos, 46 millones de hispanos,²⁹ 41 millones de negros y 15 millones de asiáticos; es decir, un tercio son

²⁵ En general, los inmigrantes pueden obtener la naturalización después de haber residido continuamente en el país por un tiempo determinado y cumplir con ciertos requisitos. De ser concedida la naturalización, los beneficiados adquieren casi todos los derechos de los ciudadanos con las siguientes excepciones: no pueden votar ni ocupar puestos de elección y algunos empleos les están prohibidos. Su esfuerzo y buen desempeño en el trabajo no constituyen elementos suficientes para obtener la residencia permanente o la ciudadanía (García y Griego y Vereá, 1988: 51).

²⁶ Un refugiado es un extranjero que debe comprobar su miedo fundado de persecución. Un asilado es alguien que se encuentra en el país receptor y que debe comprobar el mismo temor. El tope de admisiones anuales para refugiados fue de setenta mil del 2004 al 2006, sin límite de cuántos pueden hacerse residentes permanentes.

²⁷ El empleador interesado deberá comprobar al Departamento de Trabajo que ningún trabajador estadounidense calificado "puede, está dispuesto, calificado y disponible" para aceptar el empleo con el salario vigente y que un trabajador extranjero no afectará los salarios o las condiciones de los trabajadores nacionales en el mismo campo.

²⁸ Bajo la categoría de familia inmediata no sujeta a cuotas pueden ingresar cónyuges, menores, hijos no casados y padres de ciudadanos de Estados Unidos. Por lo general no esperan más de un año. Bajo la de familia preferente pueden ingresar cónyuges y menores o hijos no casados de residentes permanentes legales, así como adultos o hijos casados y hermanos de ciudadanos de Estados Unidos. Están sujetas a cuotas y pueden esperar entre 3 y 22 años.

²⁹ En 2007, California tenía trece millones de hispanos; casi un tercio del total, seguido de Texas con casi nueve millones y Florida con casi cuatro millones. Estos tres estados incluyen a casi el 60 por ciento de los hispanos en Estados Unidos.

minorías raciales y étnicas.³⁰ Se calcula que para 2005 había 38 millones de personas nacidas en el exterior que representan el 13 por ciento de su población. Es importante destacar que un 42 por ciento del crecimiento de la población proviene de la migración, la cual continuará siendo el principal motor de ese incremento. La minoría latina es la más cuantiosa (14 por ciento), y será la que más crecerá en los próximos años: para 2050 constituirá el 29 por ciento de la población estadounidense, proporción suficiente para dominar en muchos ámbitos (Passel y Cohn, 2008: 2).

Estados Unidos es el país que recibe más migrantes con y sin documentos; absorbe el 20 por ciento de la población que se mueve en el mundo. De las 19 áreas metropolitanas con más de un millón de personas nacidas en el exterior, ocho se encuentran en Estados Unidos: Nueva York, Los Ángeles, San Francisco, Chicago, Miami, Dallas y Washington, D.C. (Singer, 2009: 8). Los países de origen de los inmigrantes ya no son los mismos que hace cuarenta años: mientras que en los setenta el 62 por ciento provenía de Europa, hoy tan sólo el 13 por ciento nacieron allí; un 53 por ciento viene de América Latina —principalmente de México (30 por ciento)—; 27 por ciento, de Asia, y un 7 por ciento de otros países (Singer, 2009: 3). Para darnos cuenta de estas dimensiones, alrededor de 1.1 millones de inmigrantes fueron admitidos en 2007,³¹ a quienes se les otorgó residencia permanente legal o tarjetas de residentes, con lo que se les ofreció un camino a la ciudadanía; de ellos, cerca de 150 000 fueron mexicanos.³² Como puede observarse en el cuadro 2, México es el país que más se beneficia de la obtención de residentes permanentes legales (RPL): entre 2000 y 2007 ingresaron 1 352 088 (un 17 por ciento del total); le sigue muy por debajo la India con el 6 por ciento del total.

No inmigrantes

Los no inmigrantes son los extranjeros admitidos por un determinado tiempo o propósito definido.³³ Por lo general, se otorgan visas de no inmigrantes tanto a trabajadores temporales (que son los menos), como a turistas, visitantes por placer o intercambio, estudiantes, inversionistas, comerciantes y transferidos intracompañías.

³⁰ Un tercio de estas minorías viven en California y Texas. Cuatro estados son los que tienen un porcentaje mayor de grupos minoritarios: Hawái, 75 por ciento; Nuevo México, 58 por ciento; California, 57 por ciento y Texas, 52 por ciento. California, con 16 millones, tiene a la mayoría de blancos no hispanos; Nueva York tiene 12 millones y Texas 11 millones, estados que conjuntan al 20 por ciento de la población hispana (*Migration News*, 2008b).

³¹ En 2006, el gobierno de Estados Unidos aprobó 1.26 millones de visas de inmigrantes (24 millones para canadienses y 170 millones para mexicanos).

³² Cabe destacar que alrededor del 60 por ciento de todas las legalizaciones de residentes constituyen ajustes de personas que ya se encuentran en Estados Unidos, muchos con visas de trabajo temporal, en lugar de extranjeros que han sido llevados directamente (Meissner, 2007).

³³ Los países importadores de mano de obra contratan a extranjeros en forma temporal, con el propósito de aumentar el número de trabajadores disponibles, sin necesariamente tener que aumentar residentes permanentes o ciudadanos a la población. En la mayoría de los casos, los trabajadores pueden ajustar su estatus para poder optar por una residencia permanente.

CUADRO 2
 VISAS EMITIDAS PARA INGRESAR A ESTADOS UNIDOS COMO INMIGRANTES (RESIDENTES PERMANENTES LEGALES)
 POR PAÍS DE PROCEDENCIA, 1980-2007

País	1980-1989	1990-1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000-2007
Todos los países	6 244 379	9 775 398	8 41 002	10 58 902	10 59 356	7 03 542	9 57 883	11 22 373	12 66 264	10 52 415	8 061 737
México	1 009 586	2 757 418	171 445	204 032	216 924	114 758	173 711	157 992	170 046	143 180	1 352 088
India	231 649	352 528	38 938	65 673	66 644	47 032	65 507	79 140	58 072	55 371	476 377
Filipinas	502 056	534 338	40 465	50 644	48 493	43 143	54 651	57 656	71 134	68 792	434 978
China	170 897	342 058	41 804	50 677	55 901	37 342	50 280	64 921	83 628	70 924	455 477
Repúblicas soviéticas	33 311	433 427	43 156	54,838	55 370	33 513	41 959	60 395	59 760	41 593	390 584
El Salvador	137 418	273 017	22 301	30 876	30 472	27 854	29 297	20 891	31 259	20 009	212 959
Vietnam	200 632	275 379	25 159	34 537	32 372	21 227	30 074	30 832	29 705	27 510	231 416
República Dominicana	221 552	359 818	17 373	21 139	22 386	26 112	30 063	27 366	37 997	27 875	210 311
Canadá	156 313	194 788	21 289	29 991	27 142	16 447	22 439	29 930	23 913	20 324	191 475
y Terranova	132 552	159 037	17 897	25 832	27 435	8 685	15 385	20 651	44 248	25 441	185 574
Cuba	322 708	179 770	15 107	19 728	19 917	12 076	19 441	26 002	24 472	21 278	158 021
Corea	105 494	137 985	14 125	16 234	18 409	14 400	18 055	24 710	42 024	32 055	180 012
Colombia	153 644	156 182	14 427	20 118	17 940	11 155	16 680	21 956	19 984	16 113	138 373
Reino Unido	193 874	177 143	15 603	15 031	14 507	13 045	13 581	17 775	24 538	18 873	132 953
Jamaica	63 483	172 249	9 750	12 308	13 274	11 004	14 048	14 837	16 705	9 717	101 643
Polonia											

FUENTE: U.S. Department of Homeland Security, *Yearbook of Immigration Statistics*, varios años, <<http://dhs.gov/files/statistics/publications/yearbook.shtm>>.

En el cuadro 3 observamos cuáles son las visas más utilizadas de un total de 26 tipos de categorías designadas alfabéticamente, con las que puede ingresar una persona en forma documentada y temporal; entre ellas se encuentran las de los trabajadores temporales de alta y baja calificación.³⁴ Se especifican sus derechos y obligaciones con el correspondiente periodo de estancia y extensiones permitidas.

Los extranjeros pueden tramitar una visa de trabajo legalmente, ingresar en el mercado laboral con una visa de turista y permanecer más tiempo de lo permitido (*visa abusers*), con lo que se convierten automáticamente en trabajadores indocumentados, no autorizados o irregulares; o bien, simplemente pueden cruzar la frontera subrepticamente, a pie, nadando o en un barco, y ser contratados en el mercado laboral sin documentos migratorios.

Estados Unidos es el país que más trabajadores temporales extranjeros recibe anualmente. Ello ha sido una tradición entre algunos empleadores estadounidenses, patrón que se exacerbó durante los noventa, década que gozó de un crecimiento económico sostenido importante. La mayoría de los trabajadores extranjeros que solicita visa ingresa en forma unilateral sin necesidad de acuerdos bilaterales como durante el Convenio de Braceros. Trabajan en un determinado sector del mercado laboral para llenar un empleo vacante a solicitud de un empleador en especial, por un periodo específico. Las autoridades migratorias establecen el plazo de estancia permitido y el número de extensiones, de acuerdo con la visa autorizada para realizar un trabajo específico de alta o baja calificación, siempre y cuando no se encuentren trabajadores locales para realizar la actividad que se requiere.³⁵

Durante el 2007, 337 321 visas fueron emitidas para trabajadores temporales extranjeros, la mayor cifra registrada. Las fuentes del Departamento de Estado (que indican las visas emitidas) muestran que dichas visas aumentaron sustantivamente al pasar de 29 741 en 1994 a 337 321 en el 2007, un incremento sumamente importante (véase el cuadro 4). México ha sido uno de los países que se ha beneficiado con un gran número de visas de trabajo que han sido emitidas para satisfacer la demanda laboral que los estadounidenses supuestamente desdeñan. Esta demanda ha crecido significativamente si partimos de que en 1997, tan sólo se emitían 31 328 visas de un total de 155 395, lo que representaba el 20 por ciento del total; y para el 2006, se emitieron 90 755 para trabajadores mexicanos, que representaron el 29 por ciento de un total de 312 303 trabajadores extranjeros contratados, un importante crecimiento y participación de la cantidad total. Es decir, durante los noventa, un número significativo de trabajadores temporales con visa y sin ella fueron contratados en el mercado laboral estadounidense debido a un crecimiento

³⁴ La Convención 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establecida en 1975, recomienda que los trabajadores extranjeros adquieran su residencia permanente o estatus de inmigrante después de dos años consecutivos de haber trabajado temporalmente; sin embargo, muy pocas naciones han adoptado estas recomendaciones.

³⁵ Entre los sistemas para la admisión de trabajadores que más se utilizan tenemos la certificación laboral (*labor certification*) y la testificación (*post entry test: attestation*). Para mayor información, véase Verea, 2003: 127-131.

económico sostenido inédito. Se calcula que de los 150 millones de trabajadores en el mercado laboral estadounidense, el 15 por ciento son nacidos en el exterior (Martin, 2007: 55). En el 2006, 22.6 millones de trabajadores extranjeros pertenecían a la fuerza de trabajo estadounidense, y de éstos un 31 por ciento eran de nacidos en México, la mayoría de ellos ocupados en los sectores servicios y agrícola.³⁶

El patrón migratorio entre México y Estados Unidos ha variado de una migración principalmente temporal —un patrón conocido como circular— a una de mayor permanencia. Muchos cruzan la frontera continuamente ya que laboran o tienen negocios en Estados Unidos. Como ya es de su conocimiento, la mayoría de los mexicanos son contratados en empleos que requieren poco entrenamiento o baja calificación. En el cuadro 4 observamos cómo en 2006, 34 195 trabajadores agrícolas mexicanos recibieron la visa H-2A,³⁷ que representaron el 92 por ciento de un total de 37 149 visas. Éstas fueron el triple de las que se emitirían en 1997, menos de la mitad: 15 335 visas para mexicanos. Para el 2007, el total de éstas aumentó significativamente a 50 791, cifra también inédita, sin conocer la proporción recibida para mexicanos.

En relación con los trabajadores no agrícolas de baja capacitación a quienes les otorgan visas H-2B,³⁸ 43 269 mexicanos, de un total de 71 687 (el 60 por ciento) fueron contratados en 2006, cifra que rebasó el tope establecido por el Congreso y que fue sustancialmente superior a las visas emitidas para nuestros nacionales en 1997, de 7 676. Como se puede observar en el mismo cuadro, en el 2005, 60 258 visas fueron emitidas para mexicanos en esta categoría, una cifra sin precedente.

En el caso de los trabajadores altamente capacitados (H-1B), a pesar de que el 47 por ciento ingresa al mercado laboral legalmente, el sector terciario ha ido absorbiendo poco a poco a una buena parte de ellos con y sin visa. Con respecto a esta categoría de trabajadores mexicanos —solamente 2 699, el 2 por ciento de un total de 135 421— recibieron la visa H-1B en 2006, categoría que no ha crecido significativamente para los mexicanos ya que, según los datos del Departamento de Estado, para 1997 la cifra era inclusive mayor: 2 785 profesionistas.³⁹ Por otra parte,

³⁶ Entre los 5.9 millones de hombres nacidos en México en 2006, el 85.7 por ciento estaba involucrado en la fuerza de trabajo estadounidense, comparado con el 79.3 por ciento correspondiente a todos los hombres nacidos en el exterior. Un 40.2 por ciento trabajaba en servicios como construcción, extracción y transporte, porcentaje mucho mayor que el de extranjeros en este tipo de ocupaciones (un 26.8 por ciento). Para llevar a cabo estos cálculos se utilizaron datos del Current Population Survey, Mexican-Born Persons in the U.S. Civilian Labor Force (Migration Policy Institute, 2007).

³⁷ No existen límites para la emisión de visas H-2A destinadas a trabajos agrícolas con una duración de hasta por un año. A los trabajadores no se les permite traer a sus dependientes y mucho menos optar por la residencia permanente legal. Alrededor del 75 por ciento son mexicanos.

³⁸ Las visas H-2B (hay un límite de 66 000 anuales) se emiten para trabajadores temporales no agrícolas (servicios, construcción, hotelería, etc.) por menos de un año. No pueden ingresar con sus familiares dependientes y tampoco optar por la residencia permanente legal.

³⁹ Las visas H-1B se otorgan a trabajadores altamente capacitados (ocupaciones como servicios de información, alta tecnología, medicina, ingeniería, etc.). Tienen un límite anual de 65 000, aunque se ha incrementado en años anteriores (115 000). Sí se permite a los familiares dependientes ingresar con el portador de la visa y pueden llegar a solicitar la residencia legal permanente. Alrededor del 76 por ciento proviene de Asia (India especialmente) y Europa (Papademetriou, 2007).

CUADRO 3
DIFERENTES TIPOS DE VISAS EMITIDAS BAJO LA CATEGORÍA DE NO INMIGRANTES EN ESTADOS UNIDOS

<i>Categoría</i>	<i>Descripción</i>	<i>Periodo de estancia</i>	<i>Extensión</i>
B	Visitantes por placer y por negocios	Periodo inicial de 3 a 6 meses	Máxima un año
D	Miembros de transporte aéreo, marítimo y ferroviario	Máximo 29 días	Máxima 29 días
E	Comerciantes e inversionistas bajo ciertos tratados internacionales. Disponible para extranjeros de países signatarios de un tratado comercial con EU, empleados por compañías extranjeras que están invirtiendo cantidades significativas de dinero (E-1) o que están comprometidos con negociaciones comerciales (E-2)	2 años	Hasta 2 años
Trabajadores temporales			
H	Trabajadores temporales especializados y de baja capacitación, entre los cuales encontramos H-1A, H-1B, H-1C H-2A, H-2B y H-2C y H-3	Para la H-1B y H-1C hasta 3 años; para la H-2A y H-2B hasta 1 año; para la H-3, 18 meses para los de capacitación en educación especial; otros 2 años	Para la H-1B 3 años, máxima 6; para la H-1C, 3 años; para la H-2A y H-2B por un año, máxima 3; para la H-3, 18 meses; otros 2 años.
I	Representantes de medios de comunicación	Un año	Determinada por las autoridades migratorias estadounidenses
J	Visitantes con un intercambio específico de estudio o entrenamiento. Pueden ser admitidos por un año con posibilidad de una extensión de seis meses	Determinado por U.S. Customs and Border Protection	Determinada por U.S. Customs and Border Protection

K	Esta categoría engloba a las parejas de los ciudadanos estadounidenses, así como a los hijos menores	Un año	Hasta un año más
L	Transferencias intracompañías internacionales. Permite transferir personal clave a la oficina subsidiaria o afiliada en EU	Tres años para los que estarán laborando en una oficina existente. Hasta un año para los que estarán en oficina nueva	Hasta 2 años, máxima 5 La Ley de Inmigración de 1990 establece que esta visa se puede otorgar hasta por 7 años en una posición de alta dirección
O	Trabajadores con capacidades extraordinarias	Hasta 3 años	Hasta 1 año
P	Artistas y atletas	Atletas individuales hasta 5 años. Grupo de atletas y entretenimiento hasta 1 año	Atletas individuales hasta 5 años, máxima 10; grupos de atletas y entretenimiento, un año
Q	Participantes en intercambio cultural	Hasta 15 meses	Máxima 15 meses
R	Religiosos	Hasta 3 años	Hasta 2 años, máxima 5
Trabajadores temporales bajo el TLCAN			
TC	Trabajadores profesionales bajo el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá	-----	-----
TN	Trabajadores profesionales bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte	Hasta 1 año	Para los canadienses indefinidamente; para los mexicanos hasta 1 año

FUENTE: U.S. Department of State, Bureau of Consular Affairs Visa Services, *Temporary Workers*, U.S. Citizenship and Immigration Services.

1997	0	2 785	15 335	7 676	106	142	4 431	76	609	168	31 328	20.16
1998	0	2 320	21 969	11 541	146	158	4 416	102	621	287	41 560	22.79
1999	1	2 418	27 293	19 112	156	353	5 142	97	813	463	55 848	24.44
2000	0	2 404	28 442	27 648	49	381	5 683	139	971	878	66 595	24.74
2001	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	390	5 602	143	1 013	769	7 917	13.46
2002	0	2 990	29 006	38 789	17	445	5 806	103	1 333	686	79 175	29.14
2003	0	2 664	27 117	51 097	39	681	6 293	115	1 401	415	89 822	32.50
2004	0	3 016	28 683	52 556	57	806	4 261	142	1 425	902	91 848	30.06
2005	0	2 505	28 563	60 258	118	1 077	4 751	127	1 539	1 888	100 826	32.77
2006	n.d.	2 699	34 195	43 269	171	983	4 858	121	1 510	2 949	90 755	29.32
2007	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1 073	5 021	148	1 336	6 530	n.d.	n.d.

FUENTE: U.S. Department of State, *Report of the Visa Office 2007, Multi-year Reports (1992-2008)*, <http://www.travel.state.gov/visa/frvi/statistics/statistics_1476.html>.

7 472 mexicanos calificaron para obtener las visas O, P, Q o R en el mismo año. Cabe destacar que durante los primeros catorce años del TLCAN, la emisión de las visas Trade NAFTA (TN) también dirigidas a profesionistas, fue ridículamente baja y no alcanzó el límite establecido de 5 500 visas anuales (véase el cuadro 4).

Los mexicanos representan el contingente más grande (un 29 por ciento) de los flujos de ingreso legales a Estados Unidos, y además, ingresan aproximadamente 400 000 indocumentados mexicanos anualmente, el 80 por ciento del total, cifra que aumenta o disminuye según la disponibilidad de empleos durante *booms* o desaceleraciones económicas. Así, la población actual de indocumentados en Estados Unidos es de 12 millones, de los cuales 6.6 millones (el 57 por ciento) son mexicanos (Passel, 2007).

Además de las razones demográficas inherentes a una población como la latina que crece más rápido que la estadounidense, la comunidad de origen mexicano en Estados Unidos ha ido incrementándose paulatinamente. De acuerdo con la oficina del censo estadounidense y otras fuentes, el 60 por ciento de la población hispana de cerca de 42 millones nacidos en el exterior es la minoría más cuantiosa; es decir, 28 millones de personas son de origen mexicano, una diáspora gigantesca. Por su parte, la población de extranjeros nacidos en México ha crecido significativamente: 11.5 millones a principios del 2009, mientras que en 1970 era tan sólo de 760 000 mexicanos. Su dimensión es increíble, ya que representa un 32 por ciento de los inmigrantes nacidos en el extranjero, el 66 por ciento de la población de origen hispano y cerca del 11 por ciento de la población mexicana que radica en México.

Como se pudo observar, la demanda laboral ha permanecido constante e inclusive ha crecido durante los últimos ocho años. No obstante, durante los últimos años las voces antiinmigrantes han sembrado un ambiente adverso para los indocumentados y sus familiares.

Políticas restrictivas para frenar la migración indocumentada

Las políticas restrictivas han estado directamente relacionadas con la percepción que se tiene de la migración indocumentada. El tono en el debate ha subido en épocas de crisis económicas y ha sido más silencioso cuando se ha registrado pleno crecimiento económico. Este principio es contradictorio con sus intereses económicos reales, pues su mercado laboral ha requerido y contratado de manera permanente mano de obra extranjera —sin importar su estatus migratorio— y, por ende, ha abierto y cerrado sus puertas de manera discrecional cuando su economía así lo ha demandado. Ello es lógico si partimos de la base de que la inmigración ha contribuido a la expansión y productividad económica y llena nichos necesarios en su mercado laboral que los locales desdeñan. No es casual que el 15 por ciento de la fuerza de trabajo sea extranjera, y la mayoría ocupa empleos de baja calificación.⁴⁰

⁴⁰ Un 47 por ciento en agricultura; 27 por ciento en construcción; 23 por ciento en manufacturas, 36 por ciento en servicios, y 24 por ciento en preparación de alimentos (Riley, 2008:70).

Como señalé con anterioridad, durante varios periodos el tono en el debate subió y tuvo como efecto la aprobación de varias leyes que impusieron medidas más severas para detener y controlar la migración de indocumentados, además de las implantadas por las administraciones de Clinton y Bush. La percepción negativa de que la frontera entre México y Estados Unidos continúa siendo porosa y peligrosa se acentuó a partir de los ataques terroristas del 2001, con argumentos destructivos y falsos ya escuchados durante muchos años, en el sentido de que los migrantes desplazan a los nacionales, están abusando de los beneficios de la seguridad social, son propensos a cometer crímenes y no se asimilan, entre otros clamores. La opinión pública estadounidense ha estado presionando constantemente al gobierno federal para que adopte un mayor control sobre su frágil seguridad nacional. Desde entonces se adoptaron duras y restrictivas políticas; predomina el enfoque de seguridad nacional mediante un severo control migratorio para prevenir el ingreso de indocumentados. Exclusión, detención y supervisión hacia los no ciudadanos han constituido las constantes en la aplicación de su política migratoria, que dio como resultado legislaciones contraterroristas.⁴¹ Hay un perverso malentendido sobre inmigrantes que trabajan irregularmente en Estados Unidos y extranjeros delincuentes involucrados en el contrabando de personas, lavado de dinero, actos criminales, etcétera.⁴²

Debido a esta percepción, el gobierno federal y el Congreso han aprobado la asignación de impresionantes cantidades de recursos económicos para reforzar aun más la frontera lo que, por cierto, ha conseguido a una mayor institucionalización y sofisticación de la tecnología aplicada para la vigilancia en esa zona. Para darnos cuenta de la dimensión de este proceso, en 1992, antes del inicio de las operaciones fronterizas establecidas por la administración de Clinton, había cerca de 5 000 agentes de la Patrulla Fronteriza.⁴³ Para el 2007, según el DHS, cerca de 15 000 agentes se encontraban en su nómina y en el 2008, se esperaba que hubiera 18 000 empleados contratados.⁴⁴

⁴¹ USA Patriot Act of 2001, Homeland Security Act, Enhanced Border Security y la Visa Entry Reform Act, entre otras.

⁴² Malentendido porque prácticamente no hay distinción entre extranjeros criminales (deportables por su conducta criminal después de haber ingresado), indocumentados (deportables por haber cruzado subrepticamente la frontera o haber permanecido más tiempo de lo permitido en territorio estadounidense) o terroristas (deportables por el grave riesgo que representan para su seguridad nacional); todos han sido tratados como personas peligrosas (Romero, 2008: 4).

⁴³ La Patrulla Fronteriza es responsable de vigilar las ocho mil millas de límites fronterizos marítimos y terrestres en los puertos de entrada legales, es decir, puntos designados en donde se regula el ingreso a territorio estadounidense. Con la creación del DHS, la Patrulla Fronteriza se volvió parte del CBP.

⁴⁴ El Departamento de Justicia incrementó en un 519 por ciento su presupuesto: de 268 millones en 1986 a 1 600 millones de dólares en 2002. En 2005, el presupuesto total para la CBP era de 5 300 millones de dólares. Entre 2003 y 2006, el presupuesto de ICE aumentó un 53 por ciento a 3 600 millones de dólares. Bush solicitó 1 300 millones para el control de la frontera para 2008, lo que representó 3 000 millones de dólares comparados con el 2007 (véase Terrazas *et al.*, 2007).

La intención es obviamente dificultar el cruce fronterizo. Ello ha causado que los inmigrantes crucen por lugares no poblados, lejanos y peligrosos, lo que asegura su detención. Cada año, las autoridades migratorias aprehenden a un número importante de migrantes —algunos de ellos varias veces—, pero muchos cruzan sin ser detectados. Como indicadores del tráfico fronterizo o de la política de reafianzamiento, el número total de aprehensiones reportadas por el DHS aumentó de 1 169 939 en 1990 a 1 814 729 registradas durante el *boom* económico del 2000, declinando nuevamente a partir del 2001 y llegando a 1 206 457 extranjeros indocumentados aprehendidos en 2006.⁴⁵ En 2007 el número descendió significativamente a 854 261 aprehensiones. No hay manera de saber el número de personas que cruzan subrepticamente la frontera y tampoco hay forma de determinar cuántos tuvieron éxito sin ser aprehendidos; sin embargo, muchos especialistas estiman las detenciones como indicadores para medir la cantidad de personas que intentan cruzar. En teoría, las aprehensiones tienden a disminuir un año antes de una desaceleración o crisis económica, y comienzan a incrementar cuando se prevé un *boom* económico.

Consideraciones finales

No podemos negar que la crisis económica está afectando negativamente a muchos migrantes, independientemente de su estatus migratorio; que los costosos esfuerzos implantados en la frontera han desalentado a los migrantes potenciales a cruzarla y a permanecer mayor tiempo de lo planeado en territorio estadounidense. Incluso se estima que la población de indocumentados ha disminuido, ya que están retornando a su lugar de origen por falta de oportunidades económicas. Y, finalmente, no podemos negar que las duras medidas antiinmigratorias estatales están atemorizando y marginalizando significativamente a los migrantes en el interior.

Por ello es que el patrón migratorio mexicano se ha transformado de un movimiento circular a uno más permanente, ya que los que cruzaban la frontera frecuentemente ahora la encuentran peligrosa y costosa y dudan tanto de ir como de regresar. Irónicamente, más mujeres y familias enteras han migrado pero no regresan para evitar ser aprehendidos a su retorno. Esta mayor permanencia, más indefinida que en el pasado, ha propiciado que dejen a sus familiares por periodos más largos, lo que causa un vacío significativo de cabezas de familia en ciertas localidades de México.

Es un hecho que el refuerzo de fronteras durante las dos administraciones de Bush incrementó drásticamente el costo por migrar. Y a pesar de ello, muchos de nuestros compatriotas están dispuestos a pagar caros traficantes (la gran mayoría sin la experiencia requerida), hasta lo que sea necesario con el fin de cruzar al otro lado. El contrabando de humanos se convirtió en un negocio sumamente com-

⁴⁵ En 2003 se aprehendió a 1 046 422 extranjeros sin documentos, y en 2005, a 1 291 142.

CUADRO 5
MIGRACIÓN DE MEXICANOS A ESTADOS UNIDOS 1994-2007

Año fiscal	Immigrantes	Trabajadores H-1 ¹	Trabajadores H-2 ²	Trabajadores TN	Otros (O,P,Q,R)	Deportados localizados
1994	111 398	n.d.	28 872	n.d.	n.d.	999 890
1995	89 932	n.d.	25 587	n.d.	n.d.	1 293 508
1996	163 572	5 273	14 372	193	6 677	1 523 141
1997	146 865	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1 478 782
1998	131 575	10 079	32 321	592	8 528	1 522 918
1999	147 573	12 257	44 996	1 278	10 319	1 634 055
2000	171 445	13 507	54 927	2 059	12 414	1 744 304
2001	204 032	14 423	63 421	2 571	12 905	1 315 678
2002	216 924	15 867	65 818	1 821	12 862	904 724
2003	114 758	16 290	75 802	1 269	13 687	956 963
2004	173 711	17 910	73 498	2 130	12 270	1 142 807
2005	157 992	17 063	90 466	4 881	13 891	1 093 382
2006	170 046	17 654	96 710	9 247	16 973	1 057 253
2007	143 180	18 165	123 054	15 299	20 287	854 261

¹ Incluye la categoría H-1B.

² Incluye las categorías H-2A y H-2B.

FUENTE: U.S. Department of Homeland Security, *Yearbook of Immigration Statistics*: 2008, <<http://dhs.gov/files/statistics/publications/yearbook.shtm>>.

plejo (de aproximadamente trescientos a quinientos dólares durante los ochenta, a cerca de tres mil dólares durante los dos últimos años, por un viaje no necesariamente garantizado). Al haber aumentado el riesgo por migrar, ciertamente se han elevado las violaciones a los derechos humanos, los accidentes y las muertes durante el incierto cruce (de treinta a sesenta muertes a principios de los ochenta, a más de quinientas muertes durante 2007).

Además de la impresionante política federal para reforzar la frontera, durante la administración de Bush se propuso que se aplicaran, en forma más estricta y por todo el país, las sanciones a empleadores que a sabiendas contratan a indocumentados, como respuesta a la fracasada reforma migratoria. El DHS ha estado implementando un programa para reforzar las reglas en los lugares de trabajo, haciendo que los trabajadores indocumentados queden en evidencia ante sus empleadores al mostrarles tarjetas de seguro social falsas o robadas. Alrededor de 52 000 empleadores están utilizando el sistema de bases de datos por Internet conocido como E-Verify, comparado con los 14 265 de un año antes (Archibald, 2008). Lo peor es que la intención no necesariamente es sancionar a los empleadores, sino deportar a los trabajadores extranjeros no autorizados mediante crueles e inhumanas redadas en lugares de trabajo donde hay sospecha de que trabaja un número cuantioso de indocumentados.⁴⁶ Sus acciones, además de alimentar su nativismo exacerbado, separan familias dejando a menores bajo custodia de algún conocido o del propio Estado; causan pérdidas de salarios no cobrados y de bienes adquiridos, y en ocasiones tratamientos médicos interrumpidos. Ello, aunado a la puesta en marcha de la Operación Salida Programada, así como a innumerables y crueles iniciativas estatales, están construyendo desconfianza y odio entre las mismas comunidades y obviamente entre las naciones de una supuesta comunidad de socios.⁴⁷

A pesar de que muchos estudios han comprobado que los migrantes indocumentados pagan más impuestos de los servicios que reciben, también estamos conscientes de que utilizan servicios de educación y salud a cargo del presupuesto estatal y local y no del federal, hecho que se convierte en un resentimiento constante y propicia la intoxicación en el debate de muchos estados.

Así, hay una situación de facto: que la inmigración indocumentada está ocurriendo en los niveles tradicionales, y a pesar de que existen muchas formas de ingresar a Estados Unidos legalmente con visa, el hecho es que ni son suficientes y sus mercados laborales contratan a un número significativo de trabajadores no autorizados.

⁴⁶ Las deportaciones de extranjeros indocumentados se han duplicado: de 125 000 en 2001 a 250 000 en 2007. También en 2007, ICE arrestó a 4 077 extranjeros en los lugares de trabajo y se denunció a 863 con cargos criminales (*Migration News*, 2008a).

⁴⁷ El plan fue diseñado por el Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) para reducir la población indocumentada y otorgar la posibilidad a los voluntarios de que planifiquen con tiempo sus salidas. Según el proyecto, los 475 000 indocumentados con orden de deportación tendrían entre el 5 y el 22 de agosto para presentarse y sólo podrían hacerlo en cinco ciudades: Phoenix (Arizona), Santa Ana y San Diego (California), Charlotte (Carolina del Norte) y Chicago (Illinois) (*The Washington Post*, 2008).

¿Cómo será tratado el tema migratorio en el futuro cercano? Continuará siendo muy divisivo en la sociedad estadounidense. A pesar de que Barack Obama prometió, durante su campaña en las elecciones presidenciales, que apoyaría una reforma migratoria integral durante el primer año de su gobierno, la realidad económica lo enfrenta con un cambio de prioridades. Durante los primeros cien días de su presidencia se pronunció a favor de la regularización de migrantes indocumentados. En una visita oficial a México señaló con respecto a la promoción de una reforma integral: “Mi objetivo es dar un tono práctico y de sentido común a las soluciones, para que la gente no se muera en el desierto” (*Reforma*, 2009: 5).

Simultáneamente y por primera vez después del fracaso de la reforma migratoria en 2007, líderes sindicales y religiosos, activistas latinos a favor de los derechos de los inmigrantes, funcionarios y congresistas se han manifestado por medio de *tours* y marchas para que el presidente Barack Obama cumpla su compromiso de enviar al Congreso una propuesta de reforma migratoria integral. Además de la insistencia por legalizar a los indocumentados, estos grupos insisten en que la administración de Obama frene las redadas y las inhumanas deportaciones hasta que el Legislativo reforme las leyes de inmigración. No obstante estas crecientes presiones, el tema migratorio ha pasado a ser uno secundario para la administración de Obama en medio de esta crisis económica tan severa, pues los asuntos económicos, de salud, de energía, educación y de política exterior son prioritarios.

Reconocemos en el presidente Obama una muy buena actitud ante el desafiante fenómeno; sin embargo, ha expresado temor para presentar un proyecto de inmigración al Congreso en este clima de depresión económica. El vicepresidente Joe Biden señaló que sería difícil expresar a los ciudadanos que apoyan legalizar extranjeros y frenar deportaciones, cuando ellos están perdiendo no sólo empleos sino sus casas. Es probable que en el seno del Congreso se presenten muchos obstáculos para aprobar una reforma migratoria integral. Varios republicanos que apoyaron el proyecto Mc Cain-Kennedy están evadiendo liderar nuevos esfuerzos. Inclusive el senador Mc Cain tuteó al respecto ante líderes de negocios de origen latino, en el sentido de revitalizar nuevamente su proyecto de ley. Mientras tanto sigue incierto que se aprueben en el Congreso proyectos de gran alcance como una reforma integral, quizás haya espacio para aprobar iniciativas menos ambiciosas como la Dream Act.⁴⁸

Creemos que se requiere dar soluciones pragmáticas a la legalización de indocumentados, a la naturalización de miles de residentes, a la emisión de un número mayor de visas de trabajo, a la transferencia de recursos a nivel estatal para educación y salud pues, como consecuencia no intencionada, ahora los migrantes permanecen y requieren de estos servicios, y por supuesto elaborar una política de integración.

⁴⁸ El proyecto de ley, que tiene apoyo de ambos partidos, permitiría a los estudiantes indocumentados que llegaron a Estados Unidos antes de cumplir 16 años obtener un estatus legal comprobando un expediente limpio de actos criminales y si completaron al menos dos años de universidad o en el servicio militar (Muzafar y Bergeron, 2009).

El fenómeno migratorio en Estados Unidos es desafiante y requiere una respuesta tanto para los ciudadanos que han mostrado actitudes cada vez más antiinmigrantes, como para aquellos empresarios que requieren mano de obra y continuamente contratan fuerza de trabajo extranjera indocumentada, así como para las comunidades que demandan una regularización de estos migrantes sin documentos. Obama debe estar consciente de que la política de Bush separó familias, marginó, explotó y cometió abusos y muertes de migrantes, enriqueció a coyotes, y, por supuesto, a los empleadores que en productivos negocios los contratan, entre otras consecuencias.

España

La Unión Europea: antecedentes históricos

La Unión Europea se inició como un mercado común en 1958, y la libre movilidad de ciudadanos de los países comunitarios se institucionalizó sólo después de un cierto periodo de vigencia de un comprensivo régimen de liberación comercial y de la materialización de inversiones importantes en la región. El plazo pactado por los seis miembros fundadores —Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda y Alemania Occidental— de la Comunidad Económica Europea (CEE) para la libre movilidad laboral fue de diez años, y fue establecido en los acuerdos constitutivos del Tratado de Roma en 1957. Posteriormente, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido ingresaron a la Comunidad Europea (CE) en 1973. Grecia se incorporó a la CEE en 1981; España y Portugal en 1986. Austria, Finlandia y Suecia se unieron en 1995, y así quedaron conformados los quince Estados miembros de la Unión Europea (UE-15). Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia ingresaron a la Unión el 1 de mayo de 2004 para conformar los 25 estados miembros (UE-25). Para el 1 de enero del 2007, Bulgaria y Rumania se convirtieron en miembros (UE-27).⁴⁹ Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza son países asociados, miembros del Área Económica Europea (AEE).⁵⁰

Para darnos cuenta de su dimensión en 2009, 499.8 millones (el 83 por ciento del total de la población de Europa) vivía en los 27 países miembros de la Unión Europea. De acuerdo con Muenz, del total de la población de la Unión Europea, en 2006 el 4 por ciento eran nacionales de terceros países residentes en la Unión, y 84 por ciento eran ciudadanos o residentes extranjeros de los quince Estados. Los otros 73 millones eran ciudadanos o residentes extranjeros de los diez nuevos Estados miembros (Muenz, 2006: 6). España contaba con 45.3 millones de habi-

⁴⁹ Croacia y Turquía se encuentran en negociaciones para llegar a ser miembros, Macedonia es candidato, y Bosnia, Kosovo, Montenegro y Serbia son candidatos potenciales. Tan sólo Turquía tiene una población de 72.5 millones de habitantes.

⁵⁰ Estos cuatro países tienen una población de doce millones de personas (Delegación de la Comisión Europea en la República Argentina, 2008).

tantes en 2008, de los cuales 40.9 millones eran españoles y 5.2 millones eran nacidos en el exterior —2.1 millones son ciudadanos de la Unión Europea— (Instituto Nacional de Estadística, 2008).

A pesar de que la inmigración en Europa se percibía como temporal, hoy constituye el principal factor de crecimiento demográfico en la Unión Europea, pues

CUADRO 6
POBLACIÓN Y ÁREAS TERRESTRES DE LOS 27 ESTADOS MIEMBROS
DE LA UNIÓN EUROPEA, 2009

<i>Estado miembro</i>	<i>Población en millones</i>	<i>Población en % de la UE</i>	<i>Área km²</i>	<i>% del área de la UE</i>
Unión Europea	499.8	100	4 422 773	100
Alemania	82.0	16.4	357 021	8.1
Austria	8.4	1.7	83 858	1.9
Bélgica	10.7	2.1	30 510	0.7
Bulgaria	7.6	1.5	110 912	2.5
Chipre	0.8	0.2	9 250	0.2
República Checa	10.5	2.1	78 866	1.8
Dinamarca	5.5	1.1	43 094	1.0
Eslovaquia	5.4	1.1	48 845	1.1
Eslovenia	2.0	0.4	20 253	0.5
España	45.8	9.2	504 782	11.4
Estonia	1.3	0.3	45 226	1.0
Finlandia	5.3	1.1	337 030	7.6
Francia	64.4	12.9	643 548	14.6
Grecia	11.3	2.2	131 940	3.0
Holanda	16.5	3.3	41 526	0.9
Hungría	10.3	2.0	93 030	2.1
Irlanda	4.5	0.8	70 280	1.6
Italia	60.1	12.0	301 320	6.8
Latvia	2.3	0.5	64 589	1.5
Lituania	3.3	0.7	65 200	1.5
Luxemburgo	0.5	0.1	2 586	0.1
Malta	0.4	0.1	316	0.0
Polonia	38.1	7.6	312 685	7.1
Portugal	10.6	2.1	92 931	2.1
Reino Unido	61.6	12.3	244 820	5.5
Rumania	21.5	4.4	238 391	5.4
Suecia	9.2	1.8	449 964	10.2

FUENTE: European Commission, Statistical Office of the European Commission (Eurostat), Statistics data base, Total Population, <www.ec.europa.eu/eurostat>, consultado en julio de 2009.

en la mayoría de los países miembros la población envejece y en general hay un descenso importante: su tasa de fertilidad es de 1.47 hijos nacidos por mujer, más baja de la necesaria para mantener estable una población; es decir, más personas mueren que las que nacen cada año. De esta manera, durante los noventa, en la mayor parte de los Estados miembros se registró una inmigración neta positiva, que se situó entre quinientos mil y un millón de personas anualmente y aumentó a niveles aproximadamente de entre 1.5 y 2 millones a partir del nuevo milenio. Los grupos más numerosos de terceros países en la Unión Europea proceden de Turquía (2.3 millones), Marruecos (1.7 millones), Albania (0.8 millones) y Argelia (0.6 millones).⁵¹

Desde la firma del Tratado de Roma se vislumbraba la intención de los países miembros de la CEE de crear una unión regional para regular la migración. En 1987, al revisar dicho tratado, se suscribió en su artículo 8 que “el mercado interno debe comprometerse a formar un área sin fronteras internas, en donde el movimiento libre de bienes, personas y capital se asegure de acuerdo con lo establecido por el tratado”. La interpretación de este artículo, el cual fue cambiado por el número 7 del Tratado de Maastricht,⁵² entró en vigor en 1993 y ha generado múltiples controversias.

El 14 de junio de 1985, Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Holanda se reunieron en el poblado de Schengen en Luxemburgo para firmar el acuerdo de Schengen. Se inició una política de “desfronterización”, transfiriendo el control de entrada a las fronteras externas de los países miembros. A los que tienen fronteras con los no miembros se les denominó países Schengen.⁵³ El principal objetivo del acuerdo de Schengen ha sido el relajamiento de las fronteras internas para permitir el derecho al libre movimiento de nacionales en un área común: *Schengenland*.⁵⁴ Éstos tienen derecho de ingresar a los ahora 27 países miembros de la Unión Europea y a buscar empleo en casi todos los sectores (la excepción son algunos en el sector público), en donde se requiere forzosamente tener la ciudadanía del país específico.

⁵¹ El número de ciudadanos nacidos en el extranjero en Francia, Suecia, los Países Bajos y el Reino Unido es mayor que aquel que registran los nacionales de terceros países, ya que muchos inmigrantes adquirieron la ciudadanía de los países de acogida. Tercer informe anual sobre inmigración e integración, comunicación de la Comisión al Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social Europeo y Comité de las Regiones.

⁵² Mediante dicho tratado se estableció la creación de una unión política y monetaria en la ahora Unión Europea.

⁵³ El principal objetivo del acuerdo era la eliminación de los pasaportes y otras medidas de chequeo y revisión de los ciudadanos de los países participantes. En 1990, el mismo grupo de naciones firmó la Convención de Schengen, que incluía varias disposiciones sobre políticas de control fronterizo y de visas. A partir de entonces, las visas que excedieran noventa días permanecerían bajo competencia nacional.

⁵⁴ Otros países se adhirieron pronto a estas medidas: Italia en 1990, Portugal en 1991, España en 1992, Austria en 1995, Finlandia, Suecia y Dinamarca en 1996. Noruega e Islandia habían sido durante largo tiempo parte de la Nordic Passport Union junto con aquellos tres países; sin embargo, a pesar de que ni Noruega ni Islandia son miembros de la Unión Europea, ambos se unieron al área Schengen en 1996 para preservar esta unión. Dinamarca también mantiene una posición única: puede elegir entre aplicar o no nuevas decisiones hechas bajo los acuerdos de Schengen (Gelatt, 2005).

La apertura de las fronteras de la Unión Europea trajo como consecuencia la implementación de un nuevo sistema de cooperación multilateral en la administración de los nuevos controles fronterizos, lo que introdujo regímenes mínimos que han tenido efectos tanto en sus políticas migratorias en general como en acuerdos bilaterales en particular. Se tomó en consideración las diferencias no sólo en el concepto de migración, sino en las estructuras sociopolíticas, los factores históricos particulares y las experiencias específicas de cada país respecto de la inmigración (Verea, 2003: 220). Asimismo, se estimó la necesidad del establecimiento de normas comunes sobre la movilidad de personas y acuerdos para otorgar y uniformar visas.

El acuerdo de Schengen constituyó un parteaguas en materia de política migratoria regional. Se implementaron innovadores sistemas de controles internos y se establecieron diversos proyectos y mecanismos, como el Manual Schengen; un comité coordinador, un sistema de información computarizado ad hoc, un acuerdo regional de cooperación policiaca y judicial e iniciativas para la futura armonización de una política migratoria colectiva, entre otras políticas e instrumentos.⁵⁵

Todos los países miembros del área Schengen forman parte del Sistema de Información Schengen (SIS), el cual permite el intercambio de información de las autoridades competentes judiciales, consulares, aduanales y policiales de los Estados miembros para que compartan alertas sobre ciertas categorías de personas que cruzan sus fronteras. La Unión Europea permite la entrada sin la visa Schengen a ciudadanos de 36 terceros países, a través del método *visa waiver*.⁵⁶ Con el objeto de combatir el fraude de visas y mejorar su seguridad interna, en junio de 2007 la Unión Europea aprobó la Ley Sistema de Información de Visas (SIV), la cual permite a los países miembros guardar los datos de hasta setenta millones de personas, incluyendo fotografía facial y huellas de los diez dedos de los ciudadanos de terceros países de naciones (*non-visa waiver*) que solicitan una visa Schengen, el sistema más grande del mundo en su tipo. El fondo para financiar la seguridad y el control de las fronteras externas de los Estados miembros será de 1.82 millones de euros entre 2007 y 2013.⁵⁷

Se estimaba que el desmantelamiento de los controles fronterizos causaría un potencial incremento en la inmigración clandestina y un posible aumento del tráfico de drogas, armas, etc. Ello los llevó a desarrollar políticas ad hoc para intentar

⁵⁵ Cabe destacar que Irlanda y el Reino Unido no han abolido los controles fronterizos como los otros miembros de *Schengenland*. Suiza y Liechtenstein van a adoptar próximamente el *Schengen aquis*, cuerpo de leyes que armoniza el procedimiento y la implementación de las reglas que gobiernan al área Schengen.

⁵⁶ Los países son Argentina, Australia, Brasil, Brunei, Canadá, Chile, Costa Rica, Croacia, Guatemala, Santa Sede, Honduras, Israel, Japón, Malasia, Mauritania, México, Mónaco, Nueva Zelanda, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Saint Kitts y Nevis, El Salvador, San Marino, Seychelles, Singapur, Corea del Sur, Estados Unidos, Uruguay, Venezuela, Hong Kong y Macao.

⁵⁷ El 30 por ciento de este fondo será usado para fronteras terrestres, un 35 por ciento para marítimas y un 20 por ciento para aeropuertos; 155 millones de euros serán destinados para oficinas consulares. La cantidad que cada miembro recibe depende del tamaño y el peligro relativo que representa su frontera, así como la cantidad de trabajo que representa su manejo y administración (Migration Policy Institute, 2007).

solucionar los problemas en materia de seguridad nacional y regional. Para tal efecto, instituciones intergubernamentales del Consejo de Ministros de Cooperación Política Europea y de múltiples foros multilaterales establecieron una política de visados para inmigrantes temporales; limitaron las peticiones de asilo; crearon un sistema de información automatizado para coordinar acciones referentes al ingreso de extranjeros; y, simultáneamente, se desarrollaron medidas compensatorias para garantizar una mayor seguridad en la movilidad de personas provenientes de terceros países y no miembros de la Unión Europea.

El acuerdo Schengen estableció en 1990 que la emisión de visas para extranjeros dirigidas a turistas, a personas de negocios o a científicos no debía exceder los tres meses, y que no se les permitiría trabajar o establecer un negocio. Hay tres categorías de extranjeros según el origen de los inmigrantes: los ciudadanos de países miembros de la Unión Europea, los originarios de los países de la Asociación de Libre Comercio de Europa (European Free Trade Association, EFTA) que, junto con la primera categoría, forman un área económica europea, y los ciudadanos de terceros países. Cada una de estas categorías tiene una posición legal específica para cruzar las fronteras o puertas que pueden dividirse en las siguientes políticas:

- a) Visas. Los ciudadanos de la Unión Europea no necesitan pasaporte ni visa para ingresar a los países miembros de la Unión. El resto de los países requieren comprobar el objetivo de su viaje y demostrar su intención de regresar a su lugar de origen.
- b) Controles fronterizos externos. Establecidos en los principales lugares de entrada para no permitir la entrada a inmigrantes no autorizados.
- c) Permisos de trabajo y residencia. Los ciudadanos miembros de la Unión Europea tienen permiso de trabajar en cualquiera de los países de la Unión, así como recibir beneficios para sus familiares y de retiro. Los estudiantes, jubilados y cualquier otra persona sin actividad también tienen derecho a moverse libremente por la comunidad. Los ciudadanos de terceros países que desean obtener un permiso de trabajo y residencia lo obtienen generalmente por un año. No obstante, mientras más se permanece en un país, las posibilidades de renovar un permiso o convertirlo en permanente en el futuro aumentan sustancialmente. Aunque cada país ha establecido sus propias reglas, las condiciones indispensables para otorgar la residencia son: empleo estable, salario suficiente para la manutención del individuo y su familia, dominio del idioma local y condiciones de vivienda adecuadas, entre otras. Estas limitaciones han sido fijadas para proteger los mercados laborales.⁵⁸

⁵⁸ En el Tratado de Maastricht se incluyó un capítulo social cuyo objetivo era asegurar que la fuerza de trabajo dentro de la Unión Europea tuviera niveles mínimos de seguridad social y fuese accesible para los inmigrantes que cuentan con permisos de trabajo o residencia. Los servicios médicos que se otorgan a todos los ciudadanos de la Unión, así como los seguros privados, no son aplicables a los inmigrantes, por lo que éstos deben recurrir a los sistemas de seguridad social nacionales.

- d) Controles internos. Se establecieron medidas como: tarjetas de identificación, cierta presión a empleadores de indocumentados, sin llegar a establecer sanciones o castigos; y un sistema de deportaciones a los lugares de origen de los migrantes indocumentados.
- e) Permisos de residencia permanente y sistemas de regularización. Los programas de regularización y otorgamiento de residencia permanente varían mucho entre los países miembros pero, en general, las condiciones que se exigen son una residencia prolongada y un empleo estable, y se condiciona no haber abandonado el país por periodos prolongados. Se promueve la reunificación familiar sobre todo de cónyuges e hijos menores de 18 años y, a veces, de padres, abuelos u otros parientes. La regularización de inmigrantes no autorizados no se acepta en algunos países por considerarse que el inmigrante cometió un delito al haber ingresado sin documentos. En España e Italia, por ejemplo, se procedió a importantes regularizaciones, mientras que Francia, Alemania y los Países Bajos optaron por regularizaciones limitadas para grupos específicos de inmigrantes. En algunas naciones existen ciertos programas que apoyan la integración del inmigrante. La tipología de la inmigración difiere mucho según el Estado miembro; mientras que la reagrupación familiar es considerable en países como Austria, Francia o Suecia, otros Estados miembros, como Irlanda, España, Portugal y el Reino Unido, dan prioridad a la inmigración laboral.
- f) Naturalización. Ésta es la última etapa del proceso migratorio en la que una persona deja de ser inmigrante o residente permanente para convertirse en ciudadano, bajo los criterios de *jus soli* o *jus sanguinis*⁵⁹ o un modelo mixto, diferente en cada país. Los requisitos que los países buscan para otorgar la ciudadanía van desde comprobar que se tienen ancestros del país que lo solicita, haber permanecido un periodo suficiente de residencia de cinco a diez años, hasta ser cónyuge de un ciudadano. Para obtenerla, el candidato debe portar un registro penal limpio; una asimilación y lealtad probada (ejemplo de ello sería el dominio de la lengua); y, en ocasiones, la renuncia a otras ciudadanía. No obstante, cada vez ha sido más aceptada la doble o triple nacionalidad. Sin embargo, hasta el momento los países europeos han tenido poca experiencia en llevar a cabo naturalizaciones, ya que existen pocos residentes que luego se convierten en ciudadanos.⁶⁰

⁵⁹ Los países *settlers* o de colonización que aceptan grandes escalas de migración, como han sido Canadá, Estados Unidos y Australia han adoptado, como política ciudadana, el principio de *jus soli* que otorga la ciudadanía por lugar de nacimiento, es decir, por el simple hecho de haber nacido en un país. En cambio, los países *non immigrant* o etnicistas se fundan en el principio de *jus sanguinis* que atribuye la ciudadanía por parentesco o sangre, porque su objetivo es preservar la homogeneidad de la sociedad y, por ende, cuando han requerido mano de obra adicional han recurrido a la contratación temporal de trabajadores extranjeros. Los europeos no se habían caracterizado por tener una actitud abierta hacia la admisión de cuantiosos flujos migratorios y su orgullo radicaba, precisamente, en haber escogido el principio basado en la herencia de sangre (Verea, 2003: 56).

⁶⁰ Para una mayor explicación de estas categorías, véanse Convey y Kupiszewsky, 1995: 939-963.

Una política migratoria regional como la europea nos brinda un ejemplo muy ilustrativo de cómo confrontar tendencias permisivas o expansivas con otras medidas restrictivas, estableciendo diferentes procesos de inclusión, así como de exclusión para todo tipo de migrantes y sus descendientes. Los procesos de “desfronterización” vs. “refronterización” que se han venido llevando a cabo en la Unión Europea constituyen el pegamento que amalgama y une a los países que se encuentran bajo su sistema y separa a aquellos que no lo comparten, producto de muchos años de integración no sólo económica sino política, social y cultural.

Política migratoria española

Introducción

España es al mismo tiempo país de origen, tránsito y destino de migrantes. Al ingresar a la Unión Europea, España constituía una economía en desventaja con respecto a los otros miembros de la Unión y era una de las naciones expulsoras de migrantes. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, España contaba con 45.2 millones de habitantes en 2007, de los cuales 40.8 millones eran españoles y 5.2 millones eran nacidos en el exterior (2.1 millones son ciudadanos de la Unión Europea) (Instituto Nacional de Estadística, 2008). Su precipitado desarrollo económico y las condiciones demográficas la convirtieron en un importante polo de atracción para migrantes, quienes ya representan más del 10 por ciento de su población.

Para marzo del 2008, el 54 por ciento de los extranjeros registrados eran hombres.⁶¹ El 39 por ciento de los extranjeros es nacional de un país de la Europa Comunitaria, el 30 por ciento es latinoamericano, el 21 por ciento africano, el 6 por ciento asiático, el 3 por ciento es europeo de países no comunitarios, el 0.5 por ciento estadounidense y el 0.4 por ciento de países de Oceanía. El colectivo nacional para el 2007 con mayor presencia fue el marroquí (648 735 personas), seguido muy de cerca por el rumano (603 889) y el ecuatoriano (395 308)⁶² (véase el cuadro 7). Hasta principios de 2008, el mayor incremento numérico correspondió a rumanos y después a marroquíes y ecuatorianos. Cataluña, Madrid, la comunidad valenciana y Andalucía agrupan al 65.5 por ciento de los extranjeros registrados. Tan sólo entre Madrid y Barcelona se encuentran el 32.7 por ciento de los no residentes nacidos en el exterior. En el cuadro 8 podemos observar cómo se ha incrementado la migración proveniente de China y que, a pesar de la tan severa crisis económica,

⁶¹ Si bien entre los extranjeros hay más hombres que mujeres, en el colectivo del resto de Europa y en el iberoamericano son mayoritarias las mujeres (MTI, 2008).

⁶² A continuación se encuentran los colombianos (264 549), los británicos (206 168), los búlgaros (136 504), los italianos (130 905), los chinos (126 057), los peruanos (123 161) y los portugueses (109 576). Las personas de estas nacionalidades representan el 68 por ciento del total de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor en España.

CUADRO 7
EXTRANJEROS EN ESPAÑA SEGÚN NACIONALIDAD, 2004-2007

	2004		2005		2006		2007	
	Residentes al 31 dic. 2004	% crecimiento 2004	Residentes al 31 dic. 2005	% crecimiento 2005	Residentes al 31 dic. 2006	% crecimiento 2006	Residentes al 31 dic. 2007	% crecimiento 2007
Unión Europea ¹	614 491	18.8	817 747	33.1	932 503	14.0	1 546 309	65.8
Bulgaria	32 244	32.3	56 329	74.7	60 174	6.8	127 058	111.2
Rumania	83 372	52.5	192 134	130.5	211 325	10.0	603 889	185.8
Resto Europa	53 284	24.2	88 714	66.5	96 175	8.4	114 936	19.5
Ucrania	27 461	27.3	49 812	81.4	52 76	5.9	62 409	18.3
África	498 507	15.2	649 251	30.2	709 174	9.2	841 211	18.6
Argelia	27 532	15.8	35 437	28.7	39 433	11.3	45 825	16.2
Marruecos	386 958	15.9	493 114	27.4	543 721	10.3	648 735	19.3
Latinoamérica	649 122	26.2	986 178	51.9	1064 916	8.0	1 215 351	14.1
Argentina	56 193	29.6	82 412	46.7	86 921	5.5	96 055	10.5
Bolivia	11 467	62.6	50 738	342.5	52 587	3.6	69 109	31.4
Colombia	137 369	27.8	204 348	48.8	225 504	10.4	254 301	12.8
Cuba	30 738	12.5	36 142	17.6	39 755	10.0	45 068	13.4
Ecuador	221 549	27.1	357 065	61.2	376 233	5.4	395 808	5.2
Perú	71 245	23.7	82 533	15.8	90 906	10.1	116 202	27.8
R. Dominicana	42 928	17.1	50 765	18.3	58 126	14.5	70 775	21.8

CUADRO 7
EXTRANJEROS EN ESPAÑA SEGÚN NACIONALIDAD, 2004-2007
(CONTINUACIÓN)

	2004		2005		2006		2007	
	Residentes al 31 dic. 2004	% crecimiento 2004	Residentes al 31 dic. 2005	% crecimiento 2005	Residentes al 31 dic. 2006	% crecimiento 2006	Residentes al 31 dic. 2007	% crecimiento 2007
Norteamérica	16 964	5.0	17 052	0.5	18 109	6.2	19 256	6.3
Asia	142 762	17.5	177 423	24.3	197 965	11.6	238 770	20.6
China	71 881	28.2	85 745	19.3	99 526	16.1	119 859	20.4
Oceanía	1 112	9.2	1 466	31.8	1 819	24.1	2 051	12.8
Total	1 977 291	20.1	2 738 932	38.5	3 021 808	10.3	3 979 014	31.7

¹ En "Unión Europea" están incluidos Rumania y Bulgaria, incluso en los años 2004, 2005 y 2006, aun cuando en tales años no formaban parte de ésta. También están incluidos Suiza y los países pertenecientes al Espacio Económico Europeo que no forman parte de la Unión Europea.

FUENTE: elaboración propia con base en información del Gobierno de España, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Observatorio Permanente de la Inmigración, Estadísticas, varios años, <<http://extranjeros.mtas.es/es/Observatoriopermanenteinmigracion/>>, consultada en septiembre de 2009.

sigue aumentando la expedición de certificados de registro o tarjetas de residencia con respecto a años anteriores.

CUADRO 8
EXTRANJEROS EN ESPAÑA CON CERTIFICADO DE REGISTRO
O TARJETA DE RESIDENCIA EN VIGOR SEGÚN NACIONALIDAD,
MARZO DEL 2009¹

<i>País de procedencia</i>	2007	2009 ²
Población total	45 200 737	46 063 511
Espacio Económico Europeo (EEE) ³	1 534 287	1 719 011
Países no miembros del EEE	2 444 727	2 768 738
Marruecos	648 735	729 672
Ecuador	395 808	438 388
Colombia	254 301	282 635
China	119 859	143 273
Perú	116 202	138 559
Argentina	96 055	100 211
Rep. Dominicana	70 775	82 850
Resto de países no miembros del EEE		853 150
Total	3 979 014	4 495 349

¹ Incluye a los extranjeros con tarjeta de autorización de residencia en vigor, con autorización de estancia por estudios, concesiones de nacionalidad española por residencia.

² Estimaciones.

³ 27 países integrantes de la UE e Islandia, Noruega y Liechtenstein.

FUENTE: Gobierno de España, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Observatorio Permanente de la Inmigración, Estadísticas, varios años, <[www:http/extranjeros.mtas.es/es/observatoriopermanente/inmigracion/](http://extranjeros.mtas.es/es/observatoriopermanente/inmigracion/)>, consultada en julio de 2009.

De los extranjeros registrados, el 38 por ciento dispone de una autorización de residencia permanente y el 62 por ciento de una autorización temporal. De los extranjeros que se encuentran en el mercado laboral, el 21.6 por ciento corresponde a autorizaciones de trabajo por cuenta ajena y el 0.3 por ciento a autorizaciones por cuenta propia —principalmente entre iberoamericanos y europeos—; el 11 por ciento de ellos obtuvo un permiso para una residencia no lucrativa, el 20.4 por ciento es de tipo permanente —residen y trabajan en las mismas condiciones que los españoles, la mayoría africanos y asiáticos—, y el 47 por ciento corresponde a familiares o comunitarios.⁶³ Un estudio de la Organización para la Cooperación y

⁶³ De estas 1 373 757 autorizaciones temporales, 304 004 son iniciales, 744 468 han sido renovadas por primera vez, 287 067 por segunda vez y otras 38 218 pertenecen a otro tipo de autorizaciones temporales.

el Desarrollo Económico (OCDE) señala que durante la década 1994-2004, el empleo desempeñado por extranjeros en España aumentó en un 551 por ciento, el mayor crecimiento en el mundo, registrando una tasa de empleo superior a la de los nacionales. Es decir, España constituyó la nación que más inmigrantes acogió (645 000), detrás de Estados Unidos, siete veces más poblado (OCDE, 2007: 26).

Por otra parte, España se ha convertido en el primer Estado miembro de la Unión Europea que envía más remesas a terceros países, por delante de Alemania y Francia. Fuera de la Unión Europea, Estados Unidos y Arabia Saudita superan a España. A pesar de que es el Estado miembro que se sitúa a la cabeza de Europa en el envío de remesas (las cuales representan el más alto porcentaje del PIB), durante el último trimestre de 2008 el envío de remesas descendió en un 20 por ciento con respecto al mismo periodo el año anterior debido al impacto de la crisis económica. En concreto, en 2008 los inmigrantes enviaron en total 7 840 millones de euros, un 11.3 por ciento menos que el año anterior cuando salieron de España 8 445 millones (*RGE Monitor*, 2009). La Comisión Europea publicó que en 2006 las remesas ascendieron a seis mil millones de euros.⁶⁴ El 53 por ciento de las remesas que parten de España se transfieren a América Latina —principalmente a Colombia y Ecuador—, seguida por el Magreb y sólo en un tercer lugar figura Europa del Este. Estados Unidos y Canadá también envían la mayoría de sus remesas a diversas naciones de América Latina y el Caribe.

En virtud de que el ingreso de migrantes a España ha ido incrementando sustantivamente, el Consejo de Ministros aprobó un acuerdo por el que se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario. El acuerdo refleja la determinación del número y características de las ofertas de empleo. Para determinar la cantidad necesaria, el gobierno, por medio de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (SEIE), tomó en cuenta las propuestas de las comunidades autónomas y corporaciones locales, representadas en el Consejo Superior de Política de Inmigración; de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, presentes en la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, así como de la Comisión Interministerial de Extranjería. En 2007, por ejemplo, se contrataron legalmente 180 000 trabajadores, como respuesta a sus necesidades laborales.⁶⁵

Principales lineamientos

Según los lineamientos establecidos en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, España permite a los ciudadanos y sus familiares de otros Estados miem-

⁶⁴ España es el miembro de la Unión Europea en el que se ha producido el mayor incremento de las remesas (141.9 por ciento) después de Portugal (183.2 por ciento) (European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, 2006: 1-31).

⁶⁵ El acuerdo incluye búsqueda de empleo prioritariamente entre los hijos y nietos de los españoles de origen. Los trabajadores que puedan acceder a esta vía de contratación tendrán un máximo de tres meses para buscar empleo.

bros de la Unión Europea —cualquiera que sea su nacionalidad— entrar, salir, circular, permanecer y residir libremente en su territorio, así como a acceder a cualquier actividad laboral tanto por cuenta propia como ajena.⁶⁶ La legislación española diferencia muy bien entre estas dos categorías de actividades lucrativas. Los extranjeros que deseen realizarlas simultáneamente necesitan autorización para ejercer cada una de ellas, ajustándose a las reglas respectivas.

No obstante, España ha establecido un marco jurídico en materia de migración para permitir y restringir el ingreso de inmigrantes, conformando una política selectiva que se abre principalmente según las necesidades de su mercado laboral. Se exige que los migrantes demuestren sus capacidades para poder ingresar al mercado. Por lo general se otorga la residencia temporal y, posteriormente, la permanente. Los cuatro pilares sobre los que se sustenta su política migratoria son control y lucha contra la inmigración clandestina, canalización ordenada de los flujos legales de acuerdo con las necesidades del mercado laboral, promoción de la integración social de los inmigrantes a la realidad social española y cooperación con los países emisores de inmigrantes.

Políticas selectivas para la admisión de inmigrantes

La política migratoria española establece diversos lineamientos para el ingreso y permanencia temporal tanto para los miembros de la Unión Europea como para los originarios de terceros países o inmigrantes.

Los ciudadanos de la Unión Europea que pretendan permanecer o fijar su residencia en España durante más de tres meses están obligados a solicitar su inscripción en el Registro Central de Extranjeros.⁶⁷ Se les otorga una tarjeta de residencia así como a sus familiares, la cual puede tener validez hasta por cinco años a partir de la fecha de su expedición. Los nacionales de terceros países a quienes, por razón de parentesco, sea de aplicación el régimen comunitario, quedan incluidos en esta categoría, con las salvedades previstas en relación con la libre circulación de trabajadores por cuenta ajena y nacionales de los nuevos Estados miembros.⁶⁸ Las personas incluidas dentro del ámbito de aplicación del régimen comunitario tienen derecho a:

⁶⁶ Ambas categorías son la clasificación más importante que divide los permisos de trabajo para extranjeros. Las actividades por cuenta propia se refieren a las gestionadas directamente por el trabajador, y las que son por cuenta ajena son gestionadas por el empresario o empleador ante el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Ambas categorías tienen tres subcategorías.

⁶⁷ La solicitud se realiza en la provincia donde pretendan fijar su residencia, en el plazo de tres meses contados desde la fecha de entrada a España. Se les expide un certificado de registro con su número de identidad y la fecha de registro. Junto con la solicitud de inscripción, deberá presentarse el pasaporte o documento nacional de identidad válido y en vigor del solicitante.

⁶⁸ Estarán sometidos a la obtención de una autorización de trabajo en España, de acuerdo con el régimen general de extranjería de la Ley Orgánica 4/2000. A los trabajadores asalariados procedentes de Bulgaria y Rumania se les aplicará un periodo transitorio de dos años, desde el 1 de enero de 2007, fecha de incorporación a la Unión Europea.

- ✦ acceder a cualquier actividad laboral por cuenta ajena o propia, para prestar o recibir servicios;
- ✦ residir permanentemente después de haber desarrollado una actividad laboral en las mismas condiciones que los nacionales españoles, así como acceder a las ofertas de empleo público;
- ✦ la equiparación con los trabajadores españoles en cuanto a salarios, promoción, formación profesional, seguridad social, condiciones de trabajo y afiliación sindical;
- ✦ la totalización de periodos de seguros cumplidos en los países miembros, a efectos de las prestaciones de la seguridad social.

Residencia para migrantes temporales por motivos laborales

Mecanismos de aceptación

El gobierno español, por medio del Consejo de Ministros, aprueba una cuota anual de trabajadores extranjeros que no se encuentran residiendo en España, para desempeñar ciertos trabajos. Son seleccionados en sus países de origen a partir de las ofertas presentadas por los empresarios.⁶⁹ La Dirección General de Inmigración (DGI) lleva a cabo el procedimiento, realiza un proceso selectivo en el país de origen y lo notifica a las organizaciones o empresas solicitantes. En caso de que se trate de países con los que no existe acuerdo, la DGI y la correspondiente misión diplomática se ocupan de la gestión. La comisión de selección remite el listado de migrantes temporales aprobados a la DGI, quien lo traslada de inmediato a la Comisaría General de Extranjería y Documentación de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, para que revise la posible denegación del ingreso así como la asignación del número de identidad de extranjero (NIE). La resolución se notifica de inmediato a la organización o empresa solicitante, al consulado correspondiente, a la Dirección General de Asuntos Consulares y a las áreas y dependencias de Trabajo y Asuntos Sociales.

Por lo general, se establece una cifra provisional —sujeta a revisión durante el año, adaptable a las necesidades del mercado de trabajo—, así como las características de las ofertas de empleo para un año natural que puedan cubrirse mediante este procedimiento. Las ofertas de empleo deben orientarse preferentemente hacia los países con los que España tiene firmados acuerdos bilaterales sobre regulación de flujos migratorios. Asimismo, se establece un número de visados para búsqueda de empleo limitados a determinados sectores de actividad u ocupaciones en un ámbito territorial concreto. Igualmente, se regula el procedimiento de contratación de trabajadores de temporada.

⁶⁹ La selección podrá realizarse en forma no presencial, mediante el análisis de la formación y experiencia de los trabajadores, mediante entrevistas telefónicas o videoconferencias.

En principio, a los extranjeros se les autoriza una residencia temporal para laborar por un máximo de un año, prorrogable por otro más. Oficialmente se prevé un trato preferente en razón de la ascendencia (hijos o nietos de españoles de origen). En la práctica queda a la discrecionalidad la contratación de extranjeros con altas capacidades, independientemente si se trata de obreros o profesionistas, y se pretende dar preferencia a los profesionales de alta calificación.

Los empleadores que deseen contratar a un extranjero deberán obtener previamente autorización, para lo cual se tendrá en cuenta que la situación nacional del empleo permita la contratación del trabajador extranjero.⁷⁰ La legislación española prevé considerar, por un lado, la insuficiencia de trabajadores españoles, de nacionales de la Unión Europea o de extranjeros autorizados, capacitados para el desempeño del puesto solicitado y, por el otro, la inexistencia de demandantes de empleo disponibles para satisfacer la oferta (Geronimi, 2004: 22).

Existen ciertas excepciones para conceder la autorización de empleo a un extranjero:

- ✧ haber nacido y ser residente en España, ser hijo o nieto de español de origen o ser cónyuge o hijo de extranjero residente en España con una autorización de trabajo, o ser hijo de español nacionalizado o comunitario que lleve residiendo legalmente en España un año como mínimo, y al hijo no le sea de aplicación el régimen comunitario;
- ✧ ser titular de una autorización de trabajo y pretender renovarla;
- ✧ ser refugiado o apátrida en determinadas condiciones;
- ✧ tener a su cargo ascendientes o descendientes españoles;
- ✧ menores extranjeros tutelados en edad laboral;
- ✧ trabajadores designados para cubrir puestos de confianza;
- ✧ trabajadores necesarios para montaje o reparación de equipos importados;
- ✧ titulares de autorizaciones de trabajo para actividades de temporada durante cuatro años naturales y que hayan retornado a su país de origen;
- ✧ nacionales de Estados con los que se hayan suscrito convenios internacionales o bilaterales a este efecto;
- ✧ nacionales de Estados no pertenecientes a la Unión Europea ni al Espacio Económico Europeo enrolados en buques españoles en virtud de acuerdos internacionales de pesca marítima.

Asimismo, se han establecido las obligaciones del empleador con respecto al extranjero contratado, y entre las principales encontramos:

⁷⁰ El Servicio Público de Empleo Estatal elabora, con periodicidad trimestral y previa consulta con la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, un catálogo de ocupaciones de difícil cobertura dirigidas a extranjeros, para cada provincia. El empleador debe acreditar la dificultad de contratación para el puesto que pretende cubrir, gestionándola ante el servicio público de empleo. En un plazo de quince días se podrá acreditar la insuficiencia de demandantes de empleos adecuados y disponibles para aceptar la oferta.

- ✧ garantizar trabajo continuo durante el periodo autorizado para residir;
- ✧ inscribir al empleado en el sistema de seguridad social;
- ✧ acreditar la capacitación exigida para el ejercicio de la profesión. Si es titulado deberá ser homologado;
- ✧ carecer de antecedentes penales tanto en España como en los países anteriores de su residencia;
- ✧ investigar que no se encuentre en forma irregular en territorio español.

En caso de que el empleador pretenda contratar a un trabajador extranjero no residente en España, deberá solicitar la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena para su tramitación, correspondiente a la provincia donde se vaya a ejercer la actividad laboral.⁷¹ Una vez autorizado el permiso y recogido el visado, el trabajador deberá entrar en territorio español en el plazo de vigencia establecido, que no será superior a tres meses. A partir de la entrada legal a España, el trabajador podrá comenzar su actividad laboral y se producirá su afiliación, alta y posterior cotización en los términos establecidos por la normativa de seguridad social que resulte de aplicación. En el plazo de un mes desde la entrada en España, el extranjero deberá solicitar la tarjeta de identidad de extranjero personalmente y ante la Oficina de Extranjeros. Cabe destacar que es posible solicitar una renovación para permanecer mayor tiempo en territorio español hasta por dos años.⁷² Por lo general, el permiso se otorga en caso de continuidad en la relación laboral, así como en caso de que disponga de una nueva oferta de trabajo que reúna los requisitos exigibles para la autorización de una residencia temporal y trabajo por cuenta ajena.⁷³

El Ministerio de Emigración e Inmigración (MEI) puso en marcha un plan en 2006, con objeto de automatizar la renovación de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena, así como la obtención de autorizaciones de residencia permanente o la renovación de las mismas, en vista de la creciente demanda de mano de obra extranjera. Según lo establece este plan, se puede contratar a estudiantes extranjeros y renovar su estancia; se norman sus actividades, las cuales deben ser compatibles con la realización de sus estudios, y los ingresos obtenidos no podrán tener el carácter de recurso necesario para su sustento o estancia.

Las ofertas de empleo de carácter temporal garantizarán al trabajador contratado una actividad continuada durante el periodo de vigencia de la autorización solicitada. Pueden formularse para atender las actividades siguientes:

⁷¹ Una vez autorizado el ingreso, la autoridad local comunica la resolución al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y a la misión diplomática u oficina consular española correspondiente al lugar de residencia del trabajador. En el plazo de un mes desde la notificación al empleador o empresario interesado, el trabajador deberá solicitar personalmente el visado en la misión diplomática u oficina consular en cuya demarcación resida.

⁷² La presentación de la solicitud debe hacerse sesenta días naturales antes de la fecha de expiración. En este plazo prorrogará la validez de la autorización anterior hasta la resolución del procedimiento.

⁷³ Existen otras salvedades específicas en caso de haberse ausentado del país por causas de fuerza mayor, y la situación nacional de empleo, entre otras.

- ✦ de temporada o campaña, con una duración máxima de nueve meses dentro de un periodo de doce meses consecutivos. En el sector agrícola se considera actividad continuada la que no es inferior a un 75 por ciento del tiempo de trabajo habitual en el sector;
- ✦ de obra o servicio, cuando su duración prevista no exceda de un año.⁷⁴

En términos generales, el empleador debe proporcionar al trabajador un alojamiento adecuado, solventar los viajes de llegada a España y garantizar el retorno de ellos a su país de origen, una vez concluida la relación laboral. Los derechos laborales que se deben otorgar a los extranjeros empleados en el mercado laboral español son

- ✦ asistencia sanitaria en el municipio de su domicilio. Atención de urgencia en caso de enfermedades graves o accidentes;⁷⁵
- ✦ afiliación a algún sindicato en las mismas condiciones que los nacionales, cuando posean un permiso de residencia;⁷⁶
- ✦ movilidad profesional sujeta a la aprobación previa de la autoridad competente o al periodo de empleo en su ámbito geográfico;
- ✦ permanecer en el país antes de la terminación del contrato o por pérdida de empleo y buscar otro empleo;
- ✦ igualdad de trato en materia de prestaciones de seguridad social, básicas para cualquier extranjero (Geronimi, 2004: 31).

Es importante destacar que hay extranjeros exceptuados de la obligación de obtener la autorización de trabajo temporal para la realización de determinadas actividades.⁷⁷ Los españoles de origen que hubieran perdido la nacionalidad española

⁷⁴ Servicios como el montaje de plantas industriales o eléctricas, construcción de infraestructuras, edificación y redes de suministro eléctrico, gas, ferrocarriles y telefónicos, instalaciones y mantenimiento de equipos productivos, así como su puesta en marcha y reparaciones, entre otros.

⁷⁵ La ley prevé situaciones especiales para los menores de 18 años y para las mujeres embarazadas (embarazo, parto y posparto).

⁷⁶ El ejercicio del derecho de huelga se subordina a la posesión de un permiso de trabajo.

⁷⁷ Entre las principales excepciones encontramos: técnicos investigadores, personal directivo o profesores y científicos, artistas, ministros religiosos de las órdenes y comunidades religiosas, funcionarios civiles o militares —por acuerdos de cooperación con la administración española—, corresponsales de medios de comunicación. Todos ellos deben ser invitados por la administración general del Estado, las comunidades autónomas, las universidades, instituciones culturales u organismos que tengan por objeto la promoción y el desarrollo de la investigación, programas culturales y docentes de sus países respectivos. Por supuesto, están excluidos agentes diplomáticos y los funcionarios consulares, los miembros de las misiones permanentes o de las delegaciones ante los organismos intergubernamentales o internacionales con sede en España así como sus familiares. Esta circunstancia se acredita con la presentación de la invitación o contrato de trabajo suscrito, donde conste la descripción del proyecto y el perfil profesional que se requiere para su desarrollo. El extranjero deberá solicitar el visado de residencia ante la oficina consular española correspondiente a su lugar de residencia, acompañando la solicitud de la documentación que proceda para cada uno de los supuestos de excepción a la autorización de trabajo previstos.

deberán presentar la certificación de nacimiento. Existe también una excepción importante y es la categoría *au pair*, que se define como la acogida de un extranjero en forma temporal en una familia a cambio de determinados servicios; la razón de su estancia es mejorar sus conocimientos lingüísticos y tal vez profesionales, así como su cultura general. Este tipo de colocación no implica relación laboral. Los beneficiarios con edades entre 17 y 30 años tendrán derecho, en un lapso máximo de dos años, a alojamiento y alimentación de la familia que lo hospeda, a percibir mensualmente una cantidad determinada como dinero de bolsillo, un día libre a la semana (debiendo coincidir con domingo uno de estos días libres de cada mes) y un seguro de prestaciones médicas.

Acuerdos bilaterales para el trabajo temporal

La Convención de Viena define los acuerdos migratorios bilaterales como “todo acuerdo entre dos Estados, celebrado por escrito y regido por el derecho internacional, destinado a crear, modificar o exigir derechos y obligaciones en materia de migraciones internacionales”. De acuerdo con la OCDE, en el corto plazo los acuerdos se refieren a migraciones temporales de mano de obra poco calificada; en el mediano plazo, en cambio, se centran en trabajadores más calificados para hacer frente a las necesidades estructurales del país receptor. Por su parte, la OIT señala dos ventajas de los acuerdos bilaterales: por un lado, los Estados signatarios comparten la responsabilidad de garantizar condiciones adecuadas de vida y de trabajo y, por el otro, tienen la capacidad de supervisar u organizar activamente el proceso de las migraciones laborales en su conjunto. Sin embargo, reconoce que son una herramienta eficaz para la protección de los trabajadores y para asegurar flujos.

Cabe recordar que España constituía un país expulsor de migrantes y, de hecho, había firmado varios acuerdos bilaterales con la intención de facilitar los flujos hacia el exterior, la contratación y colocación de trabajadores españoles en diversos países europeos. Entre los más importantes destacaban: con Francia (1932 y 1961), República Federal Alemana (1960), Bélgica (1958), Países Bajos y Suiza (1961) y Austria (1965). También entre 1948 y 1981, España firmó diversos acuerdos para facilitar el desplazamiento de españoles hacia América Latina como con Argentina (1948 y 1960), República Dominicana (1956), Brasil (1960), Chile (1961), Paraguay (1965) y Venezuela (1979). Conscientes del hecho de haberse convertido en un país importador de mano de obra en 2001, el Consejo de Ministros aprobó el denominado Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración (GRECO), reconocido como la primera iniciativa española para afrontar el tratamiento de la inmigración desde todas sus vertientes y a la par, de su perspectiva como parte de un espacio común. Este programa estuvo en vigor de 2001 a 2004, y giró en torno a cinco ejes, cada uno de los cuales contiene distintas medidas: estudio del fenómeno migratorio en España, determinación del número de inmigrantes, calificación y tipología que anualmente se necesita, firma de convenios bilaterales, codesarrollo de los países de origen y tránsito de los inmigrantes,

participación en el diseño de la política común de inmigración, fronteras y asilo de la Unión Europea.

Fue a partir del inicio del milenio que el gobierno español se planteó la necesidad de alcanzar acuerdos sobre la circulación de personas, la readmisión o la regulación de flujos migratorios, la mayoría de los cuales giran en torno a la gestión de los flujos laborales y al control de la inmigración irregular por medio, principalmente, del establecimiento de convenios de readmisión. El gobierno español reorganizó y creó la mayoría de estructuras administrativas que conforman la política migratoria, 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 (Terrón, 2004: 5). Hasta 2004, España tenía firmados 16 acuerdos en materia de admisión de trabajadores temporales con Marruecos (1992), Portugal (1993), Bulgaria (1996), Rumania (1996), Letonia (1998), Lituania (1998), Eslovaquia (1999), Italia (1999), Estonia (1999), Nigeria (2001), Argelia (2002), Francia (2002), Polonia (2002), Guinea Bissau (2003), Mauritania (2003) y Suiza (2003).

Mediante los acuerdos bilaterales de regulación de flujos migratorios, se establecieron los mecanismos para la comunicación de ofertas de empleo, como la valoración de los requisitos de los demandantes. En ellos se considera garantizar los derechos laborales y sociales de los trabajadores extranjeros y regular específicamente el caso de los trabajadores temporales. Estos convenios se basan en los procesos de captación y preselección de candidatos por parte de las autoridades del país de origen, así como procesos de selección conjuntos, es decir, entre las administraciones y las empresas oferentes de empleo; éstas deben incorporar medidas para la simplificación de las autorizaciones y los visados de residencia y trabajo.⁷⁸ En sus textos se incluye, además, un apartado para regular y facilitar el retorno voluntario de los nacionales, a excepción del acuerdo sobre mano de obra firmado con Marruecos en julio de 2001, que no estima esta posibilidad. Cabe destacar que España ha concluido 16 convenios bilaterales en materia migratoria: Marruecos (1999), Colombia, Ecuador y República Dominicana (2001), Rumania y Polonia (2002), Guinea Bissau y Bulgaria (2003), Perú (2004), Gambia y Guinea Conakry y Senegal (2006), Cabo Verde, Mali y Mauritania (2007).

Tal como lo señalé, en el caso de los trabajadores estacionales o de temporada, la legislación española, mediante la firma de un contrato de trabajo escrito y la aplicación de las condiciones laborales y salariales vigentes, prevé que el empleador asuma los gastos del desplazamiento desde el país de origen y los del alojamiento, y

⁷⁸ La mecánica de funcionamiento de los convenios atribuye a las autoridades del país de origen la plena responsabilidad en el reclutamiento y preselección de candidatos para favorecer la migración de grupos o procedentes de zonas con necesidades especiales. Se da prioridad a personas que posteriormente retornan a su comunidad, aportando una nueva experiencia laboral y recursos económicos que permitirán atender las necesidades familiares y disponer de recursos para la inversión productiva.

asegura el cumplimiento del compromiso de retorno que estos trabajadores asumen a la finalización de la temporada.⁷⁹

Para darnos cuenta de la diversidad de las contrataciones a extranjeros no comunitarios por provincia y sector, recordemos que el gobierno de España señaló que para el 2007 se emitieron 27 034 visas de trabajo, de las cuales el 40 por ciento se asignaron a Madrid y el 17 por ciento a Barcelona. El 21 por ciento de estos trabajadores se ubicó en el sector servicios, el 19 por ciento en el de construcción y el 18 por ciento en el de hotelería; un porcentaje mínimo participó en el sector agrícola.

Recientemente, México buscó la posibilidad de celebrar un acuerdo de trabajadores temporales con España. Se llevaría a cabo un programa piloto de trabajo temporal entre ambos países,⁸⁰ que consistiría en que las empresas españolas podrían requerir y contratar trabajadores mexicanos temporalmente para laborar en España, en cualquier actividad económica u ocupación remunerada del sector formal.⁸¹

Políticas de regularización de inmigrantes

Se encuentra en situación de residencia permanente el extranjero que haya sido autorizado a residir indefinidamente y a trabajar en igualdad de condiciones que los españoles. Se les concede a aquellos extranjeros que comprueben haber residido legalmente y de forma continuada en territorio español durante cinco años.⁸² La autorización de residencia permanente también se concede a los extranjeros que acrediten que se encuentran en cualquiera de los siguientes supuestos:

- ✦ beneficiarios de una pensión de jubilación, incapacidad permanente absoluta o de gran invalidez;

⁷⁹ El trabajador puede ser contratado en sucesivas campañas o temporadas sin someterse a nuevos procesos selectivos; por otra parte, la condición de recontractación durante cuatro campañas facilita la obtención de la autorización de residencia estable.

⁸⁰ En junio de 2008, los gobiernos de México y España firmaron en Madrid el Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración por España y las secretarías de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social por México, sobre Desarrollo de Experiencias Piloto de Gestión de Ofertas de Empleo en México.

⁸¹ El Ministerio de Trabajo e Inmigración del Reino de España, por medio de la Embajada de España en México, informaría sobre las ofertas de empleo a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la que a través del Servicio Nacional de Empleo determinaría si existen interesados que cumplan con el perfil solicitado por los empleadores españoles para ocupar las vacantes. El Servicio Nacional de Empleo, junto con la Embajada de España en México, harían la preselección de los candidatos a los puestos de trabajo. Los empleadores españoles harían la selección definitiva.

⁸² La solicitud de autorización se acompañaría de la documentación que acredite la residencia legal previa en España durante cinco años. Es importante señalar que dicha continuidad no se ve afectada por ausencias del territorio español de hasta por seis meses, siempre que la suma de éstas no supere el total de un año dentro de los referidos cinco años.

- ✦ nacidos en España y que al llegar a la mayoría de edad acrediten haber residido en forma legal y continuada durante, al menos, los tres años consecutivos inmediatamente anteriores a la solicitud;
- ✦ españoles de origen que hayan perdido la nacionalidad española;
- ✦ extranjeros que al llegar a la mayoría de edad hayan estado bajo la tutela de una entidad pública española durante los cinco años inmediatamente anteriores de forma consecutiva;
- ✦ apátridas o refugiados reconocidos estatutariamente;
- ✦ contribución de extranjeros notoria a su proyección en el exterior, al progreso económico, científico o cultural de España.

Los extranjeros titulares de una autorización de residencia permanente deberán solicitar con su tarjeta de identidad de extranjero la renovación de la misma cada cinco años, durante los sesenta días inmediatamente anteriores a la fecha de expiración de la vigencia de la misma. La nacionalidad española se obtiene acreditando diez años de residencia continuada en el país.

Es importante destacar la diferencia entre un residente permanente y aquellos que pueden optar por la nacionalidad española:

- ✦ las personas cuyo padre o madre haya sido español y nacido en España, sin límite de tiempo o de edad;⁸³
- ✦ el español de origen, nacido en su territorio o hijo de emigrante podrá conservar su nacionalidad, aun habiendo adquirido otra, siempre y cuando lo declare;⁸⁴
- ✦ el español que recupera la nacionalidad española no tiene que renunciar a la anterior;
- ✦ extranjeros que tengan un abuelo o abuela que hubiera sido español de origen.⁸⁵

En España, los asuntos de regularización son revisados por dos secretarías de Estado: el Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales y el MEI. Su gobierno ha llevado a cabo varios procesos de regularización; el último tuvo lugar en 2005 cuando se presentaron un total de 690 679 solicitudes, de las cuales el 83.3 por ciento fueron resueltas positivamente y el 16.6 por ciento denegadas y archivadas (Karaboytcheva, 2005: 1-25; véase el cuadro 9).

En un plazo de tres meses —febrero a mayo de 2005—, la población extranjera que demostrara no tener antecedentes penales y su arraigo laboral en España

⁸³ Como requisito de esta opción deberán renunciar a la que tienen actualmente, salvo si es de un país iberoamericano, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal.

⁸⁴ Deberá declarar su voluntad de conservarla antes de los tres años desde dicha adquisición o desde su mayoría de edad ante el consulado más cercano a su domicilio. De no hacer la declaración, perderán la nacionalidad española, incluso en el caso de que la que tengan sea de un país iberoamericano.

⁸⁵ La nacionalidad española por residencia legal en España durante un año podrán solicitarla en el Ministerio de Justicia.

mediante un contrato de trabajo (antes del 8 de agosto de 2004), podía presentar sus solicitudes para obtener la normalización de su estatus.⁸⁶ Simultáneamente, los empresarios o empleadores debían presentar las solicitudes de la o las personas que querían legalizar, acompañadas de un contrato de trabajo con una duración de al menos seis meses, con un mínimo de cuarenta horas semanales. Para

CUADRO 9
ESPAÑA. PROCESO DE REGULARIZACIÓN EN 2005¹

<i>Por sexo (porcentaje)</i>	
Hombres	Mujeres
58.76	41.24
<i>Por sectores económicos (porcentaje)</i>	
Doméstico o del hogar	31.67
Construcción	20.76
Agricultura, ganadería y caza	11.61
Hostelería	10.36
Comercio	4.76
Actividades empresariales	3.25
<i>Origen principal de los ciudadanos que solicitaron regularización y número final de regularizados (en miles)</i>	
Ecuador	139.7
Rumania	118.3
Marruecos	86.0
Colombia	56.7
Bolivia	47.2
Bulgaria	25.5
<i>Principales comunidades autónomas donde se realizaron procesos de regularización y número final de regularizados (en miles)</i>	
Madrid	170.7
Cataluña	138.5
Comunidad Valenciana	106.7

¹ Los datos corresponden al número de solicitudes presentadas según Karaboytcheva.

FUENTE: Karaboytcheva, 2005.

⁸⁶ La solicitud se presenta en formato oficial acompañada de la documentación siguiente: *a)* original y copia del pasaporte o documento de viaje; *b)* certificado de empadronamiento; *c)* certificado de no antecedentes penales, y *d)* acreditación de la titulación o, en su caso, de la capacidad exigida para el ejercicio de la profesión del trabajador (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005: 6).

el sector agrario el periodo mínimo era de tres meses, mientras que para los sectores de la construcción y de la hotelería el compromiso se extendía a un plazo máximo de doce meses. La empresa solicitante debía estar inscrita en el régimen de seguridad social correspondiente y encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

En síntesis, los requisitos exigidos a un extranjero para poder beneficiarse de la regularización de su situación migratoria fueron: la duración de su estancia y la situación de arraigo, es decir, la existencia de vínculos familiares con nacionales o residentes regulares además de la incorporación real al mercado de trabajo. Cabe destacar que dicha regularización causó mucha polémica en la Unión Europea e incluso voces españolas consideraron que provocaba un efecto “llamada” o de atracción, debilitaba el sistema de seguridad social, podría desatar conflictos sociales, generar una presión sobre la infraestructura y servicios sociales, incrementar los gastos por inspecciones de trabajo y expulsiones, y se vulnerarían las fronteras de la Unión Europea. Otros estimaron que, por el contrario, se eliminaría la falsificación de contratos de trabajo, se contaría con una población trabajadora joven, se reorientaría a los trabajadores a los sectores necesitados, se disminuiría el empleo subrepticio y se disminuiría la marginalidad del colectivo de indocumentados, teniendo la oportunidad de integrarlos social y laboralmente.

Políticas restrictivas para el manejo de la migración indocumentada

España, como miembro de la Unión Europea, se ajusta a los procesos de control de flujos que se siguen de forma coordinada los cuales, en los últimos años, han introducido un gran número de instrumentos normativos, han creado nuevas agencias y han incrementado las restricciones para migrar legalmente a la Unión Europea. Los Estados miembros, además de continuar controlando los pasaportes y documentos de viaje en las propias fronteras, han tejido una red de acuerdos intergubernamentales que permiten la deslocalización y la externalización de los controles fronterizos.

Como se comentó en apartados anteriores, es a partir del año 2000 que el gobierno español se planteó, como parte de una política migratoria efectiva, alcanzar acuerdos sobre la circulación de personas, la readmisión o la regulación de flujos migratorios, la mayoría de los cuales giran en torno a la gestión de los flujos laborales y al control de la inmigración irregular, principalmente por medio del establecimiento de convenios de readmisión.

El gobierno español con el apoyo de la Agencia Europea de Control de Fronteras Exteriores (Frontex),⁸⁷ que concentra sus esfuerzos en la zona del sur de Europa, ha adoptado medidas más restrictivas, entre las que destacan:

⁸⁷ Se creó en 2005 y su labor es cerrar las aberturas de los límites externos de la Unión Europea a través de los cuales —especialmente en el Mediterráneo— cada año se introducen miles de inmigrantes al continente.

- ✧ el uso de camisetas de fuerza y cascos para deportar a los inmigrantes irregulares;
- ✧ elaboración de un protocolo para la repatriación de los inmigrantes ilegales;
- ✧ intercepción de migrantes no autorizados en aguas no españolas del litoral africano.

La Unión Europea aprobó, además, los fondos de solidaridad para la gestión de los flujos migratorios. España fue el primer receptor de estos recursos: recibió 87 millones de euros entre 2007 y 2008, el 70 por ciento destinado a dotar de más personal y medios a las fronteras. Además, el gobierno aprobó una dotación de 23 millones de euros para extender el Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE) en Murcia, Alicante y Valencia (Presidencia de Gobierno de España, 2007).

España contará durante 2009 y 2010 con una ayuda comunitaria de 90 millones de euros para las políticas de control de fronteras y de lucha contra la inmigración irregular, la mayor parte en medidas y programas con incidencia directa en las Canarias, según el Ministerio del Interior. El total de financiación comunitaria para España hasta el año 2013 desde que se aprobaron los fondos será de 356 millones de euros de un total de 1 820 millones. Cabe destacar que la Unión Europea destina a España el 20 por ciento de su presupuesto en esta materia, y es el país más beneficiado para la aplicación de estas políticas. A estas cantidades habría que añadir la inversión directa que realizan los organismos dependientes de la propia Unión Europea, como es el caso de Frontex, o las derivadas de programas conjuntos de varios países para la gestión de fronteras, como son los casos de Seahorse o Ébano (*The Times of Malta*, 2009a).

Existen planes específicos con determinadas regiones como el Plan África 2006-2008, el cual estipula brindar más ayuda a quienes acepten la repatriación de sus nacionales y se comprometan a blindar sus fronteras y combatir el tráfico de personas.⁸⁸ Fuentes gubernamentales señalan que con el refuerzo de controles fronterizos, los flujos migratorios por mar han caído hasta en un 55 por ciento. Durante los primeros siete meses del 2007, llegó a las islas un total de 5 686 inmigrantes, comparado con los 13 770 que arribaron en 2006. El panorama es muy similar en el Estrecho, donde se ha pasado de los 3 663 que llegaron entre enero y julio de 2006, a 2 248 en 2007.

En junio de 2009, el Consejo de Ministros aprobó, a propuesta del ministro de Trabajo e Inmigración, el proyecto de ley que reforma la Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. En cuanto a las infracciones, se ha reformulado la sanción que persigue la promoción de la inmigración irregular, para dejar fuera de toda duda que no se van a perseguir conductas de acogida humanitaria, pero manteniendo la persecución de quienes, consciente y voluntariamente, primero provocan la entrada y estancia de un extran-

⁸⁸ En mayo de 2006, en el marco de la Mesa Redonda Ministerial sobre Legislación Antiterrorista en África Occidental y Central convocada en Madrid por la ONU, el Ministerio de Asuntos Exteriores ofreció a cinco países africanos (Cabo Verde, Camerún, Guinea Conakry, Guinea Bissau y Sierra Leona) la celebración de acuerdos migratorios de los llamados de segunda generación.

jero como turista y luego apoyan su estancia irregular una vez transcurrido el periodo legal. Además, el texto que aprueba el Consejo de Ministros mejora las garantías en los procedimientos de expulsión introduciendo el principio de proporcionalidad para graduar las propuestas de sanción, entre otras (MTI, 2009).

El gobierno español también ha esbozado su preocupación por aplicar realmente la ley y penalizar a los empleadores que contratan a indocumentados. La legislación española ya prevé multas de entre 6 000 y 60 000 euros a empresarios por cada trabajador extranjero que se encuentre laborando en situación irregular. Existe un proyecto actual de la Unión Europea de sancionar a los patrones que reinciden en contratar a indocumentados, así como la normativa para la devolución de los irregulares; inclusive se ha llegado a proponer que los inmigrantes que cooperen con la justicia para identificar a sus empleadores podrán recibir permisos de estancia temporales. En varias reuniones, los Estados miembros han propuesto que se realicen inspecciones eficaces y suficientes para controlar la contratación de extranjeros en situación irregular, así como que se exija a los empresarios que verifiquen que sus trabajadores extracomunitarios tengan un permiso de residencia válido e informen de las “nuevas incorporaciones procedentes de terceros países” (Leviev-Sawyer, 2009; *The Times of Malta*, 2009b).

Después de varios años de debate, el Consejo de la Unión Europea adoptó el 25 de mayo de 2009 la Directiva sobre Tarjeta Azul, una directiva destinada a facilitar las condiciones de entrada y residencia en la Unión Europea de ciudadanos de terceros países con un permiso de empleo para trabajadores altamente calificados, quienes pueden moverse en el territorio comunitario aunque, tanto el número como la categoría de éstos es competencia de cada país. La tarjeta azul facilitará el acceso al mercado de trabajo a sus titulares y les dará derecho a una serie de beneficios socioeconómicos y condiciones favorables para el reagrupamiento familiar y su movilidad en todo el territorio de la Unión Europea. El periodo de validez de la tarjeta azul estará comprendido entre uno y cuatro años, con posibilidad de renovación.⁸⁹

La Directiva sobre Tarjeta Azul servirá de complemento a otras medidas, como la denominada “directiva de retorno”, aprobada a finales de 2008, o la “directiva sobre las sanciones en inmigración ilegal” que, como señalé, pretende imponer sanciones a los empleadores deshonestos en lugar de a los inmigrantes ilegales. Cabe destacar que el Plan de Retorno Voluntario de inmigrantes propuesto por el gobierno español fue aprobado en octubre del 2008, cuando comenzó a aumentar la cifra de desempleados. Este plan, que tendrá continuidad en otros países europeos, prevé que los inmigrantes que regresen a su país puedan cobrar en dos plazos el

⁸⁹ La tarjeta azul también podrá expedirse o renovarse por periodos menores, con el fin de cubrir el plazo de un contrato de trabajo de tres meses. Después de dieciocho meses de residencia legal en el primer Estado miembro de la Unión Europea como titular de la tarjeta azul, éste y los miembros de su familia podrán acceder, bajo determinadas condiciones, a un Estado miembro que no sea el primero al que llegaron a efectos de cubrir un empleo altamente calificado. Véase *Inquirer.net*, 2009.

subsidio por desempleo que les corresponda por su trabajo en España: el primero del 40 por ciento del total y el segundo del 60 por ciento un mes después de que hayan regresado a su país. No obstante y según el Ministerio del Trabajo e Inmigración en España, los inmigrantes que se acojan al plan tendrán que asumir el compromiso de no volver a España en un plazo de tres años, aunque pasado ese tiempo podrán regresar manteniendo todos los derechos que hubieran consolidado anteriormente.⁹⁰

Con respecto a la detención y deportación de migrantes, el Parlamento Europeo, incluido el voto de España, adoptó medidas a partir del 2008 en las que aprueba el proyecto de Directiva de Retorno de inmigrantes ilegales, que prevé detener a los indocumentados por un periodo máximo de hasta 18 meses en casos excepcionales y les prohíbe regresar a la Unión Europea durante cinco años;⁹¹ este acto evidencia una contradicción entre el discurso a favor de los derechos humanos y la práctica legislativa (Agencia Bruselas, 2008: 10a). En apoyo a la controversial directiva de retorno propuesta por la Unión Europea, el gobierno español puso en marcha un plan de retorno voluntario para migrantes legales que han perdido su empleo, quienes recibirían sus beneficios de desempleo si están de acuerdo en regresar a su país de origen y prometer no regresar durante los siguientes tres años.⁹² Ello responde a que España ha alcanzado el nivel más alto de desempleo durante los últimos quince años (aproximadamente un 11 por ciento), y los supuestos cuatro millones de migrantes que se encuentran en forma autorizada están aterrados. No obstante lo aterrizados que puedan estar, su situación es mejor en España que en sus lugares de origen.

Consideraciones finales

El importante crecimiento económico de la Unión Europea hasta el 2008 y los cambios en sus patrones demográficos hicieron necesaria una mayor demanda de trabajadores temporales, particularmente hacia los países en mayor desventaja, como es el caso de España, ya que este tipo de trabajadores representa una ventaja comparativa en la rama productiva, debido a que no reciben los mismos beneficios laborales que sus homólogos “permanentes”.

Contrario a lo que se pensaba, no hay evidencias de que el libre movimiento de la Unión Europea se haya traducido en un incremento de flujos migratorios hacia los demás países de la Comunidad; incluso en cierta medida, se han reducido las pre-

⁹⁰ El Plan de Retorno Voluntario incluye a los ciudadanos de los países no comunitarios con los que España tiene convenios de seguridad social: Andorra, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Rusia, Filipinas, Marruecos, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Túnez, Estados Unidos, Ucrania, Uruguay y Venezuela.

⁹¹ Cabe destacar que ya en 2006, España y Marruecos habían llegado a un acuerdo de repatriación, el cual consistió en que el gobierno marroquí apostó 11 000 miembros de personal de seguridad para vigilar las costas. Supuestamente ha disminuido en 40 por ciento el número de migrantes que cruzaban a España.

⁹² A cambio recibirían el 40 por ciento de su seguro de desempleo y el restante cuando arriben a su lugar de origen (Abend, 2008).

siones para migrar y se ha promovido el retorno de algunos migrantes a sus países de origen, ya que la posibilidad de moverse está garantizada. Esta situación ha permitido nuevas oportunidades para los propios europeos, incentivados por la integración regional que a la vez se ha traducido en una permanencia en sus lugares de origen (Zabalo, 2005: 18-21).

Por ello, podríamos afirmar que la libertad de movimiento no necesariamente conduce al deseo de permanencia en el lugar de destino temporal, ya que el hecho de trabajar en otro país implica varios problemas y obstáculos potenciales: aprender una lengua diferente, problemas para transferir derechos de pensión, acceso a vivienda pública y varios tipos de impuestos, entre otros factores, los cuales se convierten en importantes retos o limitantes para moverse.

Es importante destacar que los Estados miembros de la Unión Europea han llevado el tema migratorio a niveles más profundos de cooperación que cualquier otro grupo de países u organización regional en el mundo e, incluso, más allá de la cooperación a nivel global. La regulación regional sobre migración se ha llevado a cabo mediante una federación de Estados-nación dependientes de un Parlamento Europeo. En este sentido, la soberanía de los Estados miembros referente a la forma de abordar la migración es ambigua, pues ésta no tiene toda la autoridad (soberanía) sobre la migración dentro de la Unión Europea, pues se deben acatar ciertas reglas.

No obstante, y a pesar de que la Unión Europea ha realizado significativos esfuerzos y ha progresado en la homogeneización de sus políticas migratorias, específicamente en el tema de la selectividad y la imposición de medidas más restrictivas contra los migrantes sin documentos y refugiados en sus fronteras externas, la mayoría de las decisiones respecto a la entrada de no miembros siguen siendo tomadas en los niveles intergubernamentales de los países de mayor influencia de la Unión.

Es hasta recientemente que, por medio del European Pact on Immigration and Asylum, los 27 países miembros acordaron elaborar una nueva política migratoria regional, con el propósito de desarrollar una política congruente acorde a las necesidades económicas de cada nación. Plantean tener la posibilidad de atraer trabajadores extranjeros calificados desalentando a la vez la migración indocumentada u otorgarle a ésta visas de trabajo temporal. Es del interés de los países miembros fortalecer el programa Frontex creando una fuerza policiaca fronteriza europea y agilizando la visa biométrica para antes del 2012, lo que traerá aun más graves consecuencias para los indocumentados. Hacen hincapié en la necesidad de continuar con tratados de trabajadores temporales agrícolas a nivel bilateral.

El largo periodo de aceleración económica que experimentó España los catorce años antes del 2008 ha concluido y ha entrado en un proceso de desaceleración, es decir, una disminución del ritmo de su crecimiento económico. El alarmante aumento de la desocupación ha despertado las peores expectativas en España. En 2008 se produjo un impresionante crecimiento en el número de desempleados. Este grupo, que era de 1 280 300 personas, aumentó a un total de 3 207 900 trabajadores, la peor cifra desde el año 2000 (*The Economist*, 2009). Ello se ha traducido en cambios en la dinámica del empleo —alarmante en el sector de la construcción—, y se han generado nuevas dudas y temores, evidentes en un álgido debate relacio-

nado con el tema de la inmigración, específicamente sobre si ésta será mayor de la que su mercado laboral puede absorber.

Es importante destacar que la creciente demanda de mano de obra extranjera durante las dos últimas décadas ha estado altamente relacionada con el envejecimiento paulatino de la sociedad, los bajos índices de natalidad y las características del alto índice de crecimiento económico, que inciden en el desajuste existente en el mercado laboral entre la oferta y la demanda de perfiles calificados. A pesar de que España seguirá necesitando un número importante de trabajadores extranjeros calificados y no calificados en ciertos sectores, es un hecho que la crisis económica reducirá el número de inmigrantes. El gobierno español ha calculado que este descenso será de 958 000 en 2007, a 440 000 en 2010. Simultáneamente, los nacimientos alcanzaron en 2009 su tasa más alta desde 1983, por encima del medio millón anual, pero a partir de 2010 se prevé un descenso paulatino del índice de natalidad. Aunque este índice hubiera aumentado, la demanda de empleo se verá afectada por el envejecimiento de la población, lo que exigirá un aumento de la tasa de participación con más inmigración. La rapidez en la evolución de la presencia de inmigrantes en España ha presentado un gran reto para la creación o ampliación de los servicios públicos, que se han visto obligados a atender en muy poco tiempo a un número mucho mayor de personas y con mucha más diversidad. Hoy el gran desafío para los españoles será establecer programas de integración para los residentes extranjeros y sus descendientes, así como el control de sus fronteras, para frenar el flujo de migrantes sin documentos en busca de mejores oportunidades de empleo y vida.

Singapur

El sudeste asiático: la movilidad laboral

Antes del siglo XIX, los movimientos migratorios en el sudeste asiático fueron relativamente pequeños en escala y de limitado alcance geográfico. Estos territorios estaban prácticamente despoblados, ya que la tasa de crecimiento demográfico en el sudeste asiático fue relativamente baja en relación con la extensión de su tierra. Hasta 1870 la población se calculaba en alrededor de 55 millones, y aumentó a 69 millones en 1900. Se sabe también que la región tenía una tasa media de crecimiento anual del 1.3 por ciento entre 1870 y 1930 (Kaur, 2007: 202-223).

Entre 1840 y 1914, el comercio mundial registró importantes cambios debido a la industrialización en occidente; ello ocasionó que Europa virara a los Estados del sudeste asiático como una fuente de materias primas y mercado potencial para sus productos manufacturados y con ello se integraron a la economía mundial, lo que a su vez trajo consigo la circulación de capital y mano de obra en la región (Kaur, 2007: 202-223).

Para finales del siglo XIX, la migración laboral transnacional en Asia se caracterizó por movimientos masivos de largas distancias, viajes organizados y oportunidades

de empleo en las localidades receptoras. Los empleadores privados, los funcionarios y los intermediarios organizadores del viaje y el empleo en el lugar de destino jugaron un papel determinante. Entre los factores que favorecieron los movimientos migratorios en la región destacaron: la expansión de la exportación de minerales y productos agrícolas, la ausencia de controles en las fronteras, las mejoras en la tecnología del transporte y la disminución en sus costos y, en general, el crecimiento de las oportunidades económicas. En virtud de que la mayoría de los migrantes no estaba en condiciones de sufragar los costos de viaje, fueron los reclutadores y los empleadores quienes lo asumieron. Por ende, surgieron instituciones encargadas de la administración de los flujos migratorios y, desde entonces, los intermediarios cometieron serios abusos en sus contrataciones, que se fueron acrecentando con los años.

En 1970, a raíz de la descolonización y el reacomodo geopolítico de la posguerra, emergieron dos grupos de países en la región: aquéllos bajo el régimen comunista o socialista (Vietnam, Camboya y Laos), cuyas relaciones comerciales se limitaron a los países del bloque del este y Birmania, con un nivel de ingreso per cápita que los ubicaba entre los más bajos del mundo. El otro bloque de países (Malasia, Singapur, Filipinas y más tarde Indonesia) mantuvo sus economías abiertas aunque bajo diferentes regímenes. El caso más destacado resultó ser el de Singapur, quien fue de los primeros países asiáticos en convertirse en uno de reciente industrialización, junto con Taiwán, Corea del Sur y Hong Kong. Las ventajas comparativas emanadas de una oferta de producción de manufacturas a bajo costo condujeron al establecimiento de enclaves de manufactura global para la producción de exportación, comúnmente denominados maquiladoras, particularmente en Singapur, Malasia, Filipinas y más tarde, en Tailandia.

Las economías del sudeste asiático parecieron funcionar en sentido complementario, derivado de los contrastes interdemográficos, la escasez o excedente en la disponibilidad de mano de obra, las disparidades no sólo salariales sino en la educación y habilidades de los trabajadores, lo que creó fuertes incentivos para que se conformaran los factores de expulsión y atracción de migrantes en una región. Una característica importante de esta migración laboral fue la institucionalización de la migración y el crecimiento de la llamada migración industrial. Singapur y Malasia admitieron igualmente migrantes altamente calificados y de baja calificación. Durante los últimos años, la expansión del turismo y la industria de servicios, la mano de obra tradicionalmente dedicada a la agricultura y la minería, cambiaron hacia el sector terciario (la construcción, el trabajo doméstico y la industria manufacturera).

Cabe destacar que anteriormente la migración asiática más fuerte se dirigía hacia los países de medio oriente, en donde los migrantes se dedicaban primordialmente a la construcción. Sin embargo, las políticas restrictivas de los países de Asia meridional (India y Pakistán) y ciertas economías boyantes en Asia como Singapur, flexibilizaron sus políticas migratorias y produjeron un cambio en los patrones de migración en el continente. La nueva regionalización asiática desarrollada a partir del llamado “regionalismo abierto” (García y Pareja, 2008: 228), conjuntamente

con el de la globalización, ha conllevado a la firma de diversos tratados de libre comercio que han facilitado la movilidad de trabajadores tanto calificados como no calificados, así como un crecimiento significativo de movilidad de estudiantes, con el objeto de permanecer posteriormente en su mercado laboral. Castles y Miller nos señalan que los flujos de migrantes dentro de la región se están diversificando: India, Japón, Singapur, Taiwán, Corea y Malasia buscan constantemente atraer profesionales extranjeros para contratarlos en sus mercados laborales de forma temporal o inclusive permanente, ofreciéndoles regímenes privilegiados. Algunos países están pendientes de mantener contacto con sus diásporas, algunas de ellas de gran volumen como la china, con objeto no sólo de intentar convencerlos de que regresen a casa sino de recibir sus remesas e inversiones.

En general, la migración asiática se ha vuelto más compleja. Los movimientos de flujos han respondido a las políticas laborales y a los deseos de los empleadores de los países receptores del sudeste asiático, y a la vez, han intentado mantener un balance étnico. Sin embargo, la globalización ha permitido una diversificación en la composición de la migración en varios países y ha crecido significativamente el tráfico de indocumentados y sus efectos colaterales.

En general, los gobiernos de los principales países asiáticos receptores de migrantes buscan controlar sus flujos y promueven la movilidad laboral de carácter temporal. Es habitual que prohíban la reunificación familiar y desalienten el establecimiento permanente, a pesar de que las estadías de largo plazo se están volviendo cada vez más frecuentes.

La migración femenina ha aumentado significativamente. La Organización Internacional de Migración calculó recientemente que las mujeres representan el 47 por ciento de los emigrantes en Asia. Tres cambios han surgido en el incremento de la migración femenina hacia la región: diversificación étnica, prolongación de estadías (en parte debido a los matrimonios con nacionales en países como Japón, Corea del Sur y Taiwán, con grandes poblaciones masculinas solteras), y aumento de las actividades de protección de agencias y organizaciones no gubernamentales que cubren los espacios dejados por los gobiernos (García y Pareja, 2008: 228).

Uno de los problemas más graves a los que se enfrenta la región es el relativo a la migración irregular y el tráfico de personas. A principios de esta década, el número de víctimas del tráfico humano en Asia oscilaba entre las setecientas mil y dos millones de personas, un tercio del total mundial, de las cuales un 10 por ciento procedía del sudeste asiático (el 60 por ciento mujeres y niños).

El crecimiento de la migración indocumentada en la región se debe sobre todo a que los principales gobiernos de los países receptores no están dispuestos a manejar efectivamente sus flujos y los empleadores prefieren la contratación de ilegales, fácilmente disponibles y explotables, que satisfacen sus necesidades laborales en forma inmediata. Los gobiernos tienden a fingir ceguera cuando su mercado laboral los necesita, y a difundir campañas de deportaciones cuando se presentan las recesiones económicas, culpando a los migrantes no sólo del desempleo sino de crímenes. Sin embargo, las deportaciones han sido limitadas por falta de infraestructura, y porque prefieren retener a los migrantes no autorizados en empleos de muy

baja remuneración. Recientemente, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) adoptó un plan de acción en asuntos migratorios diseñado para facilitar la migración entre sus países miembros —principalmente la calificada— y combatir el creciente tráfico de personas.

Política migratoria de Singapur

Singapur es una isla con espacio y recursos naturales limitados. En el 2008 su población era de 4.9 millones de habitantes: 3.1 millones de ciudadanos, 3.6 millones de residentes nacionales y 478 000 residentes permanentes. Debido a que la categoría “residentes de Singapur” incluye a los ciudadanos y residentes permanentes, los extranjeros registrados o no residentes en el 2008 eran cerca de 1.2 millones, es decir, el 25 por ciento de su población total (Singapore Government, 2008; véanse los cuadros 10 y 11). La población de Singapur incluye nacionales descendientes de malayos, chinos e indios, entre otros, así como miles de trabajadores huéspedes provenientes del sudeste asiático y el sur de Asia, principalmente Indonesia y Filipinas. Es decir, de acuerdo con los cuadros analizados del 2008 había 1 196 710 no residentes (nacidos en el exterior), el equivalente al 24 por ciento de su población.

CUADRO 10
COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN EN SINGAPUR, 2007-2008

	2008	2007
Población total ¹	4 839.4	4 588.6
Residentes	3 642.7	3 583.1
Ciudadanos	3 164.4	3 133.8
Residentes permanentes	478.2	449.2
Extranjeros	1 197.7	1 005.5

¹ La población total incluye residentes y no residentes. La de residentes incluye a ciudadanos y residentes permanentes.

FUENTE: Singapore Government, Statistics Singapore, Statistics, Population, en <<http://www.singstat.gov.sg/stats/latestdata.html>>.

Esta pequeña nación fue establecida como una colonia británica en 1819 y obtuvo su independencia en 1965, al separarse del archipiélago malayo. En términos generales, se podría afirmar que ha sido dependiente de la migración; por ello, son cuatro sus lenguas oficiales: inglés, mandarín, malayo y tamil. Sin embargo, con el fin de fortalecer su soberanía después de su independencia, el gobierno no permitió la doble nacionalidad; no obstante, otorga la ciudadanía a aquellos que nacen en su territorio.

CUADRO 11
POBLACIÓN DE CIUDADANOS Y RESIDENTES EN SINGAPUR, 1960-2008
(EN MILES)

<i>Año</i>	<i>Población total</i>	<i>Residentes</i>
1960	1 646.40	
1970	2 074.5	2 013.6
1980	2 413.9	2 282.1
1990	3 047.1	2 735.9
2000	4 027.9	3 273.4
2001	4 138.0	3 325.9
2002	4 176.0	3 382.9
2003	4 114.8	3 366.9
2004	4 166.7	3 413.3
2005	4 265.8	3 467.8
2006	4 401.4	3 525.9
2007	4 588.6	3 583.1
2008	4 839.4	3 642.7

NOTA: los datos antes de 1980 se refieren a todas las personas presentes en Singapur y enumeradas el día del censo. Los datos posteriores al 2000 están basados en los registros. La población total se compone de residentes y no residentes. La de residentes incluye a ciudadanos y residentes permanentes.

FUENTE: Singapore Government, Statistics Singapore, Statistics, Population, en <<http://www.singstat.gov.sg/stats/themes/people/hist/popn.html>>, consultado en marzo de 2008.

Es importante destacar que desde su independencia, el gobierno de Singapur estableció una política de multirracismo, una variante del multiculturalismo, como su “mito fundador”.⁹³ El multirracismo puede explicarse como un proceso de neutralización para permitir al gobierno que cada grupo preserve su cultura equitativamente, contribuyendo al desarrollo e integridad del país, en donde sólo el mérito cuenta. Es decir, el Estado no favorece a algún grupo étnico. Mediante esta política se reconoce que Singapur es racialmente heterogéneo, con lo que se intenta eliminar conflictos étnicos, a pesar de que existe una mayoría: el 75 por ciento es de origen chino.⁹⁴ Se acepta que todos los singapurenses de origen chino hablen mandarín, sean budistas y practiquen tradiciones culturales específicas; sin embargo, el idioma inglés es el que se utiliza en el mundo económico y de negocios. Es decir, con la meritocracia y el multirracismo, la competencia entre los grupos étnicos por recursos económicos ha sido eliminada “oficialmente” en la vida social

⁹³ Por multiculturalismo se entiende la promoción del pluralismo cultural en una misma sociedad. Busca proteger la variedad cultural (Pereira, 2006: 6).

⁹⁴ De acuerdo con cifras del Departamento de Estadísticas de Singapur, 15 por ciento es de origen malayo, 8 por ciento de origen indio y 2 por ciento de otras razas.

en Singapur (Pereira, 2006: 11). Cabe destacar que la comunidad euroasiática ha tenido problemas para encajar en este modelo; sin embargo, a partir de 1990, el Estado se ha percatado de que existe un interés por parte de esta comunidad por hacerse sentir y ser tomados en cuenta a pesar de su origen étnico. Hoy el Estado no los margina, y gozan de la inclusión en todos los campos.

A pesar de que las políticas de población buscan favorecer el crecimiento demográfico, desde la década de los ochenta Singapur no supera la tasa de fertilidad del 2.4 por ciento, que disminuyó al 1.37 por ciento en 2002 (Weng-Tat, 2004: 3). Es decir, la tasa de fertilidad es menor a la necesaria para cubrir las plazas laborales y por ello debe importar fuerza de trabajo. La población se encuentra envejeciendo, y se calcula que en el 2030 los adultos mayores de 65 años constituirán el 20 por ciento de la población (UNESCO, 2008). La contratación de mano de obra extranjera está relacionada directamente con la limitada mano de obra local y una alta tasa de creación de empleo.

Por otra parte, debido al crecimiento que Singapur presentó entre 1990 y 1998 (un 7.9 por ciento anual), y aun después de la crisis, el crecimiento se ha sostenido en un 5 por ciento; se requiere de mano de obra calificada y no calificada. Durante este mismo periodo, se crearon más de 604 000 nuevos puestos de trabajo contra un aumento de alrededor de 300 000 en la fuerza de trabajo nacional. Así pues, la contribución de mano de obra extranjera a la economía de Singapur es bien reconocida, ya que los trabajadores extranjeros contribuyeron con el 36.9 por ciento del crecimiento económico de los últimos diez años en Singapur (Rahman, 2006: 1-32).

Actualmente los extranjeros constituyen el 30 por ciento del total de la fuerza laboral de Singapur, la cual ha permanecido constante durante los últimos años y constituye una proporción sumamente alta para cualquier país y, por supuesto, la más alta de los países asiáticos. En números absolutos la cifra ha aumentado de 756 300 a 900 800 durante el último año, un alza que responde a la alta creación de empleos. Se estima que las reglas de la contratación fueron más laxas para permitir a las compañías importar más extranjeros, dado que la tasa de desempleo es de un 2.3 por ciento, considerada por los economistas como pleno empleo (Chia y Koh, 2008).

En general, el gobierno invierte más en atraer profesionistas que en preparar a los suyos, ya que en 2006, los profesionistas representaban el 13.4 por ciento de la población de no residentes (Yeoh *et al.*, 1999: 12). Se calcula que desde 1990 tan sólo las migraciones laborales aumentaron a un ritmo del 44 por ciento anual (García y Pareja, 2008: 228-229). El crecimiento de migración más rápido ocurrió durante la década de los noventa (170 por ciento), de 248 000 en 1990 a 900 800 en 2007, la mayoría de baja capacitación, concentrada en la industria de la construcción, servicios domésticos, manufacturas, industrias marinas; mientras que la restante se integra de extranjeros altamente capacitados, que han sido admitidos bajo un criterio mucho más liberal y abierto.

Políticas selectivas para la admisión de inmigrantes

Los singapurenses tuvieron una política migratoria de puertas abiertas hasta que se estableció una ordenanza de restricción a la migración en 1928, con cuotas mensuales para los ciudadanos chinos (Yeoh *et al.*, 1999: 15). Cuatro años más tarde se extendieron dichas cuotas para nacionales no británicos o de alguna nación protegida por británicos. La mayoría de los inmigrantes que arribaron durante las primeras décadas del siglo XX eran hombres. Una nueva ordenanza se aprobó en 1953, la cual permitía el acceso a aquellos migrantes que contribuirían al desarrollo económico y social, y se dio prioridad a aquellos trabajadores que contribuirían con servicios especiales en sectores donde la oferta fuera escasa, como los profesionales y administradores. Es bien cierto que Singapur tiene una política migratoria abierta, pero también selectiva.

Inmigrantes

En 1987, el gobierno de Singapur estableció una política migratoria que tenía como propósito controlar la afluencia de trabajadores extranjeros mediante un gravamen. Los dos elementos principales eran una cuota impositiva para el empleador por cada trabajador empleado contratado, y una especie de “cuota límite dependiente” que limitaba la proporción de trabajadores extranjeros con respecto al total de la fuerza laboral.⁹⁵ Este mecanismo ha servido para moderar la demanda de los trabajadores extranjeros y establecer un límite máximo a la proporción de trabajadores extranjeros que una empresa puede contratar, y para reducir la brecha salarial entre los trabajadores locales y los extranjeros. Posteriormente, en 1991, el gobierno introdujo un sistema de dos niveles de cuotas impositivas bajo las cuales los empleadores están obligados a pagar una cuota impositiva (*levy*) más alta por contratar empleados extranjeros, y se cambió la proporción de la “cuota límite dependiente” en las empresas para proteger a los locales (Athukorala y Manning, 2000: 34). Estos dos elementos han permanecido como los instrumentos por los cuales el gobierno ha regulado el flujo de trabajadores, de acuerdo con los cambios internos surgidos de las condiciones de los mercados laborales.

Trabajadores temporales

En los primeros años de vida independiente, se impusieron controles estrictos para la contratación de trabajadores extranjeros, pero se hicieron más flexibles por el apogeo de la industrialización, caracterizada por el incremento de las exportaciones. Las políticas de migración se relajaron, lo que permitió la entrada de mano de obra

⁹⁵ La tasa se introdujo por primera vez en 1980, cuando se impuso a la contratación de trabajadores no malayos empleados en el sector de la construcción.

extranjera no calificada que se incorporó principalmente en la manufactura, la construcción y el servicio doméstico, proveniente de los países considerados fuentes no tradicionales como India, Bangladesh, Sri Lanka, Filipinas y Tailandia (Yeoh, 2005: 27), ello como parte de acuerdos bilaterales firmados con dichos gobiernos. Existen varios programas de trabajadores huéspedes y se aplican diferentes reglas para cada caso.

Antes de la independencia no existían permisos de trabajo para trabajadores poco calificados. Posteriormente, la mano de obra no calificada extranjera fluyó significativamente hacia Singapur como resultado del rápido crecimiento de los salarios y las oportunidades de empleo. En los ochenta la economía pasó de la producción de manufacturas a la de servicios y, durante los últimos años, a una basada en áreas tecnológicas. Una nación que se transforma de una economía manufacturera a una de servicios tiende a convertirse en una hambrienta de mano de obra extranjera en todos los niveles; es decir, en tanto la economía fue evolucionando y creciendo significativamente, la población de migrantes fue aumentando cada década. De acuerdo con el Departamento de Estadística de Singapur, en 1970 los no residentes representaban el 3 por ciento de su población; en 1980, el 5.5 por ciento; en 1990, el 10 por ciento; y en 2000, el 19 por ciento. Inclusive la población no residente ha crecido más rápidamente (un 9.3 por ciento al año) que la población residente (el 1.8 por ciento al año). Entre la población residente, cerca del 9 por ciento son residentes permanentes (RP), 75 por ciento de origen chino, los que tienen casi todos los derechos de un ciudadano, con excepción de votar en las elecciones generales. Cabe destacar que alrededor de 33 000 ciudadanos de Singapur ingresan como fuerza de trabajo anualmente a sus mercados laborales (Sijabat, 2006: 3). Otro factor que es interesante resaltar es que en las últimas décadas ha crecido significativamente el volumen de refugiados y solicitantes de asilo (García y Pareja, 2008: 228). A pesar de que se registra como creciente la migración irregular, en el 2005 de los 620 000 trabajadores extranjeros que había registrados, 540 000 eran titulares con permiso de trabajo y los restantes 80 000 sin permiso, es decir, hay un alto porcentaje de extranjeros con documentos migratorios.

Se identifican tres factores que contribuyen a la sostenida demanda de trabajadores poco calificados en Singapur:

- ✧ la ajustada oferta interna de mano de obra,
- ✧ la existencia de cada vez más mano de obra calificada y,
- ✧ la aversión general a los puestos de trabajo que se consideran sucios, peligrosos y degradantes.

Es por ello que Singapur tiene la visión de que los migrantes de baja o alta capacitación son una fuerza laboral transitoria, necesaria para su economía y están sujetos a repatriación en momentos de crisis económicas. Para ello, se han impuesto tasas de contrataciones de trabajadores extranjeros, las cuales fluctúan en razón de las condiciones del mercado, dependiendo del grado de calificación del empleado, es decir, existen tasas diferenciales para los calificados y los no calificados, que se

ajustan periódicamente de acuerdo con el ciclo económico, con el fin de proteger los empleos de los trabajadores locales.

El Ministerio de Mano de Trabajo (MOM) gestiona la mano de obra extranjera en Singapur y es el responsable de la elaboración y aplicación de las políticas de migración laboral. Cuenta con dos divisiones: la de Relaciones Exteriores y la de Gestión de Recursos Humanos. Sus objetivos principales son el desarrollo eficiente, eficaz y dinámico de la mano de obra extranjera; la admisión de ésta para atender las necesidades de la economía en Singapur; y a su vez, regula el empleo de los extranjeros. Es decir, el gobierno ajusta sus esquemas en función de la demanda del mercado, regulación que se lleva a cabo mediante la administración de tres tipos de pases de empleo, emitidos según calificación, cualidades profesionales y salario. El sistema de pases de trabajo, que entró en vigor en 1998, establece un régimen de tres niveles migratorios: los trabajadores altamente capacitados reciben la clase P⁹⁶ y Q. Un nuevo tipo de pase, S⁹⁷ se introdujo en 2004 para reemplazar al pase Q2. Los trabajadores extranjeros con bajas habilidades reciben la clase R.⁹⁸ Cada clase está subdividida en dos categorías, con un total de seis niveles de clasificación (por ejemplo, P1 y P2, Q1⁹⁹ y Q2, y R1 y R2). Además de estos pases de trabajo ordinario, también hay algunos pases especiales, por ejemplo, el de empleo a corto plazo, la visita de capacitación, el pase para empleo de empresarios, el pase para dependientes, la carta de consentimiento y el pase para visita social de largo plazo.

El gobierno ha introducido varias leyes para la gestión eficaz de la mano de obra extranjera desde la década de los ochenta; algunas de ellas son: la Ley para el Empleo de los Trabajadores Extranjeros (capítulo 91), Ley de Inmigración (capítulo 133) y la Ley de Agencias de Empleo (Rahman, 2006: 8).

Singapur da prioridad a la migración considerando los rasgos personales, es decir, habilidades y edad. Por medio del Certificado de Conocimientos Básicos (CCB) y del Certificado de Evaluación de Habilidades (CEH) —esquemas puestos en marcha en 1998—, se ha intentado elevar el nivel de destreza de la mano de obra de la construcción. Ambos certificados son expedidos por los países conocidos como fuentes no tradicionales de migrantes, a los extranjeros que han pasado las pruebas de

⁹⁶ Destinados a extranjeros para trabajar como profesionales de gestión o de capacidad administrativa. La categoría P1 es emitida para los solicitantes que tendrán un sueldo base mensual superior a 7 000 dólares singapurenses. La P2 se emite para aquellos que tendrán un sueldo mensual base de entre 3 500 y 7 000 dólares singapurenses.

⁹⁷ El pase S se expide teniendo en cuenta criterios como sueldo, formación académica, habilidades y experiencia laboral. El pase S es para los extranjeros cuyo sueldo base es de al menos 1 800 dólares singapurenses.

⁹⁸ Para esto se otorgan dos tipos de categorías: R1 y R2. El pase R1 se expide a los trabajadores extranjeros calificados que posean cierto tipo de calificación o un certificado técnico nacional de grados u otros títulos. El R2 se da a los trabajadores extranjeros no calificados que por alguna causa estén obligados a portar una tarjeta de identificación en todo momento. Los trabajadores que no llevan sus tarjetas de permiso de trabajo pueden perderlos y ser repatriados, además de que se les prohíbe el empleo en Singapur.

⁹⁹ El Q1 es para aquellos extranjeros cuyo sueldo mensual es de más de 2 500 pero menos de 3 500 dólares singapurenses y que posean un grado aceptable de calificación profesional o habilidades especiales.

habilidad en su país de origen. Estos programas establecen un estándar mínimo de habilidad como un criterio de entrada para los trabajadores de estos países. Si un trabajador ha obtenido la CEH, puede trabajar hasta por un periodo de quince años. Por el contrario, si el trabajador ha obtenido sólo el CCB, no se le permite trabajar por más de un periodo acumulado de cuatro años; el titular de un permiso de trabajo debe tener al menos 16 años de edad. En el caso de las empleadas domésticas deben tener entre 23 y 50 años de edad; además, tienen que proporcionar certificados de estudios, como prueba documental de que han tenido un mínimo de ocho años de educación formal.¹⁰⁰ Es decir, la política migratoria distingue muy claramente sus parámetros de ingreso para los talentos extranjeros y para aquéllos no calificados.

Trabajadores extranjeros

Desde 1968 hasta finales de los setenta, los trabajadores extranjeros no calificados fueron reclutados principalmente de la vecina Malasia, que se conoce como un país exportador tradicional. Poco a poco se fue dificultando la contratación proveniente de ese país y, como resultado de ello, se establecieron ciertas medidas administrativas en 1978 para facilitar la importación de mano de obra no calificada de países no tradicionales como Bangladesh, India, Filipinas, Sri Lanka, Myanmar, Pakistán y Tailandia. Desde entonces se determinó que los trabajadores poco calificados procedentes de Malasia están autorizados a trabajar en todos los sectores, y los originarios de países no tradicionales sólo pueden trabajar en la construcción, la construcción naval y la artesanía. Estos últimos se concentran principalmente en la industria de la construcción (aproximadamente veinte mil), los servicios domésticos (alrededor de ciento cincuenta mil), y el resto en los servicios, la industria manufacturera y la industria marina. La gran demanda de estos puestos de trabajo refleja, por un lado, los bajos salarios (en su mayoría por debajo de la media nacional) aceptados por estos trabajadores, pues es una mejor opción que la que tendrían en su país de origen, y por el otro, la reticencia de los nacionales para llevar a cabo este tipo de labores, incluso durante periodos de crisis económica.

La política estatal se limita a garantizar la gestión de este tipo de trabajadores mediante permisos y medidas que regulan su proporción máxima en el país. Entre tales medidas de control destacan los pases de estancia temporal. La clase R tiene dos años de duración, y se otorga a los trabajadores que ganan alrededor de 1 800 dólares o menos al mes, de acuerdo con la Ley de Empleo de Trabajadores Extranjeros. Estos permisos permiten que los trabajadores sean repatriados de una forma más fácil cuando se presentan crisis económicas.¹⁰¹ Los titulares de estos permisos

¹⁰⁰ A partir del 1 de abril de 2005, por primera vez todos los trabajadores extranjeros están obligados a pasar una prueba escrita dentro de los tres días hábiles a partir de su llegada a Singapur; de lo contrario, no se les expide el permiso de trabajo y deben ser repatriados.

¹⁰¹ Por ejemplo, en 1997 durante la recesión económica en Singapur muchos permisos fueron cancelados y, consecuentemente, sus titulares fueron repatriados a sus lugares de origen.

sólo están autorizados a trabajar para un empleador determinado y en la ocupación especificada en el permiso de trabajo; por tanto, no pueden aceptar otro empleo en el mercado laboral local. Además, no pueden contraer matrimonio en Singapur y se someten periódicamente a exámenes médicos.

El sistema de contratación de trabajadores extranjeros poco calificados se lleva a cabo por medio de agencias de empleo autorizadas legalmente, que gestionan la introducción de trabajadores extranjeros en nombre de los empleadores. Además de su comprobante de residencia, los solicitantes deben hacer un depósito de veinte mil dólares como garantía bancaria y no deberán tener antecedentes penales. Existen alrededor de mil trescientas agencias de contratación con licencia para servir a los empleadores singapurenses.

Se podría decir que la participación de las mujeres en un número significativo en el mercado laboral singapurenses es un fenómeno relativamente novedoso. La feminización de la migración también es una respuesta a la globalización, pero sobre todo un centro urbano como Singapur en el sudeste asiático constituye un imán para muchas migrantes. Para Tisa Ng la migración femenina a Singapur consta de trabajadoras domésticas, extranjeras talentosas, trabajadoras sexuales y novias extranjeras (Ng, 2005: 101).

Merece atención el caso de las empleadas domésticas. Singapur actualmente alberga alrededor de ciento cincuenta mil trabajadoras domésticas extranjeras. Los países fuente aprobados para su contratación son Malasia, Filipinas, Indonesia, Tailandia, Myanmar, Sri Lanka, India y Bangladesh.¹⁰² Las mujeres contratadas en el servicio doméstico que resulten embarazadas son repatriadas sin excepción, pues no se les permite casarse con un ciudadano ni residente permanente.¹⁰³ En cambio, la presencia de una novia extranjera está sujeta al matrimonio y en caso de disolverse éste, tendrá que partir a su lugar de origen.

En términos generales, las trabajadoras domésticas quedan fuera de la protección de la Ley de Empleo y dependen de los contratos privados a menudo desiguales; el trabajo que realizan no es sujeto de valorización en términos de habilidad. El lugar de las trabajadoras domésticas está “en la casa” y el Estado poco ha hecho para fomentar su presencia en el espacio público, a pesar de haber casos de confinamiento puesto que se supone no deben salir de la casa. Bajo la percepción del Estado, las trabajadoras domésticas no son trabajadores per se, debido a que no laboran dentro de una industria clave para la economía nacional; no obstante, cuentan con permisos de trabajo fijos sujetos a renovaciones limitadas.

Singapur concedió permisos de trabajo para permitir la entrada a un grupo limitado para su contratación como empleadas domésticas procedentes de Tailandia, Sri Lanka y Filipinas en 1978; el número se duplicó en el lapso de un año para llegar a cuarenta mil en 1988 y un año después se elevó a casi cincuenta mil. Actual-

¹⁰² Las(os) empleadas(os) provenientes de China no están autorizadas(os) a trabajar en el sector del servicio doméstico.

¹⁰³ La conclusión del empleo implica la finalización del permiso de trabajo. La empleada tiene siete días para abandonar el país.

mente hay más de cien mil empleadas domésticas extranjeras en Singapur; tres cuartas partes son de Filipinas, una quinta parte de Indonesia y el resto principalmente de Sri Lanka. Para regular la demanda de trabajadoras domésticas extranjeras que entran en el país, especialmente durante los últimos diez años, se ha puesto en marcha una legislación rigurosa, no sólo para limitar su número y garantizar a corto plazo su condición de migrantes, sino también para regular su empleo.

Para las sirvientas extranjeras se tienen permisos de dos años renovables hasta un máximo de ocho años. Sus permisos se expiden con la condición de que no se casen en Singapur o queden embarazadas; además, deben someterse a un control médico cada seis meses (Yeoh *et al.*, 1999: 1-114).

Talentos extranjeros

Son profesionistas para quienes el gobierno ha creado un sistema migratorio con el fin de que puedan ingresar fácilmente de acuerdo con diferentes políticas de reclutamiento. Como ya señalé anteriormente, los pases P se otorgan a los trabajadores altamente calificados y generalmente se emiten a los extranjeros que poseen un grado universitario, empleados en puestos administrativos, ejecutivos o de dirección, con sueldos por encima de 3 500 dólares singapurenses al mes o que son empresarios o inversionistas. Los pases Q son expedidos a quienes perciben un salario menor (2 500 a 3 500 dólares singapurenses) y que tienen grados profesionales aceptables o habilidades y conocimientos especializados. Los titulares de pases P y Q pueden trabajar en cualquier sector de la economía y pueden llevar con ellos a los miembros de su familia. Quienes obtienen un pase S son extranjeros que por lo menos ganan 1 800 dólares al mes; una compañía puede tener hasta el 15 por ciento de portadores del pase S. Es importante destacar que el gobierno ha creado un sistema de vivienda para talentos extranjeros con el objeto de ofrecerles una infraestructura de vivienda económicamente accesible, para que puedan permanecer un mayor tiempo cómodamente (Low, 2002: 95-118). Un cambio reciente en la legislación señala que los trabajadores pueden permanecer en Singapur un máximo de 18 años y un trabajador no capacitado hasta seis años (Sijabat, 2007). Un tercer flujo de importancia creciente es el de los estudiantes: en 2005, había registrados 66 000 estudiantes extranjeros, que eventualmente se pueden convertir en talentosos profesionistas.

Se han establecido diversas políticas para atraer talentos internacionales. En 1997 fue creado el Programa Contact Singapore por la División Internacional del Talento del Ministerio de Asuntos Laborales (Ministry of Manpower), con objeto de facilitar el acceso a los mercados laborales. Otros programas similares han sido creados con los mismos propósitos: el Singapore Talent Recruitment Committee en 1998, Manpower 21, en 1999, y la International Manpower Program del Economic Development Board.

Durante la estancia de un trabajador extranjero en Singapur, el empleador es responsable de:

- ✧ pagar el impuesto por contratación de trabajadores extranjeros;
- ✧ organizar la certificación de la aptitud física del trabajador, y que está libre de enfermedades contagiosas y drogas;
- ✧ garantizar que el trabajador no se dedica a trabajar por cuenta propia o a otra actividad;
- ✧ otorgar condiciones básicas satisfactorias de empleo tal como se estipula en la Ley de Empleo;
- ✧ involucrarse en la resolución de las controversias relacionadas con el empleo de manera amistosa;
- ✧ enviar al trabajador a un curso de orientación de seguridad si labora en la industria de la construcción.

El trabajador extranjero está obligado a regresar su permiso de trabajo y dejar Singapur dentro de los siete días siguientes a la fecha del término. El permiso puede ser revocado cuando el trabajador incurra en alguna de estas prohibiciones:

- ✧ cambiar de empleo, dedicarse a ocupaciones distintas de la especificada en el permiso de trabajo;
- ✧ tener un trabajo por cuenta propia;
- ✧ abandonar su lugar de trabajo;
- ✧ contraer enfermedades venéreas o ser diagnosticado como médicamente no apto, y para las trabajadoras domésticas, quedar embarazadas;
- ✧ casarse con un nacional de Singapur sin la aprobación previa del contralor.

Residentes permanentes y naturalizaciones

Los extranjeros calificados pueden solicitar la residencia permanente o la ciudadanía. A los residentes permanentes se les otorga la mayoría de los derechos y deberes de los ciudadanos. Actualmente, la conjunción entre la caída de la tasa de fecundidad y la necesidad de atraer talento extranjero ha llevado al desmantelamiento de algunas de las más arraigadas leyes patriarcales en Singapur. En 1994, el gobierno modificó las normas de inmigración para los hombres extranjeros casados con mujeres de Singapur; por otro lado, ahora las mujeres pueden ser contratadas y traer consigo a su cónyuge, y anteriormente los maridos extranjeros no podían entrar a Singapur a cargo de su mujer, porque los hombres no pueden ser familiares mantenidos, más bien éstos deberían ser el sostén de la familia. Aun más, en 2004, sorprendentemente el gobierno anunció que concedería la ciudadanía por ascendencia a los niños nacidos en el extranjero de las mujeres singapurenses, un derecho hasta entonces limitado (Yeoh, 2005: 34).

Ser ciudadano de Singapur tiene sus orígenes en la Citizenship Ordinance of 1957, que establece que existe una doble identidad nacional: la política y la cultural (Stimpfl, 2006: 68). En general, el acceso a la ciudadanía es limitado. Los extranjeros deben tener 21 años y haber sido residentes permanentes entre dos y seis años

antes de solicitarla; deben ser “de buen carácter” y tener la intención de residir definitivamente en Singapur; asimismo, deben ser capaces de mantenerse a sí mismos y a sus familiares.

Mecanismos institucionales para prevenir la migración irregular

Singapur se ha visto en la necesidad de recurrir a la migración para atraer la fuerza laboral necesaria que lo mantenga en una posición de competitividad económica a escala mundial. Por ello se podría afirmar que la política migratoria de ese país ha sido positiva para su economía y que ha sabido establecer reglamentos bien definidos para seleccionar a los migrantes de acuerdo con sus necesidades laborales; ha establecido simultáneamente controles severos para la prevención de flujos no deseados.

Se podría decir, entonces, que Singapur está relativamente libre de migrantes en situación irregular debido a que el gobierno tiene una fuerte represión contra el empleo irregular. Ha promulgado varias leyes para penalizar a los empleadores de los migrantes irregulares así como a los traficantes de seres humanos.¹⁰⁴ No obstante, durante los últimos años los singapurenses han manifestado preocupaciones en su debate interno, pues a pesar de que los niveles de la migración son bajos, se ha venido incrementando.

Por otra parte, existen castigos muy severos para quienes utilizan documentos fraudulentos para ingresar a un trabajo: además de que son encarcelados, son repatriados a sus lugares de origen y se les prohíbe reingresar a Singapur durante un año por lo menos. Alrededor de veinte mil indocumentados son repatriados anualmente.

Consideraciones finales

Singapur, a pesar de ser una isla pequeña, está hambrienta de “talento y capitales extranjeros”, y cuenta para ello con leyes que apoyan el secreto bancario y no establece impuestos a los ingresos ganados en el exterior.¹⁰⁵

Hasta antes de la recesión económica mundial el gobierno de Singapur estaba preocupado por convertirse en un país de emigrantes; para ello había tratado de evitar que los trabajadores extranjeros bien preparados emigraran a otros países donde se les ofrecen mejores condiciones de vida y de desarrollo económico y profesional. Inclusive se planteó permitir la doble nacionalidad, en vista de las nuevas tendencias de movilidad mundial. No obstante, existe un debate público sobre los beneficios/perjuicios que los trabajadores migrantes aportan a su economía, sociedad

¹⁰⁴ La ley que entró en vigor en 1991 castiga a los empleadores que den ocupación a extranjeros reclutados ilegalmente.

¹⁰⁵ Singapur establece cuotas impositivas de un máximo del 20 por ciento (DeParle, 2007).

y cultura. La falta de vivienda y el encarecimiento de ésta y de los servicios y bienes consumibles constituyen preocupaciones constantes, es decir, algunos perciben a los migrantes como aprovechados de los servicios y usurpadores de trabajos, a pesar de que el gobierno y varios expertos reconocen su importancia en el crecimiento económico. Sin embargo, éstos también destacan una ventaja enorme en el sentido de que los trabajadores pueden ser obligados a salir del país en crisis económicas y, de este modo, no se absorben tan fuertemente los costos del desempleo, pero esto pone a los migrantes en situación sumamente marginal, ya que el Estado los considera trabajadores transitorios que no podrán alcanzar derechos.¹⁰⁶ La molestia respecto a los migrantes, principalmente entre gente local de edad avanzada con pocas o nulas capacidades, es que los extranjeros les quitan sus plazas.

No obstante las consideraciones anteriores, Singapur, país principalmente exportador, hoy encara la peor recesión de su historia, pero necesita de los inmigrantes para sobrevivir a largo plazo. Hasta hace poco, esta ciudad-Estado no se reproducía con la rapidez que demandan los requerimientos de desarrollo, y por ello el gobierno abrió las puertas a la inmigración talentosa para paliar una seria escasez de población. Singapur necesita una tasa de natalidad de 2.1 hijos por mujer, pero las medidas adoptadas para estimular el crecimiento poblacional han fracasado: en 2008 nacieron 36 935 bebés, cifra distante de los sesenta mil nacimientos anualmente necesarios para preservar la estabilidad de la población. Casi cien mil puestos de trabajo pueden volar bajo el embate de la recesión mundial; el desempleo puede llegar en 2010 al 5 por ciento, el más alto en veinte años, luego de una contracción económica calculada en un 4.8 por ciento durante los doce meses en curso (Portman, 2009).

En virtud de la severa depresión económica, un mayor número de migrantes han sido deportados tanto al ingresar a territorio singapurense como en los lugares de empleo. Los despidos en masa de inmigrantes provenientes de Bangladesh, China, India, Pakistán, Filipinas y Sri Lanka, entre otros, podrían aumentar el desempleo y la pobreza en sus países de origen cuando los trabajadores regresen sin empleo, con deudas considerables y no envíen sus remesas cotidianamente, ingresos fundamentales para su economía. Existen datos que señalan que muchos migrantes no sólo se han quedado sin empleo sino sin pago por las labores realizadas, lo que viola los más mínimos derechos laborales y humanos. El gobierno de Singapur debe estar consciente del impacto que tendrá su cada vez más hostil política migratoria en la región.

Conclusiones y reflexiones finales

Los tres países examinados son muy diferentes entre sí y es complicado hacer un análisis comparativo, en vista de sus diferentes dimensiones. En 2009 España

¹⁰⁶ Los trabajadores de la construcción, al igual que las trabajadoras domésticas, ocupan los últimos peldaños socioeconómicos.

contaba con 4.5 millones de residentes extranjeros, el equivalente al 10 por ciento de su población de 45.3 millones de habitantes; su crecimiento es impresionante ya que hace una década tan sólo el 3.2 por ciento de su población era extranjera. En Estados Unidos se contabilizaron 305 millones, de los cuales 38 nacieron en el exterior (un 12.5 por ciento de su población). En cambio, en Singapur, el 25 por ciento de los 4.8 millones de habitantes son extranjeros; las diferencias en cuanto a su desarrollo económico son abismales, sobre todo entre México y sus vecinos Estados Unidos y Canadá: la potencia es la primera economía del mundo, Canadá la novena y México la número catorce; el PIB de Estados Unidos es veinte veces más grande que el de México y existen enormes diferencias en niveles de desarrollo. Entre 1994 y 2004, el empleo desempeñado por extranjeros en España se incrementó en un 550 por ciento, el mayor crecimiento del mundo, y se constituyó en el primer país que, en términos relativos a su población, recibió más inmigrantes en el mundo; Estados Unidos es el primero en términos absolutos, siete veces más poblado.

En cuanto a la estructura de las políticas migratorias, los tres países han establecido criterios de admisión mediante diferentes categorías. Los españoles admiten migrantes bajo las categorías de inmigrados, extranjeros y residentes, mientras que los estadounidenses aceptan a los extranjeros bajo amplias categorías de admisión, iniciando la separación por inmigrantes y no inmigrantes; y, por su parte, Singapur ha trazado una marcada línea entre la importación de talentos y trabajadores extranjeros. Los trabajadores temporales en los tres países son admitidos para realizar un trabajo específico de alta o baja calificación, siempre y cuando no se encuentren trabajadores locales para realizar la actividad que se requiere. Estados Unidos es el país del mundo que más trabajadores temporales extranjeros recibe anualmente con y sin visas.

El acceso a la ciudadanía es limitado en los tres países, pero pueden hacerlo más fácilmente aquellos profesionistas altamente capacitados. En Singapur, los extranjeros calificados pueden solicitar la residencia permanente o la ciudadanía; los extranjeros deben comprobar de dos a seis años de residencia permanente antes de solicitar la ciudadanía. En Estados Unidos se convierten en inmigrados, naturalizados o ciudadanos al optar por residir en forma definitiva después de cinco años; siempre hay retrasos importantes para obtener la residencia, aunque en 1986 se otorgó una amnistía que legalizó a aproximadamente tres millones de indocumentados. En España se otorga residencia permanente a aquellos que comprueben haber residido legal y continuamente durante cinco años; la nacionalidad se obtiene acreditando diez años de residencia continuada y se han llevado a cabo varios programas de amnistía, el último en 2005, cuando se regularizaron 578 000 extranjeros, lo que causó una gran polémica en la Unión Europea.

Estados Unidos y Singapur son naciones que se crearon por corrientes migratorias, gracias a las enormes oportunidades económicas que ahí se han brindado con respecto a los países de donde proceden los migrantes. Los extranjeros constituyen el 30 por ciento del total de la fuerza laboral de Singapur y han contribuido con el 37 por ciento del crecimiento económico durante los últimos diez años. Tanto España

como Singapur no superan la tasa de fertilidad del 2.4 menor a la necesaria para cubrir la demanda laboral y por ello importan fuerza de trabajo. En Estados Unidos, el crecimiento demográfico de sus minorías y el creciente flujo de migrantes ha compensado esta misma situación.

El crecimiento económico sostenido en los tres países durante varios años hasta el 2007 requirió de la importación de mano de obra calificada y no calificada autorizada e indocumentada. La mayoría de los trabajadores extranjeros de baja capacitación formal e informal en los tres países trabajan principalmente en la industria de la construcción, servicios, manufacturas, industria, etc. Durante este periodo se incrementó significativamente el flujo de indocumentados; sin embargo, no es lo mismo el flujo que ingresa o permanece en Estados Unidos anualmente (aproximadamente 500 000 al año dependiendo de la situación económica) comparado con alrededor de 350 000 indocumentados que se encuentran en la Unión Europea, es decir, extranjeros que no están registrados en los 27 países miembros.

La Unión Europea es el proyecto regional más avanzado del mundo, ya que se han establecido los mecanismos adecuados para permitir la libre movilidad de personas entre los países miembros, mientras que esta posibilidad no se ha planteado en América del Norte y el sudeste asiático. Su similitud, en términos de la estructura de sus políticas migratorias, radica en que admiten una cantidad importante de inmigrantes en términos relativos a su población como residentes permanentes o trabajadores temporales y, en general, aplican leyes rígidas mediante controles policíacos en las fronteras o puertos de entrada, con el fin de aprehender y deportar a los extranjeros que no están autorizados a residir en el país de destino. La creciente interacción de sus economías y la formación de redes sociales intrarregionales han generado, a su vez, una importante demanda de mano de obra por extranjeros en sus mercados laborales. En este complejo proceso regional intervienen agentes que consiguen trabajos y visas, traficantes que cobran por transportar migrantes irregulares, intermediarios que lucran por transferir remesas, quienes cobran altas sumas por efectuar estos servicios.

Es difícil entender la política migratoria de la Unión Europea pues incluye, por un lado, a naciones soberanas que tienen sus propias políticas migratorias y arreglos bilaterales con diferentes países; y, simultáneamente, intervienen actores transnacionales no estatales como las instituciones de la Unión Europea y las voluntades de otros países miembros, que se traducen en políticas públicas. Este balance de poder entre Estados e instituciones supranacionales es sumamente complejo, ya que la proliferación de actores para la regulación de los flujos migratorios impacta en las políticas nacionales y las relaciones entre los Estados miembros vecinos, distantes y no miembros. En términos generales, la Unión Europea ha concentrado sus esfuerzos para dirigirse hacia una política integral de migración sobre todo para controlar sus fronteras externas, a pesar de que cada país ha manejado sus políticas individualmente, según con sus necesidades económicas. Hoy, la población nacida en el exterior se ha incrementado significativamente y ha alcanzado los niveles de Estados Unidos, país que se percibe como constituido por inmigrantes, en contraposición con la tradición europea. Ahora, sus sociedades hospedan, además de los

extranjeros de sus ex colonias, a no europeos, no blancos, no cristianos, en proporciones importantes (tan sólo la población musulmana en la Unión Europea es de alrededor de quince millones).

El caso de España es único, ya que pasa de ser un país exportador de mano de obra a uno importador de migrantes hasta hace relativamente pocos años, por su integración con la Unión Europea y su impresionante desarrollo económico desde los noventa hasta 2007. Este hecho ha creado fuertes debates en la opinión pública española en torno a su preocupación por las necesidades básicas de los migrantes como son vivienda, bienestar social y empleo.

El sudeste asiático es muy diferente a la Unión Europea, pues no es una región formalizada institucionalmente. Existen diferencias abismales en ingresos económicos entre Singapur, país receptor y, por ejemplo, Myanmar, país expulsor. El caso analizado de Singapur, nación de inmigrantes y lugar clave de destino en la región, a pesar de ser un país sumamente pequeño, desde una visión muy pragmática reconoce sus ventajas por estar abierto a recibir mano de obra calificada, en vista de la estabilidad de su mercado laboral, y más cerrada para los trabajadores de baja calificación, a quienes considera, maneja y de hecho contrata como migrantes temporales mediante un sistema de permisos, cuotas impositivas (*levy*) y cuotas límites dependientes en las empresas para proteger a los locales, descritas con anterioridad. Es decir, el sistema migratorio en Singapur está directamente relacionado con las necesidades de su mercado laboral. Existen varios programas de trabajadores huéspedes con diversos países y se aplican diferentes reglas para cada caso; los programas establecen que se trata de una fuerza laboral transitoria, necesaria para su economía, y está sujeta a repatriación, sobre todo en momentos de crisis económicas. A pesar de que Singapur aplica políticas rígidas para el control del flujo de indocumentados, el tráfico de migrantes no autorizados ha aumentado; viven en condiciones muy precarias y aceptan trabajos sucios y degradantes —la mayoría son mujeres— que los locales desdeñan.

Por su parte, la región de América del Norte se ha ido conformando a partir de un tratado comercial firmado en 1994, que ha incrementado significativamente el comercio y la inversión para beneficio de México. En su negociación no se incluyó una movilidad laboral regional ni se contempla establecerla a largo plazo. En cambio, sí se prevé el establecimiento de políticas migratorias unilaterales aun más rígidas que las ya impuestas durante esta década, centradas exclusivamente en un enfoque de seguridad. Hoy sigue siendo cuestionable el proyecto de región ya que, por desgracia, la bilateralidad se ha ido intensificando entre Canadá y Estados Unidos, pues los canadienses desean conservar su tradicional “relación bilateral especial”, y con México, se mantienen lazos crecientes sin ser necesariamente regionales. No obstante, estamos conscientes de que la ancestral relación bilateral entre México y Estados Unidos seguirá siendo compleja y quizás aún más conflictiva, a causa de los múltiples factores que intervienen en ésta.

Durante los últimos años, el contrabando de drogas y armas ha generado una crítica violencia fronteriza entre México y Estados Unidos, lo que pone de manifiesto la necesidad de reconocer que constituye un fenómeno bilateral y que, por tanto,

habrá que manejarlo y administrarlo con un sentido de corresponsabilidad entre ambas naciones. De nada sirve atacar la oferta si la demanda persiste. En ese mismo sentido debe tratarse el fenómeno migratorio: de nada sirve aprehender y deportar a migrantes indocumentados, si los empresarios continúan contratándolos y los coyotes lucrando con el jugoso negocio de traficarlos.

El gobierno estadounidense se ha concentrado en una política de asegurar sus fronteras, aprehendiendo o removiendo al indocumentado en la frontera con México. En lugar de canalizar fondos para la construcción de dobles y triples muros en su frontera con México, sería mucho más constructivo redirigir dichos fondos para construir puentes que conlleven a proyectos de desarrollo económico bilaterales con México en particular, y que ayuden a que los mexicanos no tengan el deseo de emigrar. Se requieren nuevos canales de comunicación bilaterales para buscar una corresponsabilidad entre ambos países para dar solución parcial o total al fenómeno.

Sabemos que la ley se aplica según los intereses económicos del país receptor de migrantes. Por ejemplo, en Estados Unidos, hasta hace relativamente poco tiempo se ha venido utilizando un sistema de verificación del estatus del empleado extranjero, pero sigue siendo muy limitada la aplicación de sanciones al empleador que, a sabiendas, contrata migrantes indocumentados, ya que existen muchas formas de evadirlos. Mientras tanto, se ha dado un juego perverso relacionado con las recientes redadas a cientos de migrantes en los lugares de trabajo, las cuales no han ido explícitamente dirigidas a castigar al empleador, sino más bien a satisfacer a una opinión pública crecientemente antiinmigrante. Asimismo, en España y Singapur también se contemplan estas sanciones, pero no son aplicadas rigurosamente.

Es inconcebible pensar que existe una cantidad tan importante de indocumentados en Estados Unidos —casi tres veces mayor que la población de Singapur— quienes se encuentran en forma irregular pero han colaborado laborando por varios años para el desarrollo económico de aquel país sin derechos laborales y en ocasiones con violaciones a sus derechos humanos. Pocas veces se les ha reconocido que su mano de obra y los gastos erogados e invertidos por ellos en su territorio han sido de gran beneficio para la economía. Este aumento tan significativo de migrantes indocumentados durante las últimas dos décadas pone de manifiesto limitaciones a su integración en la sociedad y a los derechos laborales y humanos que les corresponde. De ahí la urgencia de reformar su sistema migratorio, proyecto que ha estado relegado por varios años y, por desgracia, no cuenta con el apoyo suficiente del presidente Barack Obama ni del liderazgo demócrata o republicano en el Congreso. La aprobación de una reforma migratoria integral debe proveer alternativas de regularización a los migrantes, para que posteriormente puedan obtener la residencia permanente.

En general, los planes de integración para los migrantes en los tres países analizados han constituido buenas intenciones más que mecanismos que se hayan aplicado o planes de acción que se hayan implementado. Inclusive se ha puesto poca atención a los derechos laborales y culturales y a la participación política institucional de los migrantes.

De los tres países analizados, la política migratoria estadounidense es la que presenta mayores contradicciones con su realidad, ya que las visas emitidas anualmente para la contratación de trabajadores extranjeros no responde a sus necesidades laborales y, de ahí, la necesidad de contratar migrantes no autorizados. Las políticas migratorias centradas en seguridad, encaminadas a reforzar la frontera exclusivamente como lo ha hecho Estados Unidos, no conducen sino a la elevación del costo por migrar y los que lucran con ello son los traficantes. A pesar de las crecientes barreras impuestas físicamente en sus fronteras, el movimiento de flujos de migrantes con y sin documentos en busca de empleo hacia los principales países receptores ha crecido significativamente, en algunos casos más rápido que la cantidad de los propios nacionales disponibles.

Una de las preocupaciones de los gobiernos de los países receptores analizados es cómo maximizar los efectos positivos de la migración y minimizar los negativos. Con el fin de solucionar el incontrolado flujo de migrantes irregulares, algunos han intentado cooperar con el emisor de migrantes mediante tratados bilaterales y han llegado a acuerdos justos para ambos o, inclusive, para una región. Muchos de los acuerdos no han sido necesariamente del interés del país expulsor, como es el caso de España con Marruecos y como lo ha sido el de Estados Unidos con México, a cambio del establecimiento de programas de trabajadores temporales, incluyendo mecanismos para su retorno.

Por lo que se refiere a maximizar los efectos positivos, a pesar de que se ha considerado el fomento a la inversión y el comercio a los países expulsores, no necesariamente han frenado la migración. Estimamos que proveer de incentivos económicos a los países expulsores para disminuir las diferencias económicas entre naciones ha constituido la base de medidas excelentes que han funcionado, como ha sido el caso de España, entre otros países, en la Unión Europea. En las sociedades expulsoras de migrantes, las remesas enviadas son muy importantes para su desarrollo económico ya que estimulan inversiones internas y, por tanto, se convierten en crecimiento económico. De la misma manera, el posible retorno de sus migrantes con mayores conocimientos y habilidades tiene efectos positivos en su propio desarrollo económico. Debemos reconocer que las diásporas altamente educadas han tenido un impacto positivo, y que a través de redes muy sofisticadas han estimulado el comercio, las inversiones, los flujos de capital y la transferencia de tecnología a sus países de origen. Es un hecho que las políticas comerciales afectan los flujos migratorios entre países de origen y destino y, al mismo tiempo, pueden llegar a fomentar importantes flujos comerciales.

Con el objeto de minimizar los efectos negativos para los países expulsores, una dependencia de remesas a largo plazo puede ser riesgosa y costosa si ocurre una crisis económica como la actual en la que, por ejemplo, las remesas de Estados Unidos a México han decrecido en un 20 por ciento e inclusive algunos mexicanos están enviando recursos económicos a sus parientes en Estados Unidos para sobrevivir a esta crisis. Por otra parte, se dice que los migrantes regresan a su país de origen con nuevas habilidades; sin embargo, en muchos casos no son aplicables, ya que no hay demanda de ellas. Estamos conscientes de que es indispensable anali-

zar el impacto negativo de la fuga de cerebros para la sociedad expulsora, ya que se han hecho significativas inversiones por parte del Estado en su educación y experiencia laboral.

En épocas de crisis económicas tan severas como ésta, las políticas migratorias de los países analizados tienden a minimizar o rechazar la presencia del migrante, sobre todo de aquellos que trabajan en forma no autorizada en sus mercados laborales. En virtud de que los índices de desempleo se han elevado de manera importante —sobre todo en España—, la competencia interna por los empleos se ha vuelto descarnada. Los migrantes lo han resentido y esto los ha desestimulado para migrar o permanecer, según sea el caso, ya que las políticas son más proteccionistas y los tres países han tratado de proteger sus empleos internos contratando, en teoría y en caso necesario, a nacionales. Ello ha causado que los migrantes acepten trabajos aun menos atractivos y peor pagados que los locales desdeñan, exacerbando su vulnerabilidad sobre todo en Estados Unidos. En términos generales, en los tres países se ha registrado una menor demanda por trabajadores extranjeros temporales, aunque sabemos que finalmente se ajustará según sea el alza en la tasa de crecimiento económico; por ende, las políticas migratorias se han endurecido hasta hacerse más restrictivas para el acceso al territorio deseado, lo cual se ha traducido en un más rígido control de las fronteras. Si a ello aunamos que la disminución de remesas ha afectado negativamente a los países emisores de emigrantes, la situación es aun más crítica.

Un manejo efectivo de una política migratoria en cualquier país requiere establecer un sistema regulatorio o legislativo que implique obligaciones y responsabilidades de todos los actores involucrados. No existe una forma fácil de manejar la migración ya que implica a trabajadores con y sin autorización, con derechos internacionales y nacionales, y refleja las decisiones económicas de varios interlocutores: migrantes, empleadores e intermediarios. En pocos lugares se ha planteado cómo manejarla eficiente y justamente tanto para beneficio de los países receptores como de los expulsores; una migración calculada, de acuerdo con Naciones Unidas, en 191 millones de personas en 2005. De la misma manera, regiones como las que hemos analizado establecen políticas que afectan o trastocan las soberanías de las nacionales.

Fuentes

ABEND, LISA

2008 “Spain Tries to Buy Out Immigrants”, *Time Magazine*, 20 de octubre, en <<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1852000,00.html>>.

AGENCIA BRUSELAS

2008 “Aprueba Euro parlamento la Directiva de Retorno”, *Diario Monitor*, 19 de junio.

ARCHIBALD, RANDAL

2008 “U.S. Program to Verify Worker Status Is Growing”, *The New York Times*, 13 de febrero.

ATHUKORALA, PREMA-CHANDRA y CHRIS MANNING

2000 “Hong Kong and Singapore: City-States Shaped by Migrants”, en *Structural Change and International Migration in East Asia: Adjusting to Labour Scarcity*. Melbourne: Oxford University Press.

CASTLES, STEPHEN y ALASTAIR DAVIDSON

2000 *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*. Nueva York: Routledge.

CASTLES, STEPHEN y MARK MILLER

2009 “Migration in the Asia-Pacific Region”, Washington, D.C.: Migration Policy Institute, Migration Information Source (julio).

CHIA, SUE ANN y LESLIE KOH

2008 “New Citizens Make up Half our Olympic Team”, *The Straits Times* (18 de agosto), en <http://straitstimes.asia1.com.sg/Prime%2BNews/Story/STIStory_269307.html>.

CONVEY, ANDREW y MAREK KUPISZEWSKY

1995 “Keeping Up with Schengen: Migration Policy in the European Union”, *Internacional Migration Review* 29, núm. 4.

CQPOLITICS.COM

2008 “Analysis Shows Immigrant Friendly Legislation Fares Better at State Level”, Washington, D.C., 5 de octubre, en <www.migrationinformation.org/DataHub/statelaws_home.cfm>.

DELAET, DEBRA L.

2000 *U.S. Immigration Policy in the Age of Rights*. Westport, Conn.: Praeger.

DELEGACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

2008 “La Unión Europea en el mundo” (julio), en <http://www.delarg.ec.Europa.Estados Unidos/es/ue_jugador_global/8.htm>.

DEPARLE, JASON

2007 “A Good Provider Is One Who Leaves”, *New York Times*, 22 de abril.

DIRECCIÓN GENERAL DE INMIGRACIÓN

2005 *Proceso de normalización de trabajadores extranjeros 2005. Guía de información*. Barcelona: Dirección General de Inmigración.

ECONOMIST, THE (LONDRES)

2009 “Spain’s New Unemployed and Worse to Come”, *The Economist*, 22 de enero.

EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE GENERAL ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS

2006 *Second EU Survey on Workers’ Remittances from the EU to Third Countries*. Bruselas: European Commission Directorate General Economic and Financial Affairs.

GARCÍA, CATERINA y PABLO PAREJA

2008 “Los movimientos de población en Asia: tendencias, actores y políticas”, *Anuario Asia-Pacífico*, España, en <http://www.anuarioasiapacifico.es/anuario2005/pdf/023Caterina_Garcia.pdf>.

GARCÍA Y GRIEGO, MANUEL

1983 “The Importation of Mexican Contract Laborers to the United States, 1942-1964: Antecedents, Operation and Legacy”, en Peter G. Brown y Henry Shue, comps., *The Border that Joins, Mexican Migrants and U.S. Responsibility*, Totowa, N.J.: Rowman and Littlefield.

GARCÍA Y GRIEGO, MANUEL y MÓNICA VEREA

1988 *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*. México: Miguel Ángel Porrúa/Coordinación de Humanidades, UNAM (Ciencias Sociales).

GELATT, JULIA

2005 “Schengen and the Free Movement of People across Europe”, Migration Information Source (mayo), en <<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=338>>.

GERONIMI, EDUARDO

2004 “Admisión, contratación y protección de trabajadores migrantes: panorama de la legislación y la práctica nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil,

Chile, Colombia, Ecuador, España, Perú, Portugal y Uruguay”, *Estudios sobre migraciones internacionales*. Ginebra: OIT.

HOLLFIELD, JAMES F.

2000 “The Politics of International Migration: How Can We Bring the State Back in”, en Carline B. Brettell y James F. Hollfield, eds., *Migration Theory, Talking across Disciplines*. Nueva York: Routledge.

INQUIRER.NET

2009 “EU ‘Blue Card’ Adopted for Qualified Migrants” (Manila, 6 de junio), en <<http://globalnation.inquirer.net/news/breakingnews/view/20090601-208283/EU-Blue-Card-adopted-for-qualified-migrants>>, consultada en julio de 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

2008 “Estimate of the Municipal Register at 1 January 2008”, Provisional data, Press release (junio), en <http://www.ine.es/en/prensa/p503_en.pdf>.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO)

“Workers without Frontiers. The Impact of Globalization in International Migration”.

KARABOYTCHEVA, MIROSLAVA KOSTOVA

2005 “Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España. Un año después”, *Real Instituto Elcano*, núm. 15 (febrero-mayo), en <<http://realinstitutoelcano.org/documentos/252.asp>>, consultada el 17 marzo de 2008.

KAUR, AMARJIT

2007 “Crossing Frontiers: Race, Migration and Borders in Southeast Asia”, *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)* 6, núm. 2, UNESCO.

LEVIEV-SAWYER, CLIVE

2009 “European Parliament Approves Draft Directive to Penalise Employers of Illegal Immigrants”, *The Sofia Echo*, Bulgaria, 22 de enero.

LOW, LINDA

2002 “The Political Economy of Migrant Worker Policy in Singapore”, *Asia Pacific Business Review* 8 (junio).

LUCAS, ROBERT E.B.

2008 “International Labor Migration in a Globalizing Economy”, *Carnegie Papers* 92, Trade Equity and Development Program, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace (julio).

MARTIN, PHILIP

2007 “Towards Effective Temporary Migration Programs: Signs and Challenges in Industrial Countries”, *International Migration Papers* 89. Ginebra: International Migration Programme, ILO.

MASSEY, DOUGLAS S., JORGE DURAND y NOLAN J. MABONE

2002 *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

MEISSNER, DORIS

2007 “Legal Immigration Reform”, México: trabajo presentado en el Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación, 20 de junio.

MIGRATION INFORMATION SOURCE

2008 “Analysis Shows Immigrant Friendly Legislation Fares Better at State Level”, *CQPolitics.com*, Washington, D.C. (5 de octubre), en <http://www.migrationinformation.org/DataHub/statelaws_home.cfm>.

MIGRATION NEWS

2008a “DHS: Border, Interior, Services”, *Migration News* 15, núm. 2 (abril).

2008b “Population States and Cities”, *Migration News* 14, núm. 3 (julio).

MIGRATION POLICY INSTITUTE

2007 “Europe’s Disappearing Internal Borders”, *Migration Facts*, núm. 20, diciembre.

2005 *Current Population Survey, Mexican-Born Persons in the U.S. Civilian Labor Force*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, GOBIERNO DE ESPAÑA

1992-2005 Boletín Oficial del Estado (BOE), en <<http://boe.es/>>, consultada en septiembre de 2009.

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (MTI), GOBIERNO DE ESPAÑA

2009 “El gobierno da luz verde al proyecto de Ley sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social”, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Gabinete de Comunicación, nota de prensa, 26 de junio (mimeo).

2008 “Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor”, España (marzo), en <http://extranjeros.mtas.es/es/general/fuente_comentario_mar08.html>.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES

2008 “Permiso de trabajo y residencia cuenta ajena y permiso de trabajo y residencia cuenta propia”, información disponible en <<http://www.tuaboga->

dodefensor.com/01ecd193df148a228/01ecd193e307ad001/01ecd193e4088c703.html>, consultada el 22 de marzo de 2008.

- 2005 “Proceso de normalización de trabajadores extranjeros 2005. Guía de información”. Barcelona: Dirección General de Inmigración.

MUENZ, RAINER

- 2006 *Europe: Population and Migration in 2005*. Hamburgo: Institute of International Economics-Erste Bank, Migration Policy Institute.

MUZAFAR, CHISTI y CLAIRE BERGERON

- 2009 “Push for comprehensive Immigration Reform Grows, but Several Obstacles Remain”, *Migration Information Source*, Migration Policy Institute, Washington, D.C., 15 de abril.

NG, TISA

- 2005 “Migrant Women as Wives and Workers in Singapore”, en Beatriz P. Lorente *et al.*, *Asian Migrations: Sojournig, Displacement, Homecoming and Other Travels*. Singapur: Asia Research Institute, National University of Singapore (Asia Trends, 3).

OFICINA DE ESTADÍSTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

- 2007 “Datos de Eurostat”, en <<http://www.20minutos.es/noticia/185316/0/temporalidad/laboral/espana/>>.

OFFICE OF IMMIGRATION STATISTICS (OIS)

- 2000 *The US Census Bureau's 2006 American Community Survey (ACS)*, Decennial Census, OIS, Department of Homeland Security.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)

- 2007 *International Migration Outlook*. París: OCDE.

PAPADEMETRIOU, DEMETRIOS G. y DAWN KONET

- 2007 “Key Data and Policy Points: US Temporary Guest Worker Programs”, México: documento presentado en el Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación, 20 de junio (mimeo).

PASSEL, JEFFREY S.

- 2007 *How Many Mexicans Are Coming to the United States and How Are They Faring?* Washington, D.C., Pew Hispanic Center. México: documento presentado en el Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación, 20 de junio.

PASSEL, JEFFREY S. y D'VERA COHN

- 2008 “US Population Projections: 2005-2050”, Washington, D.C., Pew Hispanic

Center, Social & Demographic Trends, Pew Research Center, 11 de febrero, en <<http://pwhispanic.org/files/reports/85.pdf>>, consultada en marzo de 2010.

PEREIRA, ALEXIUS A.

2006 “No Longer Other: The Emergence of the Eurasian Community in Singapore”, en Lian Kwen Fee y Bril Koninnklijke, coords., *Race, Ethnicity and the State in Malaysia and Singapore*. Leiden: Países Bajos.

PORTMAN, KAI

2009 “Migrants Take Hit in Singapore Recession but Keep Coming”, Deutsche Presse Agentur, Singapur, 30 de marzo.

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA

2007 “Discurso del presidente del gobierno en el pleno del Congreso de los Diputados para informar sobre las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas”, 12 de febrero, en <<http://www.la-moncloa.es/Presidente/Intervenciones/Sesionesparlamento/Rdez.+Zapatero-Congreso-Consejo+Bruselas+211205.htm>>.

RAHMAN, MIZANUR

2006 “Foreign Manpower in Singapore: Classes, Policies and Management”, Singapur: Asian Research Institute-National University of Singapore, núm. 57 (febrero).

REFORMA

2009 “Retoman la reforma migratoria”, *Reforma*, 17 de abril.

RGE MONITOR

2009 “Remittances to Eastern Europe to Slow Dramatically”, 24 de marzo.

RILEY, JASON L.

2008 *Let Them In: The Case of Open Borders*. Nueva York: Gotham Books-Penguin.

ROCKY MOUNTAIN NEWS

2008 “No on Denver’s 100, Yes on 1A”, Colorado, *Rocky Mountain News*, 7 de agosto.

ROMERO, MARY

2008 “The Anti-Immigrant Backlash Post 9/11”, School of Justice and Social Inquiry, Arizona State University, en <http://www.robarts.yorku.ca/projects/canadawatch/post_bush/pdfs/Canwatch20Romero20final.pdf>

SIJABAT RIDWAN, MAX

2007 “New Lounge, Same Abuse of Migrant Laborers”, *Jakarta Post*, 9 de febrero.

2006 “Private Firms Attack Labor Export Reforms”, *Jakarta Post*, 6 de noviembre.

SINGAPORE GOVERNMENT

2008 Population Statistics Singapore, en <<http://www.singstat.gov.sg/stats/latestdata.html>>.

SINGER, AUDREY

2009 “The New Geography of United States Immigration”, Washington, D.C.: Brookings Institution, Immigration Series 3 (julio).

STALKER, PETER

2000 *Workers Without Frontiers. The Impact of Globalization in International Migration*. Londres: Lynne Rienner.

STIMPFL, JOSEPH

2006 “Growing Up Malay in Singapore”, en Lian Kwen Fee y Brill Koninklijke, coords., *Race, Ethnicity and the State in Malaysia and Singapore*. Leiden: s. ed.

TERRAZAS, AARON, JEANNE BATALOVA y VELMA FAN

2007 *Frequently Requested Statistics on Immigrants in the United States*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute.

TERRÓN, ANNA

2004 *Migraciones y relaciones con países terceros*. Madrid: CIDOB.

TIMES OF MALTA, THE

2009a “EU to Come Down Hard on Illegal Employment of Migrants”, 27 de enero.

2009b “EU Action Plan to Include Immigration Quartet Proposal”, 6 de marzo.

U.S. Department of State, Bureau of Consular Affairs Visa Services
s/a *Temporary Workers*, U.S. Citizenship and Immigration Services.

U.S. Department of Homeland Security

2008 *Yearbook of Immigration Statistics: 2008*, en <<http://dhs.gov/files/statistics/publications/yearbook.shtm>>.

U.S. Department of State

2008 *Report of the Visa Office 2007, Multi-year Reports (1992-2008)*, en <http://www.travel.state.gov/visa/frvi/statistics/statistics_1476.html>.

UNESCO

2008 “Migration Issues in the Asia Pacific, Issues Paper from Singapore”, 13 de septiembre, en < <http://www.unesco.org/most/apmrnw13.htm>>.

VEREA, MÓNICA

2008a “An Increasing Antiimmigrant Sentiment: A Legacy of the Bush Administration”, Denver, Col., ponencia presentada en el Congreso Anual de la Western Social Science Association, 24 de abril.

2008b “Contradicciones entre las expresiones antiinmigrantes y el insaciable apetito por contratar migrantes”, en Elaine Levine, coord., *La migración y los latinos en Estados Unidos. Visiones y conexiones*. México: CISAN-UNAM.

2008c “Posición y preocupaciones manifestadas por los gobiernos de México en diferentes etapas de su historia con respecto a la migración y la movilidad laboral de mexicanos hacia América del Norte, principalmente hacia Estados Unidos”, México: trabajo presentado ante el Expert Dialogue on Labor Mobility in North America”, Tlatelolco, CISAN-UNAM, Focal, Metrópolis, 23 y 24 de junio (mimeo).

2007 “A 12 años de TLCAN = + migración”, en Enriqueta Cabrera, comp., *Desafíos de la migración: saldos de la relación México-Estados Unidos*. México: Planeta.

2003 *Migración temporal en América del Norte: propuestas y respuestas*. México: CISAN-UNAM.

1988 “La Propuesta 187: el debate en México”, investigación elaborada para el Estudio Binacional entre México y Estados Unidos sobre Migración. México, Secretaría de Relaciones Exteriores; Departamento de Estado.

1983 *Entre México y Estados Unidos: los indocumentados*. México: El Caballito.

WASHINGTON POST, THE

2008 “Only Three Illegal Immigrants Accept Voluntary Deportation”, 11 de agosto.

WEINTRAUB, SIDNEY

2008 “Dealing with Neighbors”, *Issues in International Political Economy*, núm. 99 (marzo), Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS).

WENG-TAT, HUI

2004 *Foreign Labour and Economic Growth Policy Options for Singapore*. Sidney: Center for Labour Market Research.

WORLD BANK

2008 “World Development Indicators Database”, en <<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>>.

YEOH, BRENDA S.A.

2007 *Singapore: Hungry for Foreign Workers at All Skill Levels*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute.

2005 *Bifurcated Labour: The Unequal Incorporation of Transmigrants in Singapore*. Singapur: Department of Geography, National University of Singapore.

YEOH, BRENDA S.A., SHIRLENA HUANG y JOAQUIN GONZALEZ III

1999 "Migrant Female Domestic Workers: Debating the Economic, Social and Political Impacts in Singapore", *The International Migration Review* 33 (primavera).

ZABALO, PATXI

2005 "Neoliberalismo e inmigración", *Revista Pueblos*, núm. 17 (agosto).