

Potencial de la inmigración temporal en la política internacional de migraciones

Martin RUHS*

Varios países de altos ingresos vienen considerando la posibilidad de instaurar, restablecer o ampliar los planes de migración temporal (PMT) en tanto que instrumento para ordenar la llegada de trabajadores migrantes. Por ejemplo, los Estados Unidos están estudiando la implantación de un nuevo plan de grandes dimensiones de «trabajadores invitados» destinado a acoger a emigrantes mexicanos. El Reino Unido ya ha empezado a ensayar un nuevo plan de migración temporal para cubrir sus necesidades en determinadas profesiones poco cualificadas de los sectores de la hostelería y la elaboración de alimentos. Italia y España – países en los que la inmigración es un fenómeno reciente – también tiene unos PMT muy dinámicos, la mayoría de los cuales se enmarcan en acuerdos bilaterales con los países de origen de inmigrantes norteafricanos y latinoamericanos.

Ahora bien, la reaparición de los PMT levanta polémicas acerbadas en los medios universitarios y políticos pues, para sus detractores, estos planes son inoperantes e indeseables en un país democrático. Este argumento se basa, ante todo, en que muchos de los planes anteriores de «trabajadores invitados» – muy particularmente el plan Bracero de los Estados Unidos (1942-1964) y el plan de Gastarbeiter (Trabajadores Invitados) de Alemania (1955-1973) – no alcanzaron los objetivos políticos que se les habían fijado, sino que tuvieron consecuencias imprevistas: muchos trabajadores inmigrantes no regresaron a sus países de origen y se radicaron definitivamente en el país de acogida. El dicho «no hay nada más permanente que los trabajadores extranjeros tempo-

* Centro de Migración, Política y Sociedad (COMPAS) de la Universidad de Oxford; dirección electrónica: martin.ruhs@compas.ox.ac.uk. Este artículo se basa en un documento de trabajo redactado por el autor para la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI), con el sostén de este órgano y del Consejo de Investigación Económica y Social (ESRC) del Reino Unido.

rales» resume muy bien la opinión tan extendida de que los planes citados fueron un fracaso¹.

Los defensores de unos PMT nuevos y mejorados, sin negar que los anteriores tuvieron consecuencias negativas (véase, por ejemplo, Schiff, 2004, y Martin, 2003), sostienen que unos diseños innovadores podrían poner coto a los errores políticos del pasado y ser muy beneficiosos para todas las partes, comprendidos los trabajadores migrantes y sus países de origen. Por ejemplo, en su reciente informe al Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales manifestó que «los Estados y el sector privado deben considerar la opción de introducir programas de migraciones temporales cuidadosamente diseñados como medios para colmar las necesidades económicas de los países de origen y de destino» (CMMI, 2005, pág. 17).

En este artículo analizaremos el potencial de los planes temporales como medio para encauzar las migraciones internacionales de manera a la vez práctica y atenta a los intereses de todas las partes. Más concretamente, presentaremos primero una definición y una breve tipología de los PMT. Consideraremos después cómo, y en qué supuestos estos planes pueden: *a)* servir a los países de altos ingresos para satisfacer las necesidades de su mercado de trabajo; *b)* facilitar a los habitantes de los países de bajos ingresos un acceso mejor a los mercados laborales de los países más acomodados; *c)* conseguir que la migración sea lo más provechosa posible para el desarrollo de los países de origen, y *d)* ayudar a los países ricos a superar la preocupación que despierta el posible asentamiento permanente de los inmigrantes temporales y la diversidad cultural que éstos fomentan dentro de la sociedad². Nuestro análisis se basará en los resultados y las experiencias políticas de varios PMT ya concluidos o en curso, con el propósito de exponer las consideraciones y criterios fundamentales indispensables para concebir debidamente estos planes y llevarlos a la práctica con eficacia.

Definición y tipología de los planes temporales

Definición

Los debates en esta esfera quedan enturbiados a menudo por la confusión que reina en cuanto a la propia definición de los planes. Por

¹ Son numerosísimos los estudios en que se recogen pruebas empíricas de los «fracasos políticos» de los planes anteriores de este tipo. En Castles (1986), y Martin y Teitelbaum (2001), por ejemplo, figuran sendas panorámicas del asunto.

² La distinción entre países de ingresos bajos que envían migrantes y países de ingresos altos que los reciben es una simplificación cómoda, pero, claro está, es importante tener presente que existen corrientes considerables de emigración hacia países de ingresos medios y, asimismo, entre países de ingresos bajos. Se calcula que el 37 por ciento de los migrantes internacionales del mundo vivía en países en desarrollo en el año 2000 (OIM, 2005).

ejemplo, los que se oponen a ellos parten a veces del supuesto de que, por principio, los trabajadores migrantes admitidos y ocupados en el marco de un PMT no podrán adquirir nunca la residencia permanente. Al contrario, algunos defensores de estos planes parecen dar por sentado que los migrantes adquieren derechos automáticamente con el paso del tiempo, y que la contratación en calidad de trabajador temporal es sólo un primer paso hacia la residencia permanente. Ambos supuestos son más bien contraproducentes, porque entrañan una distorsión que impide desde el principio hacer una valoración objetiva de los PMT.

En este artículo nos basaremos en una definición sencilla, pero rigurosa, de PMT que, en principio, podrá servir de fundamento a un amplio abanico de políticas de inmigración temporal. Así pues, entenderemos que la característica fundamental de un PMT es que *la residencia y el empleo basados en un permiso de trabajo temporal no dan por sí solos el derecho a vivir permanentemente en el país anfitrión*. Como es obvio según esta definición, los migrantes cuyos permisos de trabajo temporales han expirado, y a los que no se ha concedido la condición de inmigrantes permanentes (véase más adelante), pierden el derecho a residir en el país anfitrión, por lo que han de regresar a su país de origen o emigrar a otro.

Al mismo tiempo, es importante subrayar que la definición anterior no excluye la posibilidad de que se acabe por conceder la residencia permanente en el país anfitrión a algunos migrantes admitidos en él en virtud de un PMT. Mas, en lugar de hacerla un derecho que los migrantes pueden adquirir simplemente en virtud de su residencia y su trabajo con un permiso de trabajo temporal, *la concesión de la residencia permanente a los migrantes con permiso de trabajo temporal queda sujeta a la discreción del Estado anfitrión*.

En principio, hay una amplia gama de criterios que los Estados anfitriones pueden aplicar para conceder a los migrantes con permisos de trabajo temporales la condición de inmigrantes permanentes. Estos criterios varían a lo largo del tiempo y de un país a otro; por ejemplo, un país anfitrión puede decidir, por motivos puramente económicos, conceder la residencia permanente a algunos o a la mayoría de los migrantes que hayan conseguido renovar sus permisos de trabajo temporales durante cierto número de años³. También puede concederles la residencia permanente por razones no económicas, por ejemplo, el matrimonio con un ciudadano o ciudadana del país o con un residente permanente. Un tercer criterio, el más extremo, consiste en no conceder

³ Por ejemplo, con arreglo al plan principal de permisos de trabajo vigente en el Reino Unido para trabajadores migrantes cualificados, los titulares de permisos de trabajo temporales pueden solicitar un permiso para quedarse indefinidamente (esto es, la residencia permanente) al cabo de cuatro años de trabajar en el país.

nunca la residencia permanente a ninguno de los trabajadores migrantes admitidos con permisos temporales o a alguna categoría de ellos⁴.

Pese a que los planteamientos del asunto que acabamos de mencionar son bastante diferentes, tienen un rasgo común: el Estado anfitrión concede la residencia permanente de manera discrecional, es decir, a tenor de sus propios criterios, sin que la adquiera el trabajador migrante sólo por haber transcurrido en el país un período de residencia especificado.

Por último, en aras de la claridad debemos subrayar que la definición enunciada anteriormente no equivale de ningún modo a una declaración normativa acerca de si los emigrantes admitidos en virtud de un PMT deben adquirir al cabo de un tiempo el derecho de residencia permanente en el país de acogida⁵. El propósito de la definición es facilitar un debate diáfano sobre los PMT basado en el reconocimiento de la característica fundamental del concepto teórico de un PMT, a saber, que la estancia del inmigrante y el trabajo que desempeña son temporales.

Tipología

Los PMT revisten formas y estructuras normativas muy diversas. En términos generales, suelen diferir en: *a*) los procedimientos utilizados para admitir a los trabajadores migrantes, entre ellos los eventuales acuerdos bilaterales de contratación con los países de origen; *b*) las normas de selección de los migrantes, comprendidos el nivel de cualificación exigido y los sectores económicos a los que se incorporarán en el país anfitrión; *c*) los derechos concedidos a los migrantes después de su admisión, entre los que destacan la duración y las cláusulas de los permisos de trabajo expedidos, y *d*) los objetivos políticos fundamentales.

Procedimientos de regulación de la admisión

En líneas generales, cabe distinguir tres modos de regular el número de admisiones (anuales) en un PMT: imponer cupos; gravar los permisos de trabajo con un impuesto fijado con arreglo a criterios económicos; y admitir a los inmigrantes en régimen de *laissez-faire*. Por ejemplo, el Congreso de los Estados Unidos establece un cupo anual que fija la cantidad de migrantes especializados y cualificados que serán

⁴ Las reglas en materia de permisos de trabajo vigentes en Singapur y en la mayoría de los Estados árabes del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) pertenecen a esta última categoría. Por ejemplo, en Kuwait no hay posibilidad alguna de que los migrantes llegados con permisos de trabajo temporales adquieran la residencia permanente. Lo mismo sucede en Singapur a los migrantes con permiso temporal que ocupan puestos de trabajo poco cualificados.

⁵ Hacemos unos comentarios breves sobre las cuestiones normativas que plantean los PMT al final del artículo. Tratamos el tema más pormenorizadamente en Ruhs y Chang (2004).

admitidos en el marco del plan H-1B⁶. También existen cupos anuales en Austria, donde se aplican a la política de empleo y a la de residencia (véase el análisis de Cholewinski, 2005). En cambio, Singapur se vale de otro método para regular el volumen de la inmigración laboral temporal: un impuesto por trabajador extranjero que debe abonar el empleador por cada inmigrante contratado y que depende del nivel de cualificación de éste y del sector de actividad⁷. Por último, antes de la última ampliación de la Unión Europea, el régimen de permisos de trabajo temporal de Irlanda era un buen ejemplo de PMT basado en admisiones en régimen de *laissez-faire*, gracias al cual el número anual de permisos expedidos lo determinaba simplemente la demanda de los empleadores de trabajadores migrantes⁸. Todas estas políticas de admisión pueden ir acompañadas o no de algún tipo de verificación de la situación del mercado de trabajo, que tiene por finalidad velar por que sólo se admita a trabajadores migrantes previa comprobación de que los empleadores han buscado seria e infructuosamente cubrir las vacantes con trabajadores nacionales.

Acuerdos bilaterales

Los PMT pueden admitir nacionales de cualquier país o basarse en acuerdos bilaterales o en memorandos de entendimiento⁹ como el plan Bracero de los Estados Unidos, destinado a los jornaleros agrícolas mexicanos, que estuvo vigente de 1942 a 1964, y el plan Gastarbeiter de Alemania, consistente en acuerdos bilaterales de contratación con ocho países, que funcionó de 1955 a 1973¹⁰. También debemos mencionar los planes recientes de España (entre ellos, los acuerdos bilaterales sellados con Colombia, Ecuador y República Dominicana desde 2001) y de Alemania (por ejemplo, el memorando de entendimiento firmado con Polonia, que facilita la migración de trabajadores polacos en régimen contractual desde 1996).

⁶ En 2004 el cupo fue de 65.000 personas, sin contar los familiares a cargo autorizados a inmigrar a los Estados Unidos para vivir con el titular de un visado H1-B.

⁷ Véase el sitio en la Red del Ministerio de Mano de Obra de Singapur en <www.mom.gov.sg>.

⁸ Debido al auge de la economía irlandesa, el número de permisos de trabajo expedidos a emigrantes de fuera del Espacio Económico Europeo aumentó de menos de 6.000 en 1999 a casi 48.000 en 2003, antes de disminuir – a causa de la ampliación de la UE – a 34.000 en 2004 (véase Ruhs, 2005a).

⁹ Últimamente ha aumentado considerablemente el número de acuerdos bilaterales de contratación en los países de la OCDE. Véase una reseña reciente en OCDE (2004).

¹⁰ Alemania firmó acuerdos bilaterales de contratación con Italia (1955), España y Grecia (1960), Turquía (1961 y 1964), Marruecos (1963), Portugal (1964), Túnez (1965) y Yugoslavia (1968).

Nivel de cualificación exigido

Los PMT también pueden especificar el nivel de aptitud exigido a los migrantes que deseen acogerse a ellos y, a decir verdad, la mayoría de los países que se valen de los PMT para encauzar la inmigración tienen planes diferentes para migrantes cualificados y poco cualificados. Son ejemplos de ello los Estados Unidos (el plan H1-B para trabajadores que ejercen profesiones especializadas y los planes H2-A/B para los extranjeros con pocas cualificaciones), el Reino Unido (el plan principal de permisos de trabajo para trabajadores cualificados y varios planes de inmigración sectorial para puestos de trabajo poco cualificados) y Singapur (donde se expiden «licencias de empleo» para los especialistas cuya remuneración supera determinado nivel y «permisos de trabajo» para los emigrantes con salario inferior).

Sector económico

Es corriente que los PMT sólo admitan a migrantes para trabajar en determinados sectores donde falta mano de obra. Son de este tipo, por ejemplo, la mayoría de los planes estacionales, entre los que destacan los de jornaleros agrícolas de temporada. El Reino Unido ha establecido recientemente un plan sectorial de empleo temporal de trabajadores migrantes en puestos de trabajo poco cualificados de los sectores de la elaboración de alimentos y la hostelería¹¹. Irlanda expide visados y autorizaciones de trabajo a migrantes cualificados aptos para desempeñar alguna de las «profesiones con déficit de personal» enumeradas en una lista oficial.

Duración del permiso de trabajo

En la mayoría de los PMT ya abrogados o en funcionamiento los permisos de trabajo eran o son válidos por un período comprendido entre un mínimo de tres meses y un máximo de cinco años. Los permisos válidos menos de un año sólo los expiden normalmente los planes estacionales destinados a subsanar carencias de mano de obra estrictamente temporales. Son ejemplos de ello el Plan Canadiense de Jornaleros Agrícolas Estacionales (CSAWP) y el Plan de Jornaleros Agrícolas Estacionales (SAWS) del Reino Unido. La mayoría de los «planes de trabajadores invitados» tradicionales expedían permisos válidos por lo menos un año. En casi todos ellos los permisos eran renovables, ya fuese por el mismo tiempo o por un período más largo, como ocurría en el

¹¹ Ahora bien, en junio de 2005 fue clausurado el plan sectorial de la hostelería por los presuntos abusos registrados (véase, Ministerio del Interior del Reino Unido, 2005b) y por la disponibilidad de trabajadores de los nuevos países miembros de la Unión Europea que pueden trabajar en el Reino Unido sin permiso de trabajo desde la ampliación de la misma de mayo de 2004. El Gobierno espera que los empleadores del sector de la hostelería cubran todas sus necesidades de trabajadores poco cualificados con personas procedentes de la Unión Europea ampliada.

plan alemán Gastarbeiter¹². Algunos de los PMT, pero no todos, fijan el número de veces que se puede renovar un permiso de trabajo temporal¹³.

Condiciones inherentes al permiso de trabajo

Casi todos los PMT exigen a los trabajadores migrantes trabajar únicamente para el empleador especificado en el permiso de trabajo¹⁴. Otras restricciones a los derechos de los migrantes – en especial, la reagrupación familiar y al acceso a los servicios públicos – varían según los países y los planes de que se trate¹⁵. Por ejemplo, Irlanda reconoce a los migrantes temporales el derecho a la reagrupación familiar, aunque sólo si pueden sostener a las personas inmigrantes a su cargo sin solicitar ayudas sufragadas con fondos públicos. En el Reino Unido se aplica una norma similar a los migrantes cualificados, pero los migrantes titulares de un permiso para desempeñar trabajos temporales poco cualificados en la hostelería y la elaboración de alimentos no tienen la posibilidad de llevar familiares a su cargo al país. Tanto en el Reino Unido como en Irlanda el derecho de los migrantes a los servicios y las prestaciones públicas, comprendidas las prestaciones de desempleo, se rige por la regla de la residencia habitual, es decir, adquieren el derecho a determinadas prestaciones después de haber estado en el país un determinado período mínimo. En Singapur los migrantes poco cualificados con permiso de trabajo temporal no tienen derecho a contraer matrimonio ni a cohabitar con una persona singapurense o residente permanente en el país. Es evidente que en las democracias liberales no se impone esta norma a los inmigrantes.

Objetivos políticos

No todos los PMT tienen por finalidad exclusiva aligerar los déficits de mano de obra de los países anfitriones pues algunos persiguen

¹² Con arreglo al plan alemán Gastarbeiter, los permisos eran válidos por un año y renovables; al cabo de tres años de residencia, se podía obtener un permiso de trabajo de dos o más años de validez.

¹³ Por ejemplo, el plan Auslaenderausweis B suizo expide permisos de trabajo válidos por un año y renovables un número ilimitado de veces. En cambio, los permisos de trabajo temporales de los migrantes poco cualificados de Singapur tienen dos años de validez y sólo se pueden renovar una vez. De modo similar, los permisos H1-B estadounidenses para trabajadores cualificados se expiden por tres años, y únicamente se pueden renovar por otros tres.

¹⁴ Las excepciones principales son los planes de migración temporal para trabajadores muy cualificados. Por ejemplo, en el marco del Plan de Migrantes muy Cualificados (HSMP) del Reino Unido, se admite a migrantes de esas características en el país sin necesidad de que tengan una oferta de trabajo previa. Una vez que han encontrado trabajo, pueden cambiar libremente de empleador.

¹⁵ En Cholewinski (2005) puede verse una panorámica reciente de la condición jurídica y los derechos de los migrantes admitidos para trabajar en determinados países europeos.

otros objetivos políticos: la reducción de la inmigración irregular¹⁶ (un objetivo político primordial de muchos acuerdos bilaterales firmados por Italia y España) o el fomento de buenas relaciones poscoloniales, de políticas *ad hoc* o de lazos e intercambios culturales (por ejemplo, los planes de Veraneo de Trabajo del Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda e Irlanda y de formación de migrantes de Suiza).

Naturalmente, ni que decir tiene que los objetivos declarados de un PMT no coinciden siempre, en la práctica, con los verdaderos objetivos políticos perseguidos. Así, algunos países han utilizado en realidad los planes de Veraneo de Trabajo y de formación de aprendices con el objetivo de colmar carencias de mano de obra. También es sobradamente conocido que el Japón y Corea se han valido de sus planes de aprendices, sobre todo, para subsanar los déficits de mano de obra, y no para formar a migrantes. Por su parte, Australia anunció que aumentaría considerablemente las admisiones de su plan de Veraneo de Trabajo con el fin de captar trabajadores para las faenas estacionales de cosecha.

Este breve repaso a las diversas facetas de los PMT ha dejado claro que presentan orientaciones muy variadas. Desde luego, las decisiones óptimas sobre los distintos criterios políticos dependerán siempre esencialmente de las circunstancias económicas y de los entornos institucionales propios de cada país. Por tanto, en vez de realizar un análisis detallado de las ventajas y los inconvenientes de los diversos PMT, haremos seguidamente una valoración de estos planes entendidos en su sentido más lato, es decir, conforme a la definición antes expuesta.

Ayudar a los países acomodados a satisfacer las necesidades de su mercado laboral

La mayoría de los países de inmigración de altos ingresos reconocen hoy día la necesidad de la mano de obra migrante en los extremos de su mercado laboral: el trabajo muy cualificado y el poco cualificado. Entre las profesiones muy cualificadas que precisan de trabajadores migrantes destacan las de la sanidad, la tecnología de la información y las finanzas. En muchos países, los migrantes también están cubriendo puestos de trabajo poco cualificados vacantes en los sectores de la hostelería, la construcción, la limpieza, la agricultura y la elaboración de alimentos. Así pues, la incógnita fundamental no es ya si hay necesidad o, como prefieren decir los economistas, demanda, de mano de obra migrante, sino qué magnitud tiene esta demanda y qué políticas hacen falta para satisfacerla.

¹⁶ En consonancia con los usos de la OIT, en el presente artículo usamos los términos «inmigración irregular» y «migrantes irregulares» en vez de «inmigración ilegal» y «migrantes ilegales».

A fin de responder a la primera pregunta debe reconocerse que, con independencia de la situación económica y del número de vacantes anunciadas, los países anfitriones siempre tienen que gestionar la demanda de mano de obra migrante, porque no es probable que el nivel de inmigración que interesa a determinadas empresas coincida con el interés superior de la economía general. Más concretamente, para saber el número de migrantes que serán necesarios habrá que partir de las tres consideraciones siguientes.

Primero, que la demanda de mano de obra de los distintos empleadores depende fundamentalmente del costo al que puedan contratarlos. Un factor muy importante es que este costo depende tanto de los gastos de contratación y remuneración que deben abonar los empleadores como de otros elementos. Por ejemplo, si los empleadores están en condiciones de disminuir los costos imponiendo a los migrantes unos salarios y condiciones de trabajo inferiores al nivel mínimo, es probable que soliciten más migrantes que los que solicitarían si se cumplieran a rajatabla las leyes laborales. Es, pues, menester verificar si la demanda real de migrantes manifestada por los empleadores es realmente la demanda de trabajadores que serán contratados de conformidad con las leyes y normas laborales vigentes.

Segundo, a menos de que se haya tomado la decisión de conceder a los trabajadores migrantes de determinados países el derecho al empleo en el país anfitrión sin restricción alguna¹⁷, la norma aceptada generalmente es que los trabajadores del país han de tener preferencia en el mercado de trabajo nacional¹⁸. Ello significa que la demanda de inmigrantes debe ser residual, es decir, la demanda de mano de obra que queda después de que los empleadores hayan hecho todos los esfuerzos razonables para contratar a trabajadores del país. Por consiguiente, para evaluar la demanda de trabajadores migrantes habrá que comprobar si los empleadores han hecho realmente esos esfuerzos y si no quedan trabajadores nacionales para cubrir las vacantes anunciadas.

Tercero, una razón importante de la necesidad de gestionar la demanda de mano de obra migrante es que, a menudo, la contratación de migrantes es sólo una de las posibles maneras que tienen los empleadores para hacer frente a la penuria de trabajadores. Las soluciones posibles son varias: a) aumentar la intensidad de capital o de tecnología

¹⁷ Ejemplos recientes son las decisiones del Reino Unido y de Irlanda de conceder a los migrantes de los diez nuevos Estados miembros de la Unión Europea libre acceso a los mercados de trabajo británico e irlandés.

¹⁸ La definición de «trabajadores del país» varía según el país considerado. Una definición estricta abarca únicamente a los ciudadanos. Las definiciones más amplias comprenden a todos los residentes permanentes o, incluso, a todos los nacionales de un grupo de países. Por ejemplo, en cualquier país de la Unión Europea, todos los nacionales del interior del Espacio Económico Europeo – la Unión Europea más Noruega, Islandia y Liechtenstein – tienen el mismo derecho a acceso preferente al mercado de trabajo frente a los nacionales de «terceros países».

del proceso productivo; *b*) trasladar éste a países en que los costos salariales son menores; *c*) alargar la jornada laboral de la plantilla de personal o esforzarse en contratar a trabajadores del país inactivos o desempleados, aun cuando ello exija aumentar los salarios o mejorar las condiciones de trabajo; *d*) producir otros bienes o servicios en los que haga falta menos mano de obra, y *e*) contratar a trabajadores migrantes. Aunque todas las empresas no pueden escoger en todo momento entre todas estas opciones (por ejemplo, sería evidentemente imposible trasladar al extranjero el trabajo de los camareros de hoteles y restaurantes), es probable que muchas de ellas tengan por lo menos alguna alternativa al empleo de mano de obra migrante.

La decisión de un empleador sobre cómo reaccionar cuando percibe que falta mano de obra dependerá, naturalmente, del precio relativo de las opciones existentes. Si el costo de contratar a trabajadores migrantes es muy bajo, descartará las demás posibilidades. Cabe afirmar, por ejemplo, que disponer fácilmente de mano de obra barata puede restar alicientes a los empleadores para modernizar los procesos de producción y desembocar en una situación en la que las empresas y los sectores ineficientes sólo sigan siendo viables porque están «subvencionados» por una fuerza de trabajo inmigrante barata¹⁹. A corto plazo, esta situación puede convenir a tales o cuales empleadores individuales, pero no ser beneficiosa a largo plazo para la economía general del país anfitrión. De ahí que sea evidente la necesidad de regular el costo relativo al que se pone a los trabajadores migrantes a disposición de los empleadores del país, lo cual ayudará a establecer un conjunto de incentivos adecuados para que adopten las decisiones idóneas frente a los déficits de mano de obra. Desde esta perspectiva, la inmigración puede y debe ser considerada un instrumento de la política laboral y de la política industrial.

Muchos PMT de épocas pasadas y de la actualidad no han servido a los países de inmigración para gestionar la demanda de trabajadores migrantes de las maneras que acabamos de exponer. Por ejemplo, los planes temporales han fracasado con frecuencia en lo que hace a proteger las condiciones de contratación y de trabajo de los migrantes. También han causado a menudo distorsiones en el mercado laboral y la propagación de una dependencia estructural de determinados sectores que funcionan gracias a los trabajadores migrantes. Es decir, el mercado laboral se fragmenta debido a la aparición de «sectores y profesiones de inmigrantes», es decir, de tipos de trabajos – por lo general, duros y mal

¹⁹ Según investigaciones recientes de Lewis (2005 y 2004), el aumento de la oferta de mano de obra poco cualificada ha frenado la adopción de tecnología automatizada en determinadas plantas manufactureras estadounidenses. Puede verse otro ejemplo consultando el análisis de Martín y Olmstead (1985) de la polémica sobre la mecanización de la agricultura de los Estados Unidos.

pagados – que rehuyen los trabajadores del país y en los que acaba por predominar la mano de obra migrante²⁰.

Los PMT sólo serán eficaces para regular la demanda de fuerza de trabajo migrante – o una parte de ella – si se aprenden las enseñanzas de los errores cometidos hasta ahora. Más concretamente, es indispensable que se cumplan, por lo menos, tres condiciones: *a*) un empeño político firme de llevar a efecto las leyes de inmigración y de empleo y, sobre todo, de sancionar a las empresas que las incumplan; *b*) la regulación activa del costo al que se pone a los trabajadores migrantes a disposición de los empleadores, y *c*) la implantación de dispositivos más eficaces para alentar a las empresas a buscar trabajadores nacionales antes de solicitar migrantes.

Hacer cumplir las leyes referentes a la inmigración y al trabajo

El éxito de un PMT y de toda política general de inmigración laboral dependen muchísimo de la voluntad y de la capacidad de un país de hacer cumplir estrictamente las leyes a todas las partes – agentes de contratación, empresas y trabajadores migrantes – que eludan ilegalmente el plan. Si no se vigila de manera eficaz el cumplimiento de la legislación, los empleadores y los trabajadores migrantes pueden tener poquísimas razones para acogerse al PMT y preferir emprender (o continuar) la senda del empleo ilegal²¹.

Los países anfitriones liberales y democráticos tienen un historial de grandes carencias en la imposición del imperio de la ley a los empleadores que dan trabajo ilegalmente a los migrantes. Por ejemplo, en 2002 sólo cincuenta y tres empleadores fueron multados en todos los Estados Unidos por haber vulnerado las leyes de inmigración (Cornelius, 2004). Ocurre lo mismo en el Reino Unido: de 1998 a 2002 únicamente diecisiete empleadores fueron condenados por dar ocupación ilegal a trabajadores migrantes, de conformidad con el artículo 8 de la Ley de Asilo e Inmigración de 1996 que reprime el trabajo ilegal en este país (Ministerio del Interior del Reino Unido, 2005c). En Irlanda – que pasó a ser hace poco un país de inmigración – sólo tres empleadores habían sido condenados hasta comienzos del año 2005 por haber infringido la Ley de Permisos de Empleo de 2003 (Ruhs, 2005a).

²⁰ Véase nuestro análisis de las consecuencias nocivas de cinco planes importantes de «trabajadores invitados» en Ruhs (2003).

²¹ Ésta ha sido una de las principales críticas que se han alzado contra la primera proposición de ley del Presidente G. Bush a fin de implantar un nuevo plan de «trabajadores invitados» que iría acompañado de una amnistía para los inmigrantes mexicanos que buscan empleo o trabajan ya en los Estados Unidos. Los críticos aducen que la política propuesta será ineficaz si no se logra hacer un buen control de la inmigración irregular.

Los analistas están generalmente de acuerdo en que el hecho de que no se impongan sanciones a los empleadores es uno de los factores más importantes de la inmigración y del trabajo irregulares y de que fracasen a la postre las políticas en esta esfera. Ello se debe a que, a diferencia de las demás normas de control de la inmigración, las sanciones a los empleadores tienen una finalidad decisiva: combatir la demanda de trabajo migrante ilegal. Sin unas normas que reduzcan al mínimo esta demanda, es probable que sean mucho menos eficaces de lo que podrían las medidas destinadas a disminuir todo lo posible la oferta (principalmente, los controles en las fronteras y las expulsiones).

Es evidente que, para facilitar una ejecución más completa y eficaz de las sanciones a los empleadores, deben reunirse dos condiciones: en primer lugar, debe ser factible imponer estas sanciones, cosa difícil si proliferan la documentación falsa, los subcontratistas y los demás intermediarios que eluden repetidamente la ley, si los fondos destinados a la inspección y la represión son insuficientes y si falla la cooperación entre los organismos oficiales encargados de hacerlo (Martin y Miller, 2000). Acaso tenga todavía más importancia atender la necesidad de los empleadores de hallarse en condiciones – y de que quepa esperar razonablemente que lo hagan – de poder determinar con rapidez si un migrante tiene o no derecho a desempeñar un empleo en el país de que se trate. Para ello será preciso, entre otras cosas, que los poderes públicos hagan llegar a los empleadores una lista exhaustiva de los documentos que los trabajadores pueden presentar para demostrar que están autorizados a trabajar. También será necesario especificar quién es el empleador responsable en caso de incumplimiento de las leyes de inmigración y de empleo, lo cual tiene gran importancia en los sectores en los que las relaciones de trabajo se entablan en cadenas de subcontratación que pueden ser muy largas, como los de la limpieza, la construcción y algunas partes de la agricultura.

El segundo requisito evidentemente necesario para la aplicación eficaz de sanciones a los empleadores es que las autoridades públicas del país anfitrión se empeñen de manera firme en hacer cumplir la ley a los empleadores y tengan la voluntad política de hacerlo. En algunos países hay señales de que está fortaleciéndose este empeño²², pero, claro está, no puede darse por descontado. Si los empleadores demandan trabajadores migrantes en cantidades que resulte políticamente difícil o imposible aceptar, las autoridades pueden sentirse tentadas a satisfacer la petición adoptando una actitud de «indiferencia benévola» ante la in-

²² Por ejemplo, el Gobierno británico afirma que tiene el propósito de «desarrollar una colaboración más estrecha entre los departamentos encargados de la observancia de las normas laborales. Los departamentos están cooperando para establecer un equipo conjunto que analizará las posibilidades existentes de reforzar la coordinación entre los órganos que se ocupan del cumplimiento de las normas en los centros de trabajo, con el fin de atajar la contratación y explotación de trabajadores migrantes ilegales» (Ministerio del Interior del Reino Unido, 2005a, pág. 30).

migración irregular, en lugar de ampliar la legal. Un ejemplo citado con frecuencia de esa desatención benévola es la política estadounidense con los trabajadores indocumentados del sector agrícola, que consiste en aminorar sistemáticamente la vigilancia en el país y en sus fronteras durante los períodos en que sube la demanda de mano de obra (Hanson y Spilimbergo, 2001).

También es importante reconocer que los países anfitriones, además de hacer cumplir la legislación relativa a la inmigración y al trabajo de los migrantes, deben velar por que se respeten las normas laborales que amparan a todos los trabajadores, es decir, las referentes al salario mínimo, la seguridad y salud en el trabajo, la libertad de sindicación, la prohibición del trabajo forzoso, etc. El hecho de que se acaten normas de inmigración como el que los empleadores soliciten el permiso de trabajo necesario para determinadas categorías de migrantes – por ejemplo, los del Espacio Económico Europeo que se trasladan a la Unión Europea – no es un signo inequívoco de que se cumplen las demás normas laborales vigentes en el país anfitrión²³.

Regular el costo de la mano de obra migrante

A fin de establecer un conjunto de incentivos apropiados para los empleadores, podría cobrárseles una cuota mensual por cada trabajador migrante contratado en virtud de un PMT. Debería fijarse en una cuantía lo bastante elevada como para estimular a los empleadores a: *a)* buscar trabajadores del país con los que se ahorrarán la cuota (es una disposición para salvaguardar el derecho de los nativos al acceso preferente al mercado laboral), y *b)* estudiar otras medidas, como la mecanización, la subcontratación o el traslado de la actividad antes de decidir la contratación de trabajadores migrantes. Si se considerase necesario por razones de política industrial, podrían fijarse las cuotas mencionadas en niveles prohibitivamente elevados en los sectores que hubieren perdido su ventaja comparativa frente a otros países de bajos ingresos²⁴. Los fondos recaudados con esas cuotas podrían utilizarse para reforzar las labores necesarias para hacer cumplir la ley y la asistencia a la integración de los trabajadores migrantes (Martin, 2003).

Aunque la mayoría de los PMT han impuesto algún gravamen o cuota al permiso administrativo, Singapur es uno de los poquísimos paí-

²³ Pondremos como ejemplo el caso de Irlanda, donde la eclosión de contrataciones de trabajadores procedentes de los países incorporados a la Unión Europea ha ido acompañada de un número cada vez mayor de constataciones de conductas ilegales de empresarios sin escrúpulos que incumplen las leyes irlandesas en materia de salario mínimo y condiciones de trabajo. Frente a ello, los sindicatos irlandeses y las asociaciones de inmigrantes vienen solicitando que se redoble el número de inspectores de trabajo (véase ICTU, 2006).

²⁴ En la mayoría de los países ricos puede aplicarse esta medida a la industria con alta densidad de mano de obra y – aunque en este caso hay opiniones encontradas al respecto – a algunas partes de la agricultura.

ses que lo han utilizado económicamente para «microgestionar» el flujo y la contratación de los trabajadores migrantes temporales. Según el Ministerio de la Mano de Obra de Singapur, «el gravamen sobre los trabajadores extranjeros es, esencialmente, un instrumento para disminuir las diferencias salariales entre aquellos y los empleados nacionales. Su propósito fundamental es moderar la demanda de trabajadores extranjeros»²⁵. Por ejemplo, el gravamen mensual vigente en el sector de la construcción del país asciende a 80 dólares de Singapur por un migrante cualificado y a 470 dólares de Singapur por uno no cualificado²⁶.

Para llevar a buen puerto un sistema de gravámenes habrá que vencer dos obstáculos. Primero, las autoridades del país receptor tendrán que aceptar la premisa de que los beneficios de la microgestión del empleo de los trabajadores migrantes mediante la imposición de gravámenes a los empleadores compensan las desventajas que entraña una mayor intervención de los poderes públicos, paso este que les puede resultar difícil dar a los gobiernos muy favorables al *laissez-faire* y a una intervención pública mínima en la economía nacional. Segundo, se corre el peligro de que algunos empleadores descuenten ilegalmente el gravamen del permiso de trabajo del salario de los trabajadores migrantes, en cuyo caso éste no habrá alcanzado ninguno de sus objetivos y sólo servirá para rebajar la remuneración de los mismos. Si se quiere evitarlo, habrá que imponer sanciones severas y disuasorias a los empleadores que cobren el importe del gravamen a sus trabajadores o que contraten ilegalmente a migrantes para no pagarlo.

Comprobación eficaz de la escasez de trabajadores

En la práctica ha resultado notoriamente difícil comprobar la situación real del mercado de trabajo, es decir, hacer funcionar unos dispositivos eficaces que garanticen que los empleadores sólo contratan a migrantes después de haber hecho todos los esfuerzos razonables para admitir a trabajadores del país. Una de las causas es que los empleadores han dado muestras de poseer un notable ingenio para demostrar que no podían encontrar a ningún trabajador del país que cubriese sus vacantes (Martin, 2003). En la hipótesis más pesimista, ni a los empleadores ni a los trabajadores del país les interesa realmente entablar una relación laboral, cosa que sucederá si los empleadores tienen de antemano una firme inclinación a contratar a trabajadores migrantes y los trabajadores del país prefieren vivir de las prestaciones de desempleo a aceptar puestos de trabajo mal pagados.

²⁵ Citado del sitio en la Red del Ministerio de la Mano de Obra de Singapur: <www.mom.gov.sg>.

²⁶ En el primer trimestre de 2005 el salario mensual medio del sector de la construcción singapurense ascendía a 2.680 dólares de Singapur (<www.singstat.gov.sg>).

Evidentemente, sin los incentivos y la vigilancia adecuados, cualquier comprobación de que hay penuria en el mercado de trabajo se convierte en un mero obstáculo burocrático que no beneficia ni a los empleadores ni a los trabajadores del país. Un hecho importante es que el fracaso de este dispositivo también desemboca en que el número de trabajadores migrantes admitidos no concuerde con la demanda económica real de mano de obra migrante.

Una manera eficaz de redoblar la probabilidad de éxito de la comprobación del estado del mercado de trabajo consiste en exigir a los empleadores que anuncien sus vacantes con un salario establecido por las autoridades. Para salvaguardar las oportunidades de trabajo y las condiciones de empleo de los trabajadores del país, ese salario deberá ser por lo menos igual al salario medio (y en las condiciones de trabajo habituales) vigente en la profesión y el sector. Una medida complementaria para lograr que la contratación de migrantes no perjudique a los trabajadores del país consiste en prohibir que se despida a ninguno de ellos durante un período determinado antes y después de admitir a un migrante en la empresa.

Desde luego, toda política que requiera comprobar la situación del mercado laboral antes de expedir permisos de trabajo sólo será eficaz si se vigila realmente su ejecución; es muy necesario un control *a posteriori* de si los empleadores cumplen o no sus obligaciones. El sistema de certificación de los Estados Unidos²⁷ es muy significativo al respecto: la inexistencia de controles ha sido un factor primordial de que algunos empleadores eludiesen el dispositivo de comprobación de la situación del mercado de trabajo, como consecuencia de lo cual a veces se contrata a migrantes aunque no esté claro que haya déficit de trabajadores del país (véase Lowell, 2005).

La implantación de un sistema de dos niveles también puede mejorar la eficacia de la comprobación de la penuria de mano de obra: en los sectores o profesiones de los que se sabe fehacientemente que adolecen de déficit de trabajadores del país se podrían suprimir algunos elementos del dispositivo (como la exigencia de buscar activamente trabajadores del país)²⁸; en los demás sectores y profesiones se manten-

²⁷ Los empleadores de los Estados Unidos que solicitan un permiso de trabajo H-1B tienen que demostrar, entre otras cosas, que pagarán al trabajador migrante el salario real más alto abonado a otros trabajadores en una situación semejante o el salario prevaleciente en la misma zona y profesión, y que le dotarán de condiciones de trabajo que no influirán negativamente en las de los trabajadores estadounidenses en puestos similares. Hasta hace poco, el empleador «dependiente de los permisos H-1B» (o sea, las empresas con un porcentaje determinado de personal titular de este tipo de permiso) tenían que demostrar, además, que no habían despedido a ningún trabajador estadounidense durante los tres meses anteriores y los tres posteriores a la contratación de un inmigrante con permiso H-1B y que habían desplegado esfuerzos patentes para encontrar a trabajadores del país (véase la página <<http://workforcesecurity.doleta.gov/foreign/hiring.asp>>).

²⁸ Ya se hace en algunos países, entre ellos el Reino Unido, donde se ha eximido de la comprobación de la situación del mercado de trabajo a los trabajadores de algunas profesiones en que hay déficit. Véase el sitio <www.workingintheuk.gov.uk>.

dría la obligatoriedad de la comprobación, que podría estar más acotada y, por ende, ser más eficaz. Otras posibilidades de comprobar la situación del mercado de trabajo y, en términos más generales, evaluar la demanda de los empleadores de mano de obra migrante serían las subastas de permisos (véase, por ejemplo, DeVoretz, 2002) y otros dispositivos «comerciales» sometidos a las reglas del mercado (véase, por ejemplo, Weinstein, 2002). Naturalmente, estamos hablando sólo de sugerencias, no de soluciones ya ensayadas. Hay que experimentar políticas innovadoras que podrían ser más eficaces que la mayoría de las actuales para conocer la demanda de los empleadores de mano de obra migrante.

La conclusión fundamental del análisis precedente es que los PMT pueden servir a los países anfitriones para gestionar eficazmente la demanda de mano de obra migrante si se logran idear y ejecutar unas medidas políticas innovadoras que eviten los errores cometidos hasta ahora. Para ello hará falta hacer ensayos, disponer de recursos y, lo más importante de todo, reconocer que, para satisfacer eficazmente algunas de las necesidades del mercado de trabajo de los países anfitriones, los PMT necesitarán siempre cierto grado de intervención de los poderes públicos.

Importa igualmente reconocer que no es previsible que, por sí solos, los PMT basten como método de gestionar la incorporación de trabajadores migrantes a los países de ingresos elevados. Por ejemplo, debido a la enconada competencia internacional, tal vez sea inoperante aplicar las restricciones a la estancia y el trabajo inherentes a los PMT a los trabajadores migrantes muy capacitados y especializados como los doctores en medicina y los especialistas en tecnología de la información. Ha demostrado recientemente este problema el fracaso del plan de Tarjeta Verde de Alemania, que no sirvió para captar a un número importante de migrantes muy cualificados porque expedía permisos de trabajo de una duración máxima de cinco años ²⁹. Es probable que para conseguir contratar a «talentos extranjeros» haga falta concederles la residencia permanente a la llegada al país o, por lo menos, muy poco tiempo después.

Mejorar el acceso de los migrantes a los países acomodados

La actual integración económica internacional está impulsada sobre todo por las corrientes internacionales de intercambios comerciales

²⁹ Unos meses después de que se implantara el plan (en agosto de 2000) el cupo original de 10.000 trabajadores fue aumentado a 20.000; pero sólo se habían expedido 15.000 tarjetas verdes tres años más tarde, en julio de 2003. Véase un análisis de estas cifras y del «grado de fracaso» del sistema de la Tarjeta Verde en Kolb (2005).

y capital, y los trabajadores extranjeros ocupan un lugar relativamente pequeño en la globalización de la economía. En el año 2000 las exportaciones y las inversiones extranjeras directas desembolsadas equivalían, respectivamente, al 22,1 por ciento y al 18,7 por ciento del PIB mundial³⁰, mientras que los migrantes sólo constituían alrededor del 3 por ciento de la población del planeta, habiéndose calculado que había en el mundo 175 millones de migrantes, en su gran mayoría trabajadores migrantes (véase UNPOP, 2002). Esta asimetría del proceso de mundialización se debe, claro está, en buena medida a que la mayoría de los países ricos ha impulsado la liberalización de las corrientes comerciales y de capital internacionales al tiempo que mantenían las restricciones a las corrientes de inmigración de trabajadores. Otra muestra de esta dualidad de orientaciones políticas es que – hasta ahora – no se ha prestado a la gestión y la liberalización de las corrientes migratorias internacionales el mismo respaldo institucional supranacional que sirve para fomentar las corrientes internacionales de capital y los intercambios comerciales (un ejemplo de lo cual es la actuación de la Organización Mundial del Comercio).

En la mayoría de los países acomodados, las políticas de «inmigración laboral» aplicadas a los trabajadores migrantes poco cualificados son mucho más restrictivas que las referentes a los migrantes cualificados y muy cualificados³¹. Ésta es hoy día la situación de los países de inmigración tradicionales – como los Estados Unidos, Canadá y Australia – y también, al menos hasta hace poco, del Reino Unido y de la mayoría de los países europeos que establecieron planes de «trabajadores invitados» de todos los niveles de cualificación en los decenios de 1960 y 1970³². Al respecto son excepciones notables Singapur y los países con recursos abundantes del Golfo Pérsico, que se están valiendo de los PMT para incorporar a sus economías a cantidades relativamente grandes de migrantes en puestos de trabajo que requieren poca cualificación.

³⁰ En 2000 la proporción entre las corrientes de inversión extranjera directa desembolsada y el capital fijo acumulado ascendía al 17,8 por ciento (UNCTAD, 2001). Naturalmente, las cifras de la inversión extranjera directa no son rigurosamente comparables a las del PIB y del capital fijo. Sólo queremos dar una idea aproximada de las magnitudes generales del fenómeno, no determinar el grado exacto de integración de los mercados internacionales de capitales.

³¹ Obsérvese que escribimos «inmigración laboral» entre comillas. Naturalmente, las políticas de asilo y de acogida a los familiares de los inmigrantes facilitan la llegada de numerosas personas extranjeras con un nivel relativamente bajo de cualificación laboral. En muchos países, entre ellos los Estados Unidos y el Canadá, las políticas de inmigración laboral sólo constituyen una pequeña parte de las políticas generales de inmigración.

³² A causa de la ampliación, los quince Estados que formaban antes la Unión Europea están a punto – si no lo han hecho ya – de facilitar muchísimo más la inmigración y contratación de trabajadores poco cualificados de los diez nuevos países miembros de la misma. El Reino Unido, Irlanda y Suecia ya han abierto sus mercados laborales a los nacionales de estos países (que ahora ya no necesitan permisos de trabajo para ocupar legalmente un empleo); los demás miembros de la UE de los Quince deben hacer lo mismo a más tardar el año 2011.

Evidentemente, debido al vigor de la demanda de los países acomodados de mano de obra migrante para los extremos superior e inferior del mercado laboral, las restricciones impuestas a la inmigración de trabajadores poco cualificados no han impedido que numerosos migrantes de países de ingresos bajos y empleadores de países ricos eludiesen la ley y estableciesen relaciones laborales ilegales. Por ejemplo, es sabido que tanto en los Estados Unidos como en el Reino Unido – dos países que en los últimos años han puesto bastantes cortapisas a la inmigración y el trabajo legales de trabajadores poco cualificados – hay cantidades muy considerables de extranjeros que ocupan ilegalmente puestos poco remunerados³³.

La implantación o la ampliación de PMT podría aumentar enormemente el acceso (legal) de los trabajadores de los países de ingresos bajos a los mercados de trabajo de muchos países acomodados, especialmente en el extremo poco cualificado del mismo, donde actualmente hay menos oportunidades de empleo legal. Ahora bien, para hacerlo de manera que aumente los beneficios generales para los migrantes, es necesario aplicar medidas que: *a*) aseguren que los gastos (por ejemplo, por concepto de viajes y contratación) que deben costearse los migrantes en el marco de un PMT sean inferiores a los que entraña migrar ilegalmente; y *b*) reduzcan al mínimo el peligro de que las facilidades de acceso a los países acomodados conduzcan a un empeoramiento de las condiciones de trabajo y un aumento de la explotación de los migrantes.

Abaratar los gastos del emigrante

Para facilitar el acceso al mercado de trabajo de un país acomodado hay que conseguir que los gastos de los migrantes que se acojan a un PMT sean realmente inferiores a los de los trabajadores que migran y encuentran empleo ilegalmente. Ello sólo se podrá lograr si los pagos que los migrantes abonan normalmente a los contrabandistas de personas para atravesar ilegalmente la frontera no son sustituidos por otros pagos que deban efectuar a los empleadores sin escrúpulos que les vendan los permisos de trabajo. Aunque no se conoce con precisión la amplitud de este fenómeno, se sabe que la venta de visados y permisos de trabajo ha sido un problema en distintos PMT de varios países. Para impedir la venta de autorizaciones deben imponerse sanciones rigurosas a los empleadores que lo hagan y deben vigilarse cuidadosamente los cauces privados de contratación de migrantes, tanto en los países de origen como en los de destino.

³³ Naturalmente, lo dicho no significa que no haya inmigración irregular y trabajo ilegal en los países en que no se han establecido planes de inmigración laboral de cierta importancia para trabajadores poco cualificados. Se sigue debatiendo el asunto de si – y de qué manera – las oportunidades de inmigración legal influyen en la inmigración irregular.

Salvaguardar los derechos de los migrantes

Es importante reconocer que un PMT supone forzosamente al menos cierta «permuta» de las ganancias económicas que depara normalmente el acceso al mercado de trabajo de un país rico por restricciones de algunos de los derechos individuales del migrante. Por ejemplo, para amoldar la inmigración laboral a las necesidades económicas del país anfitrión, sólo se autorizará a los migrantes admitidos en el marco de un PMT a trabajar en un sector determinado (más adelante examinaremos este tema). Evidentemente, este requisito limita el derecho del migrante a la libertad de desplazamiento en el mercado laboral del país que lo acoge, derecho del que disfruta la mayoría de la gente en su patria.

Es probable que los trabajadores de los países de ingresos bajos – sobre todo, los que tienen pocas oportunidades, o ninguna otra, de mejorar la suerte económica propia y la de sus familias – acepten al menos algunas limitaciones de sus derechos a cambio de la posibilidad de trabajar en un país acomodado. De hecho, las diferencias de ingresos entre los países de ingresos bajos y altos son tan grandes que los trabajadores migrantes acaso estén dispuestos a permutar beneficios económicos por limitaciones de los derechos personales en un grado tal que sea considerado inaceptable en la mayoría de las democracias liberales. Dos casos extremos de ello son los trabajadores de países en desarrollo que deciden migrar temporalmente a los Estados petrolíferos del Golfo y a Singapur, a pesar de las graves restricciones que pesan sobre muchos de sus derechos laborales y de otro tipo en esos países.

Si se facilita la llegada de los trabajadores de países de ingresos bajos a los mercados de trabajo de países de ingresos superiores también se da más acceso a los empleadores de estos países a los trabajadores de aquellos. En los mercados laborales «flexibles», que sólo tienen dispositivos endebles para hacer cumplir las leyes y los reglamentos laborales, el aumento de la oferta de trabajadores migrantes poco cualificados puede ser un caldo de cultivo para que algunos empleadores sin escrúpulos impongan unas condiciones de trabajo inferiores a la norma. Para impedir que los PMT consientan una permuta casi ilimitada de derechos de los migrantes por beneficios económicos son necesarias salvaguardias especiales que vayan más allá de las medidas destinadas a hacer cumplir las leyes de inmigración y de empleo a que nos referimos anteriormente.

Una de las causas principales de la vulnerabilidad de los migrantes empleados en virtud de un PMT es la obligación de que sólo trabajen para el empleador designado en el permiso de trabajo, pues les puede ser difícil o imposible librarse de unas condiciones de trabajo insatisfactorias (a menos que estén deseosos de regresar a sus países y

que tengan los recursos necesarios para hacerlo). Pueden agravar el problema las prácticas ilegales de algunos empleadores de confiscar el pasaporte al inmigrante y de facilitarle alojamiento a condición de que siga trabajando para la empresa, y mientras lo haga. Es evidente que todo ello puede dar a los empleadores un control excesivo sobre los trabajadores migrantes y desembocar en casos de explotación.

Por lo expuesto, para amparar eficazmente los derechos de los migrantes es preciso que los permisos de trabajo tengan cierta «transferibilidad», es decir, que faculten a sus titulares para cambiar de empleador cada vez que sea necesario. Sin embargo, como ya hemos dicho, es importante reconocer que una transferibilidad inmediata total e ilimitada, a través de todas las profesiones y de todos los sectores del país anfitrión, impediría la adaptación de la magnitud y la composición de la inmigración económica a la demanda de mano de obra del sector o sectores con más necesidades. Además, puede socavar la voluntad de los empleadores del país de contratar a trabajadores migrantes, principalmente porque no quieren correr el riesgo de perderlos antes de haber recuperado por lo menos una parte de los gastos que abonaron para contratarlos.

Un objetivo político más realista sería facilitar la transferibilidad de los permisos de trabajo temporales dentro de una categoría de puestos de trabajo determinada y al cabo de cierto tiempo. Para fijar la duración del período tras el cual los permisos pasarían a ser «portátiles» habría que hacer una evaluación previa realista del tiempo que los empleadores necesitan para cubrir por lo menos en parte los gastos que les supone la contratación de un trabajador migrante. No es muy probable que el período sea superior a seis meses. A este respecto, debe destacarse que acaso no convenga dar a los empleadores la garantía de que podrán recuperar todos los gastos, porque ello reduciría considerablemente los riesgos que corren contratando a inmigrantes en comparación con los que les acarrea la contratación de trabajadores del país (que pueden dejar al empleador en cualquier momento, es decir, también antes de que el empleador haya recuperado su inversión en ellos). A su vez, ello podría alentar a los empleadores a preferir contratar a trabajadores migrantes.

Además de hacer transferibles los permisos de trabajo dentro de determinadas profesiones o sectores y al cabo de cierto tiempo, otras medidas complementarias importantes consisten en tipificar como delito que los empleadores confisquen los pasaportes de sus trabajadores y el informar a los trabajadores migrantes de las posibilidades de alojamiento asequible, si las hubiere, distintas de las previstas por el empleador.

Aprovechar la migración en favor del desarrollo de los países de origen

Existe ya un acervo considerable de estudios – que no deja de aumentar – sobre las consecuencias de la migración laboral internacional en el desarrollo económico de los países de origen de los migrantes³⁴. Los temas principales analizados en la bibliografía son las transferencias de remesas, los efectos de la salida y el regreso de los trabajadores en la producción y en el mercado de trabajo (comprendido el «éxodo de cerebros») y las consecuencias fiscales de la migración.

De los estudios efectuados y de lo sucedido en países de emigración masiva como Filipinas, Egipto y México se puede extraer la conclusión general de que es sumamente improbable que, por sí mismo, el envío de trabajadores al extranjero sea una «estrategia de desarrollo» eficaz. Además, es creencia asimismo general que los efectos de la emigración suelen ser ambivalentes, ventajosos y desventajosos, de manera que, muchas veces, el resultado global sea ambiguo. Por ello, un reciente informe de la OIT sobre los trabajadores migrantes en la economía global llega a la conclusión de que «la migración puede fomentar el desarrollo si el país está ya preparado para ello, pero no crear una condición semejante» (OIT, 2004, párrafo 102, pág. 38).

En comparación con los planes de inmigración permanente o con la inmigración irregular, los PMT pueden influir en los efectos de la emigración de dos maneras fundamentales: aumentando las remesas y alentando los regresos.

Aumentar las remesas

Los PMT pueden acrecentar las remesas de tres maneras. Primero, como hemos visto antes, al mejorar el acceso de los trabajadores de países de ingresos bajos a los mercados de trabajo de los países acomodados, pueden aumentar considerablemente las cantidades de trabajadores migrantes admitidos y contratados legalmente en estos últimos países, de modo que suba la cuantía total de las remesas recibidas por los países de origen.

Segundo, cabe prever que los migrantes que abriguen el propósito de regresar a su país – sobre todo los que tengan familiares en él – envíen una parte mayor de sus salarios que los migrantes con permiso para residir en el extranjero permanentemente e intención de hacerlo.

³⁴ Véanse las panorámicas recientes de Lucas (2005); Martin (2004); Commander, Kangasniemi y Winters (2004); Comité de Desarrollo Internacional de la Cámara de los Comunes (2004); Ellerman (2003), y Van Hear y Sorensen (2003).

Aunque los datos empíricos sobre este asunto no son concluyentes, de un análisis reciente de la bibliografía especializada (Lucas, 2004) se desprende que las remesas aumentan al principio, pero acaban por disminuir correlativamente a la duración de la estancia del migrante en el país anfitrión, como consecuencia de dos fuerzas opuestas: los aumentos salariales (que incrementan las remesas) y el mayor desapego de la patria con el paso del tiempo (que disminuye las remesas).

Tercero, si se llevan a la práctica eficazmente, los PMT asegurarán una protección mejor de los salarios y las condiciones de trabajo de los migrantes que si éstos estuviesen empleados ilegalmente; y, si cobran salarios más elevados, enviarán probablemente más remesas.

Ahora bien, es importante subrayar que un aumento del volumen de remesas no conduce necesariamente a un mayor desarrollo y, a decir verdad, se suele dar por sabido que, tanto en la teoría como en la práctica, las remesas tienen efectos buenos y malos³⁵. Sus beneficios teóricos consisten, entre otros, en: paliar los problemas de divisas y mejorar la balanza de pagos; estimular la acumulación de ahorros y de inversión fija directa, a la que se suman los efectos multiplicadores del eventual crecimiento del gasto; mejorar las posibilidades de enseñanza y de acceso a los servicios de sanidad pagadas con las remesas, e impulsar la formación de un capital social que puede fomentar el desarrollo económico. En el otro platillo de la balanza está que las remesas que se gastan predominantemente en consumo ostentoso pueden aumentar la inflación. También se ha dicho que las remesas pueden ser perjudiciales para el crecimiento económico al inducir un descenso de la entrega al trabajo y de la voluntad de desempeñar una ocupación en las personas que las reciben (Chami, Fullenkamp y Jahja, 2003).

Una de las pocas conclusiones que cabe extraer en firme de la bibliografía relativa a las remesas es que su repercusión (comprendidos los posibles efectos benéficos en el desarrollo) depende absolutamente del uso que se le dé en los países de emigración³⁶. Cabe, pues, afirmar que, en comparación con la inmigración irregular, los PMT pueden fomentar el uso productivo de las remesas al poner al alcance de los migrantes los cauces legales de transferencia de dinero a sus países de origen. Aunque el envío de las remesas por cauces legales en vez de por canales no oficiales no tiene por qué influir necesariamente en su volumen global (véase Pieke, Van Hear y Lindley, 2005), es más probable que el dinero enviado por cauces legales sea ahorrado en

³⁵ Puede verse una amplia reseña de los posibles pros y contras de las remesas en Russell (1986).

³⁶ En Carling (2004) y Lowell y De la Garza (2000) figuran sendos análisis de las maneras de aprovechar al máximo las remesas en pro del desarrollo.

cuentas bancarias y que, por lo tanto, se utilice para inversiones productivas de terceros en los países de origen de los migrantes.

Beneficios del regreso de los migrantes

Los PMT alientan el retorno de los migrantes una vez expirados sus permisos de trabajo. En teoría, el regreso de los trabajadores migrantes a sus patrias puede ser beneficioso para el desarrollo económico por varios motivos. Primero, puede paliar algunos de los efectos nocivos que acarrea la partida de trabajadores cualificados y muy cualificados como los médicos y enfermeras. Segundo, algunos trabajadores adquieren en el extranjero conocimientos y aptitudes que pueden conservar y utilizar productivamente a su regreso a su patria. Tercero, los trabajadores migrantes regresados pueden gastar sus ahorros en crear empresas que fomenten el desarrollo de las comunidades de su propio país. Una vez más, sería muy conveniente para materializar estos posibles beneficios la adopción de medidas al margen de los PMT que ayuden a los migrantes a reintegrarse y a abrir empresas.

Por tanto, hay algunas pruebas, aunque no son inequívocas ni indiscutibles, de que los PMT pueden servir mejor que los planes de migración permanente y que la migración irregular para aprovechar al máximo la emigración en favor del desarrollo de los países de origen. Lo que está claro, sin embargo, es que los PMT sólo pueden lograr este objetivo si van acompañados de medidas idóneas en los países de origen de los migrantes destinadas, entre otras cosas, a fomentar un uso productivo de las remesas. Naturalmente, otro supuesto fundamental de nuestro análisis es que los migrantes que trabajan en virtud de PMT regresen efectivamente a su patria una vez expirado su permiso de trabajo. En la parte siguiente veremos qué políticas son necesarias para ayudar a alcanzarlo.

Afrontar el temor de los países acomodados al afincamiento de los migrantes y a la diversidad social

Muchos de los PMT que funcionaron en la Europa continental durante los decenios de 1960 y 1970 dieron lugar a fin de cuentas al afincamiento permanente de los «trabajadores invitados», la reunificación de sus familias y la aparición de nuevas minorías étnicas. Los resultados de los planes de «trabajadores invitados» de Alemania están entre los más conocidos y citados. A pesar de que en 1973 se acabó oficialmente la contratación, buena parte de estos trabajadores se quedaron en el país y a muchos de ellos se unieron al poco tiempo sus familiares, como consecuencia de lo cual, en lugar de disminuir,

como se había previsto, el número de extranjeros residentes en Alemania aumentó de 4 millones en 1973 a 4,4 millones en 1985³⁷. A finales del decenio de 1980 estaba claro que el plan de «trabajadores invitados» había convertido a Alemania en un «país de inmigración permanente», aunque el Gobierno no lo reconociera oficialmente hasta finales del decenio siguiente³⁸.

El plan Bracero de los Estados Unidos demostró también que un plan de «trabajadores invitados» puede dar lugar a un nivel de inmigración muy superior al proyectado, si bien, a diferencia de lo sucedido en Alemania, este plan no aumentó el número de migrantes por la reunificación de las familias, sino debido a la inmigración irregular que se produjo durante el plan y, sobre todo, después de que concluyese. Actualmente hay en los Estados Unidos, según cifras oficiales, una población de casi once millones de migrantes ilegales, entre ellos más de seis millones de mexicanos (Passel, 2005). Es opinión general que la aparición de una gran reserva de trabajadores migrantes irregulares es uno de los legados fundamentales del plan Bracero (véase el análisis de Martin y Teitelbaum, 2001).

La experiencia de los planes Gastarbeiter y Bracero – y, de hecho, de la mayoría de los dispositivos de «trabajadores invitados» de las democracias liberales – ha dejado claro que un PMT propicia siempre la aparición de una dinámica favorable al afincamiento de por lo menos algunos de los migrantes admitidos temporalmente, que tienen orígenes diversos, entre ellos³⁹:

- La demanda incontrolada de mano de obra migrante, que arraiga en la economía y que puede persistir incluso en épocas de recesión económica⁴⁰.
- La aparición de negocios de captación de posibles trabajadores emigrantes y de redes de inmigrantes, que sostienen y pueden perpetuar las corrientes migratorias – a menudo, ilegalmente –, aunque hayan dejado de existir los dispositivos oficiales y los factores en los que se asentó la migración inicial.

³⁷ Las elevadas tasas de nacimiento fueron otro factor importante del aumento del número de extranjeros que registró Alemania en el período mencionado.

³⁸ En Castles (1986) puede verse un análisis de acontecimientos similares ocurridos en otros países europeos.

³⁹ Véase un análisis más detallado de los factores que influyen en la formulación de las políticas de migración en Castles, 2004.

⁴⁰ Por ejemplo, la crisis financiera acaecida en Asia sudoriental a mediados del decenio de 1990 no causó, en contra de lo que se esperaba, un descenso importante de la demanda de mano de obra migrante. Así ocurrió en Tailandia, donde el sector de los camarones siguió demandando trabajadores birmanos, porque muchos trabajadores tailandeses – aunque estaban desempleados en aquellos momentos de recesión económica – ya no estaban disponibles para efectuar esa labor.

- La importancia de los derechos en las democracias liberales y la consiguiente presión de la judicatura y de la sociedad civil para que se conceda el derecho a la residencia permanente a los inmigrantes que han trabajado y residido en el país durante cierto número de años.
- La acción de los trabajadores inmigrantes, es decir, su capacidad – en tanto que personas, no como meras unidades de trabajo – de adoptar decisiones de manera independiente y de cambiar de planes si es necesario ante nuevas informaciones y circunstancias.

Habida cuenta de estas presiones, debemos reconocer que los PMT jamás lograrán una «rotación perfecta» de los inmigrantes temporales, ni, por consiguiente, evitarán completamente que éstos se afinquen en el país de acogida, lo cual no quiere decir que hayan de desembocar inevitablemente en la radicación permanente de la mayoría de ellos⁴¹. Mas, para evitar el afincamiento masivo de los trabajadores con permisos temporales, el país anfitrión deberá aplicar políticas activas que contrarresten las diversas presiones a que acabamos de referirnos.

Dos medidas necesarias ya analizadas en este artículo son regular la demanda de mano de obra migrante y llevar a efecto de manera rigurosa las leyes de inmigración y empleo. A continuación estudiaremos un conjunto adicional de incentivos y medidas de represión que pueden facilitar el regreso. Después haremos un breve análisis de si el facilitar la inmigración permanente – de manera limitada y condicional – de algunos migrantes temporales puede ser congruente con los objetivos fundamentales de un PMT.

Medidas para facilitar el regreso

Se precisan varias políticas para facilitar y cumplir la expectativa general de que sea temporal la estancia de los migrantes acogidos a un PMT. En primer lugar, hay que establecer medidas para evitar el problema de que el trabajador extranjero decida quedarse más tiempo del autorizado por su permiso de trabajo al no haber podido ahorrar en ese período la cantidad que esperaba. Para ello será necesario aplicar sanciones severas a los empleadores y contratistas que den a los inmigrantes informaciones engañosas sobre las condiciones de trabajo y el costo de la vida en el país de acogida y a los empleadores que practiquen la «sustitución de contratos». Este es un método ilegal por el cual, a pesar de haber firmado un contrato autorizado antes de salir de su país, a la llegada del migrante se le expide uno nuevo con peores condiciones de trabajo o una remuneración inferior a la pactada (OIT, 1999).

⁴¹ A menudo se olvida que la mayoría de los trabajadores invitados de Alemania sí que regresaron a sus países de origen.

En segundo lugar, la duración de los permisos de trabajo temporales ha de ser suficiente para que los trabajadores migrantes – sobre todo los que desempeñen ocupaciones con salarios bajos – ganen el dinero necesario para que les merezca la pena migrar. Por ejemplo, los actuales Planes Sectoriales del Reino Unido (SBS) expiden permisos de un año para trabajar en puestos que reportan salarios bajos de los sectores de la hostelería y la elaboración de alimentos. Pues bien, es muy dudoso que ocupar un puesto de trabajo con un salario modesto en el Reino Unido durante un año resulte ventajoso económicamente a los trabajadores bangladesíes, que han constituido el mayor grupo de titulares de estos permisos SBS.

Tercero, a los trabajadores migrantes con un permiso de trabajo válido se les debe dar el derecho y la posibilidad de viajar libremente – o por lo menos sin excesivas restricciones – entre el país de origen y el de acogida. De ese modo se les ayudará a mantener las relaciones con familiares y conocidos en su patria, lo cual aumentará la probabilidad de que regresen a ella.

Cuarto, entre los posibles incentivos económicos al regreso está la transferencia al país de origen de las cotizaciones de los trabajadores migrantes a la seguridad social. Según un estudio reciente de la transferibilidad de las prestaciones de jubilación y seguro médico de los migrantes internacionales, sólo el 20 por ciento de ellos trabaja actualmente en países anfitriones en los que está garantizada la plena transferibilidad de la pensión de jubilación (aunque no necesariamente la del seguro médico) a sus países de origen. La falta de transferibilidad de las prestaciones a largo plazo de la seguridad social en muchos países puede ser un obstáculo para el regreso de los emigrantes y es probable que sea un factor propicio al empleo irregular de éstos en los países de acogida (Holzmann, Koettl y Chernetsky, 2005).

Quinto, los países de acogida también podrían habilitar cuentas de ahorro especiales que dieran a los trabajadores migrantes la posibilidad de economizar parte de sus salarios con unos tipos de interés elevados – especiales – a condición de que sólo pudiesen recuperar sus ahorros una vez de vuelta a su país. Ya se han ensayado estos incentivos financieros, sin resultados concluyentes. El ejemplo de más infausto recuerdo es el plan Bracero, que imponía la detracción de parte de los ingresos de los migrantes para su jubilación en México; la medida acabó por fracasar porque los migrantes no recibieron jamás el dinero y sus reclamaciones para recuperar estos «salarios diferidos» fueron asuntos investigados durante decenios.

Sexto, cabe exigir a los empleadores que depositen una garantía financiera por cada trabajador migrante que contraten y que este depósito sea decomisado si el trabajador no deja el país a la expiración de su permiso de trabajo. Este sistema se aplica ya actualmente en Singapur, con una garantía de 5.000 dólares singapurenses por trabajador. Natu-

ralmente, sólo puede funcionar si es posible comprobar que el migrante ha dejado efectivamente el país y, además, es blanco de críticas desde el punto de vista de las libertades civiles, motivo por el cual ha sido descartado muchas veces en las democracias liberales. Ahora bien, merece la pena destacar que tanto el Gobierno como el principal partido de la oposición del Reino Unido han propuesto no hace mucho que se imponga el depósito de garantía para combatir la inmigración irregular y el trabajo ilegal de migrantes (véase Ministerio del Interior del Reino Unido, 2005a).

Por último, también hacen falta procedimientos claros y eficaces para sancionar a los empleadores que contraten a inmigrantes sin permiso de trabajo válido y para expulsar a quienes sobrepasen ilegalmente el tiempo de estancia que les autoriza su visado de trabajo temporal. Para esta segunda medida probablemente será preciso recabar la colaboración de los países de origen, los cuales pueden, por ejemplo, regular las actividades de contratación de migrantes en su territorio y prestar asistencia al regreso de los trabajadores que hayan sido deportados por las autoridades de los países de acogida, las cuales, como es lógico, sólo podrán pedir este apoyo si antes han instituido unos PMT generosos y administrados correctamente.

¿Puede concederse la residencia permanente a algunos inmigrantes temporales?

Según la definición de PMT que dimos al comienzo de este artículo, *por sí solos, la residencia y el empleo fundados en un permiso de trabajo temporal no dan derecho a afincarse de manera permanente en el país anfitrión*. Es decir, un PMT no puede garantizar nunca por adelantado, ni siquiera suscitar la esperanza, de que un migrante admitido en virtud del mismo acabe por adquirir de todos modos el derecho a residir permanentemente en el país anfitrión. Ahora bien, ello no excluye la posibilidad de que este país facilite *una transferencia rigurosamente limitada y regulada* de algunos migrantes temporales acogidos a un PMT a la residencia permanente, conforme a un conjunto de normas y criterios claros.

Ello puede hacerse, por ejemplo, mediante un «sistema de puntos» que regule la concesión de la residencia permanente a solicitantes del extranjero y a migrantes ya residentes y empleados con permisos temporales, atribuyendo puntos adicionales a los solicitantes con experiencia profesional reciente o pasada en el país anfitrión. Un sistema de estas características está en vigor en el Canadá⁴².

⁴² Puede encontrarse información sobre el sistema de puntos del Canadá en <<http://www.cic.gc.ca/english/skilled/qual-1.html>>.

Para adquirir la residencia permanente en virtud del sistema de puntos del Canadá, los solicitantes deben: *a)* cumplir unos requisitos mínimos en materia de experiencia profesional; *b)* demostrar que tienen los fondos necesarios para establecerse en el país, y *c)* obtener suficientes puntos en seis factores de selección para alcanzar el «aprobado». Los factores de selección son la instrucción, el conocimiento del idioma, la experiencia, la edad, tener un empleo en el Canadá y la «capacidad de adaptación» (que comprende la experiencia profesional adquirida y los estudios realizados en el país). Un hecho de importancia es que se aceptan solicitudes tanto de no residentes como de migrantes contratados con permisos de trabajo temporales.

Hay quienes sostienen que una transferencia, incluso rigurosamente regulada y condicional, de migrantes con permisos temporales a un plan de migración permanente socava el concepto mismo de un PMT porque, se afirma, da a los migrantes la esperanza de la permanencia, mientras que un PMT debe tratar de asegurar lo contrario, es decir, la expectativa firme de que la estancia será temporal.

Aun reconociendo que en teoría puede plantearse este peligro, podemos replicar que no tiene por qué ser así forzosamente en la práctica. No es probable que un sistema bien concebido que autorice el paso limitado y condicional de la residencia temporal a la permanente suscite esperanzas indebidas de permanencia, siempre que se cumplan las dos condiciones siguientes. Primero, las normas y los criterios para pasar de la residencia y del empleo temporales a los permanentes tienen que ser diáfanos y ponerse en conocimiento de los migrantes antes de que migren y asuman un empleo con un permiso de trabajo temporal⁴³. Segundo, los requisitos para conseguir la residencia permanente impuestos a los migrantes que trabajan en virtud de un PMT tienen que ser al menos tan rigurosos como los impuestos a los no residentes para el mismo fin.

Además de evitar consecuencias adversas al objetivo de facilitar el regreso, este trasvase regulado y condicional de migrantes que trabajen en virtud de un PMT a la residencia permanente puede deparar beneficios patentes al país anfitrión. Por ejemplo, a diferencia de un trabajador no residente que solicita la residencia permanente, un migrante ya residente que reúne los criterios de admisión del plan de migración laboral permanente ya tiene alguna experiencia de trabajo y de vida en el país de acogida, gracias a lo cual probablemente se integrará con más rapidez y más satisfactoriamente en la sociedad anfitriona.

⁴³ Además, se debe impedir que los migrantes creen que van a cambiar en su favor las normas, lo cual sólo puede ser un pequeño inconveniente en la práctica, ya que las reformas efectuadas en, por ejemplo, los sistemas de puntos son normalmente graduales (por ejemplo, si el país de acogida cambia el número de puntos atribuido a determinadas cualificaciones debido a las necesidades del mercado de trabajo), no tan radicales como para dar a muchos migrantes la posibilidad de lograr la residencia permanente en un período breve.

Cabe añadir que es simplemente necesario hacerse a la idea de que siempre habrá algunos migrantes que se acogerán a un PMT con el propósito de regresar a su país a la expiración de sus permisos de trabajo, pero que cambiarán de parecer después de haber trabajado algún tiempo en el país anfitrión. La posibilidad de pasar en determinadas condiciones a la residencia permanente conforme a unas normas y criterios claros alentará a algunos inmigrantes a esforzarse en adquirir las cualificaciones necesarias para cumplir tales condiciones. Naturalmente, sólo podrán hacerlo los migrantes cuya calificación profesional al ser admitidos en el país de acogida les permita abrigar una esperanza realista de cumplir los citados criterios cuando expire su permiso de trabajo temporal. El beneficio que ello puede suponer para el país de acogida es atemperar las presiones en favor de la estancia ilegal en él.

Conclusiones

En este artículo hemos afirmado que, en teoría, los planes de migración temporal (PMT) pueden rendir beneficios netos apreciables a los países anfitriones, a los migrantes y a sus países de origen. Los PMT pueden servir a los primeros para regular la demanda de mano de obra migrante; a los migrantes, a mejorar su incorporación legal a los mercados de trabajo de los países ricos y a los países de origen en sus esfuerzos por sacar de la emigración el máximo provecho para su desarrollo.

Ahora bien, para alcanzar estos posibles beneficios netos en la práctica será precisa, casi con toda seguridad, una intervención considerable de los poderes públicos en el mercado de trabajo. Algunas de las principales políticas necesarias y estudiadas en este artículo son:

- La vigilancia rigurosa del cumplimiento de las leyes de inmigración y de trabajo, sobre todo para sancionar a quienes emplean ilegalmente a migrantes o infringen las normas en materia de contratación, trabajo y salario mínimo.
- La regulación del costo al que los empleadores disponen de migrantes, por ejemplo, mediante el cobro de una cuota mensual impuesta al permiso de trabajo de cada migrante contratado.
- La puesta en práctica de dispositivos eficaces que alienten a los empleadores a contratar a trabajadores migrantes únicamente después de haber hecho todos los esfuerzos razonables para contratar a trabajadores del país.
- La regulación, o por lo menos la supervisión, de las personas y entidades que se dedican a contratar a migrantes, prestando atención al control de los gastos que la emigración entraña para los trabajadores.
- La salvaguardia de los derechos de los migrantes haciendo que los permisos de trabajo sean transferibles dentro de determinados

sectores y profesiones y al cabo de determinado tiempo (y sin olvidar la vigilancia del cumplimiento de las leyes laborales).

- La adopción de medidas de vigilancia, conjugadas con incentivos, a fin de fomentar el regreso a su patria de los migrantes cuyos permisos de trabajo temporal hayan expirado.

Hemos sostenido también que puede ser un error descartar de antemano – como se hace con frecuencia en los debates en torno a los PMT – la posibilidad de autorizar a una pequeña minoría de los trabajadores migrantes temporales a adquirir la condición de residentes permanentes *basándose en un conjunto claro de normas y criterios* (por ejemplo, mediante un sistema de puntos). Siempre que esos criterios sean transparentes y al menos tan rigurosos como los aplicados para regular la inmigración permanente de trabajadores extranjeros no residentes, esta medida no tiene por qué alentar las expectativas de los migrantes temporales de conseguir la residencia permanente.

Sin embargo, a la espera de que se demuestre que es posible poner en práctica eficazmente todas las políticas que hemos descrito, la viabilidad de los PMT sigue en tela de juicio, por lo que todo proyecto de reimplantar unos PMT innovadores y ampliados debería empezar por planes experimentales en los que se ensayasen algunas de las medidas necesarias para que funcionen bien. Algunos países ya han empezado a ensayar estos PMT de nueva planta⁴⁴.

Además, para procurar evitar consecuencias imprevistas, en la concepción y la puesta en práctica de los PMT habrá que establecer objetivos realistas y partir de una idea clara de lo que puede conseguirse y de lo que no. Debe reconocerse, sobre todo, que un PMT no bastará como instrumento único para regular la inmigración de trabajadores. Tampoco es probable que consiga impedir absolutamente el afincamiento de ningún trabajador migrante admitido en virtud de él. Además, a menos de que también se hagan cumplir estrictamente las leyes de inmigración y de trabajo, tampoco es probable que los PMT sean una manera eficaz de reducir la inmigración irregular.

Por último, es importante reconocer que la instauración de PMT innovadores y ampliados plantea interrogantes éticos. Como hemos visto, la residencia y el empleo con un permiso temporal no dan derecho por sí solos a la residencia permanente en el país anfitrión. Además, para que los PMT beneficien a los países de acogida es necesario restringir la libertad de empleo de los migrantes a determinados sectores del mercado laboral, lo cual quiere decir que, sea cual fuere su finalidad política, los PMT crean forzosamente una reserva de trabajadores con unos derechos restringidos en comparación con los que disfrutaban los inmigrantes permanentes y los ciudadanos del país de acogida.

⁴⁴ Véanse, por ejemplo, los Planes Sectoriales británicos (Sector-based Schemes, SBS) (Ministerio del Interior del Reino Unido, 2005b).

¿Cabe justificar – y propugnar – estas restricciones de los derechos de los migrantes, y algunas de las demás medidas necesarias para hacer que los PMT funcionen como instrumentos políticos convenientes para encauzar la inmigración laboral en una democracia liberal? La respuesta depende ante todo del planteamiento ético que se escoja para evaluar las políticas públicas. Más concretamente, desde un punto de vista normativo, apoyar un PMT entraña aceptar una situación en la que los inmigrantes deban pagar por los beneficios económicos que les suponga trabajar en el extranjero el «precio» de unos derechos restringidos. Dentro de un planteamiento normativo que haga mucho hincapié en la igualdad de derechos de las personas o que defienda primordialmente la igualdad es probable que no encaje el pago de este precio, ni siquiera aunque ello conlleve unas ganancias económicas sustanciales para los inmigrantes y sus familias⁴⁵. Esta disyuntiva está cuajada de interrogantes profundos, y difíciles de despejar, sobre si los PMT pueden conciliarse con el planteamiento basado firmemente en los derechos humanos que propugnan muchos de los defensores de la regulación de las corrientes migratorias.

Desde un punto de vista pragmático, cabe sostener que, al menos por lo que se refiere a la migración internacional de trabajadores poco cualificados, unos PMT diseñados y ejecutados cuidadosamente pueden ser más ventajosos que las otras dos posibilidades existentes: la inmigración irregular y los planes de inmigración permanente. A pesar de ser un fenómeno generalizado en muchos países, la inmigración irregular es descartada habitualmente por tratarse de una «política» migratoria insostenible a largo plazo. Al mismo tiempo, no es probable que en el futuro próximo la inmigración permanente sea una estrategia políticamente realista para contratar a grandes cupos de trabajadores poco cualificados en los países de ingresos altos. Los actuales planes de inmigración permanente de estos países benefician a unos cuantos trabajadores migrantes cualificados, pero excluyen del mercado de trabajo mundial a cantidades muy superiores de trabajadores poco cualificados de los países de ingresos bajos.

Bibliografía citada

- Carling, Jørgen. 2004. *Policy options for increasing the benefits of remittances*. COMPAS Working Paper núm. 8. Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), Universidad de Oxford.
- Castles, Stephen. 2004. «Why migration policies fail», *Ethnic and Racial Studies* (Oxford), vol. 27, núm. 2 (marzo), págs. 205-227.
- . 1986. «The Guest-Worker in Western Europe: An obituary», *International Migration Review* (Nueva York), vol. 20, núm. 4, págs. 761-778.

⁴⁵ Pueden verse análisis de la ética de la política de inmigración en Ruhs y Chang (2004) y en Ruhs (2005b.)

- Chami, Ralph; Fullenkamp, Connel, y Jahja, Samir. 2003. *Are immigrant remittance flows a source of capital for development?* IMF Working Paper WP/03/189. Washington, FMI.
- Cholewinski, Ryszard. 2005. *The legal status of migrants admitted for employment*. Estrasburgo, Consejo de Europa.
- Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI). 2005. *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. CMMI, Ginebra. Disponible en el sitio: <<http://www.gcim.org/es/>>.
- Comité de Desarrollo Internacional de la Cámara de los Comunes. 2004. *Migration and Development: How to make migration work for poverty reduction*. Sexto informe del período de sesiones 2003-2004, vol. I. Londres, The Stationary Office Ltd.
- Commander, Simon; Kangasniemi, Mari, y Winters, Alan. 2004. «The brain drain: curse or boon? A survey of the literature», en Robert Baldwin y L. Alan Winters (directores): *Challenges to globalization: Analysing the economics*. Cambridge (Massachusetts), NBER.
- Cornelius, Wayne. 2004. *Controlling unwanted immigration: Lessons from the United States, 1993-2004*. Disponible en el sitio: <www.compas.ox.ac.uk>.
- DeVoretz, Don J. 2002. *A model of optimal canadian temporary immigration*, Research on Immigration and Integration in the Metropolis, Commentary Series, núm. 02-04. Vancouver, RIIM.
- División de Población de las Naciones Unidas (UNPOP). 2002. *International Migration Report 2002*. Documento ST/ESA/SER.A/220, Nueva York, Naciones Unidas.
- Ellerman, David. 2003. *Policy research on migration and development*. World Bank Policy Research Working Paper, núm. 3117. Washington, Banco Mundial.
- Hanson, Gordon, y Spilimbergo, Antonio. 2001. «Political economy, sectoral shocks, and border enforcement», *Canadian Journal of Economics* (Oxford), vol. 34, núm. 3, págs. 612-638.
- Holzmann, Robert; Koettl, Johannes, y Chernetsky, Taras. 2005. *Portability regimes of pension and healthcare benefits for international migrants: An analysis of issues and good practices*. Estudio elaborado para la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, mayo. Ginebra.
- ICTU (Congreso de Sindicatos de Irlanda). 2006. *Congreso opening statement in respect of labour market issues*. Disponible en el sitio <<http://www.ictu.ie/html/news/2006%20talks/CONGRESS%20OPENING%20STATEMENT%20LABOUR%20MARKET%20ISSUES.pdf>>.
- Kolb, Holger. 2005. *The German 'Green Card'*. Policy Brief, núm. 3 (noviembre). Hamburgo, Migration Research Group, Hamburg Institute of International Economics.
- Lewis, Ethan. 2005. *Immigration, skill-mix, and the choice of technique*. Working Paper núm. 05-8. Filadelfia, Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- . 2004. *How did the Miami labour market absorb the Mariel immigrants?* Working Paper núm. 04-3. Filadelfia, Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- Lowell, B. Lindsay. 2005. «Immigration as a labour market strategy in the United States», en Niessen, J., y Schibel, Y. (directores): *Immigration as a labour market strategy: European and North American Perspectives*. Bruselas, Migration Policy Group.
- , y De la Garza, Rodolfo O. 2000. *The developmental role of remittances in US Latino communities and in Latin American countries*. Washington, Inter-American Dialogue, y Tomás Riera Policy Institute.
- Lucas, Robert E. B. 2005. *International migration and economic development: Lessons from low-income countries*. Cheltenham, Edward Elgar.
- . 2004. *International migration to the high income countries: Some consequences for economic development in the sending countries*. Ponencia elaborada para la Conferencia anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo. Bruselas, 10 y 11 de mayo, Washington, Banco Mundial.
- Martin, Philip L. 2004. *Migration and development: Toward sustainable solutions*. Discussion Paper núm. 152. Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT.
- . 2003. *Managing labour migration: Temporary worker programs for the 21st century*. Conferencia acerca de las migraciones celebrada en el Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT, Ginebra.

- , y Teitelbaum, Michael. 2001. «The mirage of Mexican guest workers», *Foreign Affairs* (Nueva York), vol. 80, núm. 6, págs. 117-131.
- , y Miller, Mark. 2000. *Employer sanctions; French, German and US Experiences*, International Migration Papers, núm. 36. Ginebra, OIT.
- , y Olmstead, Alan L. 1985. «The agricultural mechanization controversy», *Science* (Washington) vol. 227, núm. 4687, págs. 601-406.
- Ministerio del Interior del Reino Unido. 2005a. *Selective admission: Making migration work for Britain*. Disponible en <www.homeoffice.gov.uk>.
- . 2005b. *Sector-Based Scheme Review*. Disponible en <www.homeoffice.gov.uk>.
- . 2005c. *Illegal working taskforce regulatory impact assessment for immigration, asylum and nationality Bill*. Disponible en <www.homeoffice.gov.uk>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2004. *Migration for employment. Bilateral agreements at a crossroads*. París, OCDE.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2005. *World Migration: Cost and benefits of international migration*. Ginebra, OIM.
- OIT. 2004. *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*. Informe VI a la 92.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2004). Ginebra.
- . 1999. *Trabajadores migrantes*. Informe III (1B) a la 87.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1999). Ginebra.
- Passel, Jeffrey S. 2005. *Estimates of the size and characteristics of the undocumented population*. Informe de 21 de marzo. Washington, Pew Hispanic Center.
- Pieke, Frank N.; Van Hear, Nicholas, y Lindley, Anna. 2005. *Synthesis study of informal remittance systems in Africa, Caribbean and Pacific (ACP) countries*. Informe elaborado para el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido y el programa Poverty Reduction Effectiveness de la Unión Europea (EC-PREP). Oxford, COMPAS.
- Ruhs, Martin. 2005a. *Managing the immigration and employment of non-EU nationals in Ireland*. Studies in Public Policy, núm. 19. Dublín, The Policy Institute y Trinity College.
- . 2005b. «Designing viable and ethical labour immigration policies», en OIM (2005), capítulo 10.
- . 2003. *Temporary foreign worker programmes: Policies, adverse consequences and the need to make them work*, Perspectives on Labour Migration Series, núm. 6. Ginebra, Departamento de Migraciones Internacionales de la OIT.
- , y Chang, Ha-Joon. 2004. «The ethics of labor immigration policy», *International Organization* (Cambridge), vol. 58, núm. 1 (enero), págs. 69-102.
- Russell, Stanton. 1986. «Remittances from international migration: A review in perspective», *World Development* (Oxford), vol. 14, núm. 6, págs. 677-696.
- Schiff, Maurice. 2004. *When migrants overstay their legal welcome: A proposed solution to the Guest-Worker Program*. IZA Discussion Paper Series, núm. 141. Bonn, Institute for the Study of Labour.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2001. *World Investment Report 2001*. Ginebra, UNCTAD.
- Van Hear, Nicholas, y Sorensen, Ninna (directores). 2003. *The migration-development nexus*. Ginebra, OIM.
- Weinstein, Eric. 2002. «Hacia el nuevo paradigma de la inmigración económica beneficiosa para todos», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra), vol. 121, núm. 3, págs. 244-275.

