

Identidades móviles: Migración e Integración en Comunidades Transnacionales

Recomendaciones de Política Europea

2015

Co-financiado por la Unión Europea



Mobile Identities: Migration and Integration in Transnational Communities (HOME/2012/EIFX/CA/CFP/4201)

Financiado por la Dirección de Inmigración y Asilo, Dirección General de Dirección General de Interior Comisión Europea, Fondo Europeo para la Integración de nacionales de terceros países 2007-2013

Project partners

Psychoanalytic Institute for Social Research (IPRS) Project Coordinator
Rome, Italy
iprs@iprs.it

Christliches Jugenddorfwerk Deutschlands (CJD)
Hamburg, Germany
a.wiesner@cjd-eutin.de

Autonomous University of Barcelona
Barcelona, Spain
Zyab.ibanez@eui.eu

University College London London, United Kingdom
s.Kuechler@ucl.ac.uk

University of Amsterdam
Amsterdam, The Netherlands
p.nijkamp@vu.nl

Univerzita Mateja Bela
Slovakia
Alexandra.bitusikova@umb.sk

Associate partners

North German Union of Islamic Communities, Germany
ince50@hotmail.de

Organization for Development and Emancipation (OZHE), Albania
gencianastasi@gmail.com

Mohamed First University, Morocco
hachemi.bentahar@gmail.com

Municipality of Reggio Emilia, Italy
Linda.Gualdi@municipio.re.it

Associazione Stranieri Lavoratori in Italia (ASLI), Italy
piagonz@yahoo.com

Marie Curie University, Lubin, Poland
prus@pronet.lublin.pl

Contenido

1. Introducción	/3
2. Migración temporal y circular: cuestiones fundamentales	/4
2.1. El enfoque de la Comisión Europea sobre Migración Circular	/5
3. Evidencias sobre políticas de migración circular	/6
3.1. Programas de migración circular y temporal en Europa: ¿son necesarios?	/6
3.2. Un marco Europeo para las políticas de MCT?	/7
3.3. MCT espontánea versus programada	/8
3.4. Integración	/9
3.5. Compromiso de retorno	/10
3.6. Condiciones de trabajo, dumping social y discriminación	/10
3.7. Comunicación e Información	/11
3.8. ¿Beneficia a todos la Migración Circular y Temporal? Conclusión.	/12
4. Recomendaciones	/12
5. Lista de principales acrónimos usados	/15

Project partners



Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no reflejan necesariamente la posición y opiniones de la Comisión Europea.

© IPRS and the project partners of Mobile Identities

1. Introducción

En un mundo globalizado, las migraciones han adoptado una gran variedad de formas y su conceptualización necesita ser detallada. La idea según la cual un movimiento migratorio siempre busca un destino permanente es insuficiente. Si hace unas décadas, la migración casi siempre implicaba un proyecto vital más o menos definitivo, en el presente las migraciones vienen caracterizadas por distintos tipos de “movimientos”. Desde una perspectiva política, la migración circular y temporal (MCT) debe ser entendida en ese nuevo contexto, donde ideas como “transnacionalidad” y “movilidad” toman un protagonismo creciente. La migración circular en sí misma no es tan novedosa, pero sí lo es el intento de gestionarla políticamente con la intención de apoyar escenarios de ganancia triple (“triple win”): beneficios para el país de destino, para el país de origen y para los propios inmigrantes.

A través de entrevistas con representantes de las partes interesadas, con inmigrantes, y del intercambio de experiencias y conocimientos en un seminario nacional e internacional, el proyecto ha intentado responder a las siguientes cuestiones:

- ¿Quiénes son los migrantes circulares y temporales en los países de la UE?
- ¿Hasta qué punto los procesos de integración presentes en los países de la UE responden a las necesidades de los migrantes? ¿Cómo? ¿En qué sentidos son mejorables?
- ¿Qué se puede hacer en los países UE para mejorar el bienestar de los migrantes en MCT? Y ¿Qué se puede hacer en los países no-UE?

- ¿Cuáles son los beneficios potenciales de la MCT para: países UE, países de origen, migrantes y sus familias?

Conviene destacar, sin embargo, que la realización del proyecto Mobile Identities ha tenido lugar durante unos años de grandes cambios políticos respecto a la migración, tanto a nivel europeo como dentro de cada uno de los países estudiados en el proyecto. En concreto, estos cambios han afectado a la MCT, que dejó de ser considerada como una iniciativa prioritaria en la Estrategia Europea de Migración. Este giro ha afectado a la ejecución del propio proyecto, dado que para implicar en el debate a los responsables políticos y actores relevantes de los distintos países, fue necesario adaptar el diseño de la investigación a la nueva situación. A pesar de todo, las partes interesadas a nivel local, nacional e internacional, mostraron gran interés en las posibilidades futuras de la MCT, tanto en las entrevistas como en los seminarios.

Las Recomendaciones Políticas que enumeramos a continuación han sido elaboradas partiendo de los resultados del Proyecto Europeo *Identidades móviles: Migración e Integración en Comunidades Transnacionales* (“Mobile Identities: Migration and Integration in Transnational Communities”) HOME/2012/EIFX/CA/CFP/4201, financiado por la Comisión Europea, Fondo de Integración Europea, Dirección General de Migración y Asuntos de Interior. El estudio ha querido contribuir a entender mejor cómo las políticas vigentes de MCT afectan a los países emisores y receptores de migrantes, y, en particular, a los migrantes – no solo económicamente sino también en su situación emocional y bienestar general. En particular, las recomendaciones que siguen recogen las reflexiones y aportaciones concretas de las partes interesadas y los expertos que participaron en el Seminario Internacional que tuvo lugar en Barcelona (7 de Mayo 2015) y en la Conferencia Final de Roma el 21 de Julio 2015.

Nota definiciones

“Circular” y “temporal” son usados a menudo como términos intercambiables, pero mientras la migración circular siempre tiene implicaciones temporales, la migración temporal no es necesariamente circular. La noción “Circular” incluye el elemento temporal y algo más. En estas recomendaciones, usamos con frecuencia los dos conceptos juntos cuando nos referimos a realidades mixtas. Cuando los utilizamos de manera separada, lo hacemos con el siguiente significado:

- **Temporal** = migración temporal sin un objetivo de residencia a largo plazo.
- **Circular** = migración que supone el cruce repetido de fronteras sin un objetivo explícito de residencia a largo plazo. Además, la migración circular denota un mantenimiento de lazos vitales más o menos simultáneos tanto con el país de origen como con el de destino, y suele suponer idas y venidas repetidas (Newland et al 2008)

2. Migración temporal y circular: cuestiones fundamentales

“Nada es más permanente que los trabajadores inmigrantes temporales”

(Phil Martin)

Aunque los datos indican que el porcentaje de migrantes entre la población mundial permanece curiosamente estable alrededor del 3 por ciento durante los últimos 50 años (Haas 2009), las migraciones internacionales han cambiado de naturaleza, convirtiéndose en procesos más diversos y complejos. De manera que las representaciones tradicionales basadas en la supuesta unidad entre un colectivo, su cultura, y un territorio, han sido cuestionadas. Según Hannerz (1996), el mundo contemporáneo se caracteriza por su diversidad e “identidades múltiples”, un paradigma más flexible donde ubicar la migración circular/temporal. Además, los migrantes circulares/temporales al participar en contextos económicos, políticos y culturales específicos, también contribuyen a que la migración tenga unos resultados u otros. Entre los asuntos importantes (ver Pinelli 2011, para una discusión de la bibliografía), destacamos los siguientes:

- Las características socio-culturales y espaciales del Sistema local (Wallman 2011)
- El marco político para la integración e interculturalidad (CoE 2012)
- La gobernanza y el estado de bienestar (derechos y obligaciones de los residentes: p. ej. acceso al voto y servicios públicos)
- El rol y papel de las organizaciones de la sociedad civil y de la estructura productiva (p. ej. Pequeñas y grandes empresas, economía formal versus informal)
- El mercado laboral

A su vez, varios elementos transversales (objetivos y procedimientos) inspiran la elaboración de los programas de MCT en distintos países de Europa en los últimos años:

- **Objetivos políticos.** Los objetivos explícitos varían entre los programas. La mayoría buscan aliviar escaseces de mano de obra en sectores específicos de las economías nacionales. Otras metas son:

reducción de la migración ilegal (p. ej. Varios acuerdos bilaterales firmados por España e Italia); formación de inmigrantes (Alemania); la promoción de intercambios culturales y fortalecimiento de relaciones bilaterales (Holanda).

- **Procedimientos de admisión.** Cabe distinguir tres tipos generales de regulación. El más frecuente es la fijación de cuotas anuales con un máximo de inmigrantes admitidos cada año, distinguiendo o no por sector económico, razón de admisión y/o atributos de los inmigrantes (p. ej. cualificación). En el caso italiano, por ejemplo, existen cuotas anuales para los trabajadores temporeros en agricultura. Una alternativa a las cuotas en la gestión de los flujos migratorios es el uso de instrumentos económicos como la imposición de tasas a las empresas nacionales por contratar mano de obra extranjera (Ruhs 2005).
- **Acuerdos bilaterales o multilaterales.** Los programas de MCT pueden estar abiertos a los ciudadanos de cualquier país o limitarse a determinadas nacionalidades según acuerdos bilaterales, como el existente entre España y Marruecos o entre Italia y países como Egipto, Marruecos, Moldavia y Sri Lanka. En la mayor parte de estos acuerdos, los países de destino se comprometen a ofrecer algún tipo de trato preferencial a los inmigrantes procedentes del otro país firmante. A cambio, el país de origen admite compromisos como el intercambio de información, la supervisión de fronteras o la ayuda a la integración en origen¹.
- **Requisitos de cualificación.** En ocasiones, los programas de MCT exigen determinado nivel de cualificación. La mayoría de países tienen programas distintos para niveles altos y bajos de cualificación. En el Reino Unido, la regulación distingue explícitamente entre varias categorías de cualificación con distinto trato y condiciones, con los trabajadores poco cualificados admitidos solo temporalmente y según mecanismos detallados. Alrededor de 2/3 de los inmigrantes en el Reino Unido son trabajadores muy cualificados trabajando en profesiones como IT, salud y educación (Layton-Henry 2004; Clarke and Salt 2003; Castles 2006). La legislación italiana, en cambio, se orienta a los migrantes poco cualificados, aunque existan provisiones especiales para las enfermeras. A escala europea, la Tarjeta Azul de la UE (Directiva 2009/50/EC²) permite a los empleadores contratar empleados cualificados de terceros países en cualquier momento independientemente de las cuotas nacionales existentes. Los programas destinados a empleados muy cualificados, en general, facilitan la

residencia a largo plazo, tal y como ocurre en Holanda y Alemania.

- **Actividad económica.** Los programas de migración circular/temporal a menudo buscan afrontar escaseces en el mercado laboral, y por ello suelen ser específicos para aquellas actividades con mayor necesidad de mano de obra (sea cualificada o no). Este es el caso de Alemania donde los programas para trabajadores inmigrantes (con frecuencia denominados como programas para nuevos “trabajadores huéspedes”, Castles 2006:15) responden a necesidades particulares de determinado sector como el programa para temporeros (sobre todo en agricultura), o el programa para “trabajadores contratados” que permite la residencia hasta 2 años a los empleados en proyectos concretos (especialmente en la construcción). Los programas específicos por actividad o sector también aparecen en Italia y España para temporeros en agricultura, y en Irlanda para empleados en el sector de telecomunicaciones y salud dentro de determinadas franjas salariales. En general, estos programas específicos no permiten a los trabajadores cambiar de sector.
- **Duración del permiso de trabajo.** La mayoría de los programas presentes y pasados ofrecen permisos válidos por un periodo que va de un mínimo de 3 meses a un máximo de 5 años. Los permisos más cortos de un año suelen estar previstos para incrementos estacionales de la demanda de empleo (o en cualquier caso, situaciones laborales temporales).

La renovación de los permisos es permitida normalmente por un número limitado de veces.

- **Otras condiciones.** Los programas pueden incluir otras condiciones ligadas al permiso que limiten los derechos de los migrantes en el país de destino. Por ejemplo, puede haber provisiones específicas respecto a: condicionar la posibilidad de cambiar de empleadores (en la mayor parte de los programas, salvo para los empleados muy cualificados –como en el Reino Unido); acceso restringido a los servicios públicos; o límites al derecho de reunificación familiar.

2.1. El enfoque de la Comisión Europea sobre Migración Circular

En *El Enfoque Global sobre Migración y Movilidad* (2011), la Comisión Europea se refirió de manera explícita a la migración circular como una alternativa para: a) mitigar la fuga de cerebros; b) reducir el empleo irregular; c) responder a las necesidades del mercado laboral; e (implícitamente) d) promover el intercambio de conocimientos teóricos y prácticos. Aunque el énfasis es sobre los migrantes cualificados (p. ej. Estudiantes/investigadores/profesionales sanitarios), los migrantes poco cualificados son incluidos de manera implícita dentro del marco general “migración laboral legal”. Esta Comunicación recomienda a los estados miembros favorecer la movilidad circular promoviendo: i) Mayor portabilidad de los derechos de Seguridad Social; y ii)

Migración circular en la Comunicación de la CE “Enfoque Global de la Migración y Movilidad” (2011)

- *La portabilidad de los derechos sociales y pensiones puede facilitar la movilidad y la migración circular, y desincentivar el empleo irregular.*
- *Una mayor movilidad para estudiantes e investigadores de terceros países también podría contribuir a enriquecer el mercado laboral europeo si algunos de ellos pudieran trabajar una vez acabados sus estudios. Esta área podría beneficiarse también de la migración circular, asumiendo las competencias de los estados miembros y medidas para evitar la fuga de cerebros. Aquí, un mejor uso de los acuerdos bilaterales existentes sobre movilidad facilitaría más intercambios.*
- *Los esfuerzos para mitigar la fuga de cerebros han sido promovidos al defender el Código de buenas prácticas de la OMS sobre la contratación de profesionales de la salud. La UE debería promover las iniciativas de los estados miembros para facilitar la migración circular de profesionales de la salud, de manera que conocimientos teóricos y prácticos puedan*

ser adquiridos para el beneficio de los países emisores y receptores. La Directiva europea sobre la Tarjeta Azul permite a los estados miembros rechazar solicitudes para garantizar una contratación ética y permite a la Comisión supervisar la aplicación de la directiva para mitigar la fuga de cerebros.

- *Apoyo a los países asociados para identificar y supervisar empleadores de buena fe y reforzar los derechos de los inmigrantes, de cara a facilitar la migración circular.*
- *La movilidad circular ha sido impulsada por un número de medidas legislativas nacionales y de la UE, y por proyectos específicos. La mayor portabilidad de los derechos de seguridad social es un incentivo decisivo tanto para la migración circular como para la movilidad laboral legal en general. La UE y sus estados miembros deberían continuar estableciendo marcos legales que contemplen permisos de múltiple entrada y periodos de ausencia en el país receptor de manera que los beneficios de la migración sean crecientes para los migrantes, los países de origen y los países receptores.*

planes de cooperación dirigidos a la movilidad. Además, la Comunicación de la CE abraza el principio de la ganancia triple (“triple win”) cuando defiende que la movilidad circular ha de ser promovida “...de manera que los beneficios de la migración puedan ser maximizados, para los migrantes, los países de origen y los países de destino” (ver tabla para extractos detallados de la Comunicación de la CE).

3. Evidencias sobre políticas de migración circular

“Queríamos trabajadores, pero encontramos personas”

(Max Frisch)

3.1. Programas de migración circular y temporal en Europa: ¿son necesarios?

En el presente (2015), los programas de migración circular y temporal (MCT) afrontan un elevado escepticismo e incertidumbre. Dada la crisis económica y la extensión de actitudes desfavorables a las políticas migratorias, la mayoría de los representantes de los actores sociales y partes interesadas que colaboraron con el proyecto no prevén un rol inmediato importante para los programas específicos de migración circular. Y aparece una diferencia crucial entre los países del Norte y del Sur de Europa que participaron en la investigación. En el Reino Unido, Holanda y Alemania, apenas existen posibilidades formales de migración para los trabajadores poco cualificados, ni siquiera para unos pocos millares. Y aunque los cualificados tengan más oportunidades, la reciente abolición en el Reino Unido de las visas de extensión tras la finalización de estudios también apunta a que la migración cualificada será restringida a unos pocos empleos. En cambio, en el Sur de Europa, los casos de Italia y España, existe una importante migración circular de facto ligada a empleos poco cualificados en actividades estacionales – sobre todo agricultura, turismo y cuidado. Pero las condiciones de trabajo precarias y un elevado desempleo, altísimo en España, disuaden a los Gobiernos nacionales respecto a cualquier apoyo explícito a la migración circular. Esta diferencia entre los países del Norte y Sur de Europa, junto con otros aspectos elaborados a continuación, plantearon la necesidad de distinguir con precisión entre la situación y las políticas orientadas hacia los migrantes en posiciones cualificadas y aquellos en las poco cualificadas. Un debate delicado donde los criterios selectivos de las prácticas

de recursos humanos se mezclan con las lógicas de los derechos de ciudadanía.

A pesar de estas poco prometedoras expectativas a corto plazo, la mayoría de las partes implicadas mostraron cierto optimismo respecto a las posibilidades de la migración circular a medio y largo plazo. En este sentido, los programas de MCT son considerados como medidas y políticas de gestión de los flujos migratorios dentro de agendas más amplias de política migratoria. De hecho, una vez la economía Europea recupere dinamismo, los programas de MCT pueden jugar un papel importante en varios ámbitos políticos: políticas de desarrollo y relaciones geopolíticas Norte-Sur, una mayor flexibilidad en el mercado laboral, medidas específicas para determinados grupos sociales.

En el Seminario Internacional celebrado en Barcelona durante Mayo de 2015, los participantes fueron animados a identificar las principales ventajas e inconvenientes, a su juicio, en la MCT programada. La siguiente tabla resume su diagnóstico:

VENTAJAS	INCONVENIENTES
<ul style="list-style-type: none"> • Los programas de MCT ofrecen una herramienta institucional con la que afrontar dilemas y confusiones legales. • Permiten anticipar necesidades y planear con mayor margen temporal. • Los inmigrantes obtienen conocimientos y experiencias ocupacionales y socioculturales que pueden compartir en su país de origen. • Espacio para nuevas ideas e innovación que puede beneficiar al país de origen. • Posibilidad de cooperación transnacional que mejore el entendimiento recíproco entre los dos países. • Encarar problemas de escasez laboral en el país receptor. • Redistribución económica y reducción de la pobreza en el país emisor (remesas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgos de dumping social • Separación familiar y soledad • Problemas de integración • Derechos limitados • Futuro incierto y falta de expectativas a largo plazo. • Vulnerabilidad de los inmigrantes en MCT (problemas de explotación y abuso)

La migración circular laboral temporal que hemos estudiado en este proyecto puede ofrecer directrices, en términos de diseño y capacidades institucionales, para situaciones donde las dudas o falta de consenso político a la hora de conceder permisos de residencia temporales surgen de la ansiedad de que esos permisos se conviertan casi de manera automática en derechos de residencia permanentes. En estos casos, un compromiso explícito de retorno podría contribuir a abrir más las opciones de recepción. De hecho, la existencia de cierto margen donde el carácter temporal del permiso esté garantizado, incluyendo criterios detallados sobre el retorno cuando la situación del país de origen no sea amenazadora, podría, por ejemplo, ampliar la disposición de los gobiernos nacionales a aceptar más refugiados. La movilidad es más fácil si cada entrada/salida no es asumida como un evento irreversible del tipo todo-o-nada. Los estados europeos podrían trasladar mejor esa flexibilidad a los detalles de las distintas regulaciones que afectan a la migración.

Es difícil saber qué formas podrían adoptar las MCT futuras, pero el crecimiento de distintas manifestaciones de movilidad circular más o menos espontánea es previsible, y las fuerzas reguladoras del mercado parecen insuficientes para garantizar los mejores escenarios. Existe ya, y será cada vez más presente, la necesidad de una gestión política de estos procesos de cara a proteger

las condiciones de vida de los migrantes circulares. A su vez, las políticas de MCT en cualquier nivel –local, nacional, europeo o internacional- no constituyen un área de intervención nítidamente distinguible sino que son ingredientes decisivos en ámbitos más amplios de actuación política – entre ellos: formación y empleo, salud, política social, o ayuda al desarrollo, por citar algunos de los más evidentes.

3.2. Un marco Europeo para las políticas de MCT?

A través de los distintos seminarios nacionales e internacionales, el Proyecto Mobile identities ha vuelto a poner de manifiesto la necesidad urgente de armonizar las definiciones y los datos sobre MCT en los distintos países e instituciones europeas, como expresó uno de los expertos: “Cuando hablamos de MCT a lo largo de Europa, con frecuencia parece como si habláramos idiomas distintos”. Junto a aspectos de definición y operacionalización, cualquier evaluación y análisis detallados de las realidades de la migración circular supone un serio desafío. Las estadísticas oficiales de la mayor parte de los países europeos están lejos de facilitar una visión realista de la situación de los migrantes circulares en los respectivos países. Los problemas

habituales de invisibilidad e informalidad en muchos de los temas relacionados con la migración, son todavía más acusados en el caso de la migración circular, pues para la mayoría de los estados es muy difícil mantener un registro fiable de los movimientos transfronterizos, sean de ida y vuelta temporal o se trate de retornos más o menos definitivos. Así, en el caso italiano, dada la ausencia de programas específicos de MCT, un número relevante de migrantes circulares espontáneos, viviendo 6 meses en Italia y 6 meses en su país de origen, son estadísticamente invisibles porque entran en la mayor parte de los casos vía reunificación familiar, y, entonces, van renovando su permiso de trabajo año a año.

Al debatir recomendaciones políticas de alcance europeo, muchos de los participantes en el seminario internacional subrayaron la necesidad de ser realistas: por ejemplo, cualquier sugerencia dirigida a inmigrantes poco cualificados en el Reino Unido se verá limitada por el hecho de que, en el momento actual, el Reino Unido es muy reacio a este tipo de inmigrantes. El impacto de la realidad migratoria y su gestión es un tema crucial. Asuntos como la gestión de los permisos temporales de corta duración, reclaman dosis importantes de “realismo” a la hora de tener presentes distintas necesidades y problemas. Al afrontarlos, conviene no olvidar los intereses de los distintos actores, y de quiénes son los problemas que tratamos. De modo que las demandas de los empleadores son importantes para cualquier política, pero el peso de estas ha de ser matizado. Aunque la colaboración de las ONG y los empresarios es sin duda beneficiosa para mejorar la situación de los inmigrantes, el Estado es el garante final de los derechos y necesidades básicas de los trabajadores (condiciones laborales, alojamiento, derechos).

En ninguno de los países participantes existen evaluaciones minuciosas de cómo la migración circular haya podido afectar los salarios y las condiciones laborales de los trabajadores locales empleados en los sectores que reciben los migrantes circulares, pero dentro de cada uno de los tres actores principales –migrantes, países de origen, países de destino- existe una gran variedad de actores, perspectivas e intereses. Un mejor conocimiento y consideración de los intereses de cada uno de estos actores es crucial. El mercado laboral y las demandas de los empleadores son un factor decisivo, pero no el único, y no deberían estar sobrerrepresentadas en los procesos de decisión política si se quiere evitar una instrumentalización de los programas de MCT según agendas parciales. La cooperación entre todos los actores relevantes es vital para una buena gestión, y las Administraciones Públicas deberían coordinar a los

empresarios, sindicatos, agencias de empleo y centros de formación ocupacional para lograr una implementación de los programas de MCT lo más exitosa posible.

3.3. MCT espontánea versus programada

En los países del Norte de Europa que han participado en la investigación (Alemania, Holanda y Reino Unido) existen diferentes formas de MCT programada con distintas implicaciones y resultados, mientras en los países del Sur (España e Italia) la MCT espontánea es una realidad significativa. Las diferencias entre movilidad programada y espontánea están además relacionadas con la mayor o menor cualificación de los empleos disponibles. Varios programas nacionales de MCT están dirigidos a migrantes de alta cualificación o a ciertos tipos de ocupaciones como las enfermeras en el caso alemán. En cambio, la migración circular espontánea parece más ligada a empleos poco cualificados, y sobre todo estacionales en los sectores agrícola y turístico. En Italia, algunos de los inmigrantes circulares entrevistados eran ciudadanos albaneses con alta cualificación cuya preferencia por la circularidad está relacionada con la proximidad geográfica. Muchos de ellos van a Italia dejando sus familias en Albania para mejorar sus cualificaciones. Pasan medio año en Italia y medio año en Albania, con la intención de regresar definitivamente al “hogar” con mejoras en su cualificación y algún ahorro con el que empezar sus propios negocios. También encontramos en Italia migrantes de otros terceros países que optan por la MC espontánea. Por su parte, en el caso español, junto a la existencia de un programa específico de MCT, muchos inmigrantes marroquíes en España optan por formas espontáneas de circularidad que les permiten más flexibilidad en sus elecciones. Independientemente del país de origen, muchos de los migrantes circulares espontáneos que van a Italia y España comparten varios aspectos:

- Entran a un país de la UE (v.g. Italia o España) con un permiso regular de empleo (un permiso de uno o dos años que pueden renovar cuando termine), en lugar de hacerlo a través de programas nacionales específicos de MCT.
- Esta MCT es invisible en las estadísticas oficiales, pues no aparecen en ningún registro como migrantes MCT.
- Vienen por razones económicas y/o para adquirir nuevas cualificaciones con la intención de iniciar

algún negocio o actividad económica en sus países de origen en el futuro.

- No traen a sus familias a Europa.
- De manera implícita optan por una migración “superficial” que no implica una fuerte inversión social y emocional en integración. Residir 6 meses al año en Europa puede hacer más llevadero aceptar los sacrificios de ser un inmigrante.

Las políticas migratorias nacionales que asumen la importancia, también económica, de la MCT deben prestar atención a ese carácter espontáneo. Así, cualquier política que busque favorecer la MCT debe garantizar también protección de aspectos como el alojamiento digno o la no discriminación en condiciones laborales de los migrantes circulares espontáneos, que recurren a este tipo de MCT al encontrar la flexibilidad (periodos de residencia/ausencia, requisitos ocupacionales) de la que no disponen los programas específicos.

Muchos inmigrantes optan por distintas variantes de MC espontánea para suavizar los costes emocionales de la migración, en este sentido, algunos de los inmigrantes entrevistados en Italia defendían su movilidad circular como una estrategia para que sus familias (padres mayores o hijos pequeños) sufrieran menos las consecuencias de la migración; otros, subrayan la distancia simbólica entre el país receptor y su país de origen diferenciando entre periodos de sacrificio (solo trabajo) y periodos para la vida personal (familia, ocio, socialización).

3.4. Integración

Los asuntos relacionados con la integración fueron de los más debatidos en los seminarios nacionales e internacionales del proyecto *Mobile Identities*. El argumento de la ganancia triple (“triple win”) en cierto modo asume como beneficio para el país receptor la ausencia de costes derivados de los esfuerzos por la integración. Sin embargo, esta idea es poco realista, y la mayoría de los expertos que participaron en el proyecto subrayan la necesidad de medidas pro-integración ajustadas a las necesidades de los distintos tipos de inmigrantes, sean temporales, circulares o permanentes. Aunque se encuentran iniciativas eficientes a favor de la integración, a menudo en la esfera local, bien por

autoridades locales o asociaciones/ONG, muchos países europeos (entre ellos Italia y Reino Unido) muestran a escala nacional un frágil desarrollo de las políticas de integración, siendo la situación más grave para el caso de la MCT. Debido al estatus temporal, los migrantes CT están muy expuestos a problemas de aislamiento y segregación, ya que todavía en mayor medida que los migrantes permanentes, su proyecto migratorio suele centrarse exclusivamente alrededor del trabajo, lo que junto a dificultades prácticas para desenvolverse en otros terrenos, les dificulta tanto su vida cotidiana en el día a día como los intentos por salir de situaciones de aislamiento.

Al mismo tiempo, la MCT incluye una gran variedad de proyectos personales con un abanico diverso en cuanto a las necesidades de integración. En la medida que distintos patrones de movilidad vayan ganando presencia, las políticas migratorias encaminadas a favorecer la integración deben responder a esta diversidad con mayor flexibilidad y capacidad de adaptarse lo mejor posible a los distintos conjuntos de circunstancias que presentan los migrantes, durante las fases sucesivas de su proyecto migratorio. Iniciativas de comunicación e información, cursos de idiomas, reconocimiento de títulos, son algunas de las actividades donde existe un importante margen de mejora a la hora de facilitar el desempeño de los inmigrantes CT en su nuevo entorno.

Entre las muchas medidas que los expertos recomendaron fortalecer, tres grupos son comunes en todos los países:

- **Idioma.** El conocimiento del idioma del país de destino es decisivo para las posibilidades vitales del inmigrante tanto en su empleo como en el día a día. Previene contra la discriminación y permite un mejor acceso a los derechos básicos. Sea más o menos duradera su estancia, a los migrantes CT también les conviene entender los rasgos básicos del sistema político, jurídico y socio-cultural del país receptor.
- **Papel de las asociaciones.** Asociaciones de diverso tipo, ONG y otras organizaciones comunitarias son actores fundamentales a la hora de promover la integración. Las asociaciones de inmigrantes, en particular, muestran una gran capacidad a la hora de facilitar distintos tipos de apoyo, desde todo lo relacionado con el mundo laboral hasta temas más personales como la soledad o distintos tipos de vulnerabilidad, siendo muchas veces estas organizaciones las que mejor sortean las dificultades del idioma. Asociaciones y ONG ofrecen información esencial en varios idiomas y pueden orientar a

los inmigrantes en su nuevo contexto local. Para algunos inmigrantes con riesgo o en situaciones de aislamiento, el contacto con alguna asociación puede representar su único canal de comunicación con la comunidad local del país receptor.

- Finalmente, información apropiada debe facilitarse en el país de origen como en el de destino, para que los inmigrantes puedan conocer sus derechos y obligaciones, y para transmitir expectativas más realistas sobre los beneficios y esfuerzos ligados a la migración.

3.5. Compromiso de retorno

Una de las condiciones necesarias para la eficiencia las políticas migratorias MCT es formalizar el compromiso de retorno al país de origen una vez acabado el permiso estipulado en el programa, y es lo que distingue la naturaleza de la migración CT espontánea de la programada. Este compromiso, sin embargo, implica dos cuestiones controvertidas. Primero, cómo hacer cumplir esa obligación de volver al país de origen; y segundo, cuáles son los criterios desde los que se detallan unos requisitos u otros para obtener permisos de residencia, su duración, la obligación de retorno, y la existencia o no de opciones futuras de regreso al país receptor.

En Europa existe una variación sustancial en las condiciones que regulan estos requisitos. Algunos países permiten la extensión de ciertos permisos temporales pero no otros; otros países son muy restrictivos en cuanto a la renovación de los visados. Cualquier política basada en el compromiso de retorno necesita afrontar qué hacer con aquellos inmigrantes que permanecen en el país más allá de la fecha límite de su permiso. Y tampoco aquí hay una lógica Europea con un respaldo claro sobre cuál es el balance correcto entre apertura/restricción de las fronteras. Hay voces que piden una suavización de los requisitos para la renovación de los permisos, y oportunidades más o menos excepcionales para la regularización vía la participación en el mercado laboral. Según uno de los participantes del seminario “*Si trabajan, si tienen una oferta de trabajo, deberían tener una oportunidad para regularizarse...y salir del limbo en el que se encuentran*”. No obstante, interpretaciones más restrictivas están cerca de apostar por líneas duras como el “dejar el país inmediatamente, y solicitar permiso después” que fue invocado en las elecciones británicas de 2015.

Al mismo tiempo, un discurso formal restrictivo puede aparecer combinado con distintos grados de permisividad informal hacia el incumplimiento de los plazos y los requisitos. Y por otra parte, las capacidades institucionales necesarias para implementar de manera sistemática programas con compromiso de retorno también dependen de los países: el control de pasaportes y distintos procedimientos de supervisión exigen un esfuerzo burocrático con riesgo de atasco administrativo a cada paso. Incluso si la Corte Europea de Justicia ha considerado la deportación como obligatoria en varios casos, y la regulación de muchos estados es restrictiva, la deportación forzada es difícil de implementar.

Estas dificultades a la hora de supervisar la estancia regular y evitar las prolongaciones informales de permanencia constituyen quizá el mayor desafío para cualquier política de MCT. Mientras la MCT espontánea se da más entre aquellos con permisos de larga duración o indefinida, los programas de MCT pueden acabar teniendo consecuencias colaterales indeseadas como la segmentación en el acceso a derechos sociales básicos, ya que algunos estados, incapaces o sin voluntad clara de forzar el compromiso de retorno, pueden verse tentados a “empujar” a los inmigrantes irregulares a dejar el país por medio de convertir su día a día en una carrera de obstáculos – v.g. complicándoles su acceso al trabajo, alojamiento, salud, seguridad social, hasta impidiendo trámites administrativos cotidianos como abrir una cuenta bancaria u obtener el permiso de conducir.

En el debate sobre cómo favorecer/forzar el retorno, varios expertos defendieron explorar alternativas que combinen la obligación de retorno con posibles opciones de regreso futuro al país receptor.

3.6. Condiciones de trabajo, dumping social y discriminación

Las relaciones entre la MCT y las condiciones laborales en el país de destino son otro asunto delicado que exige atención, tanto las condiciones de trabajo de los inmigrantes MCT como las de los residentes (nativos y extranjeros) trabajando en los sectores donde los inmigrantes circulares son contratados.

Las condiciones legales mínimas deben ser garantizadas y esto incluye medidas para vigilar y combatir el dumping social y la economía sumergida, que aparecen entre los mayores riesgos a los que se enfrentan los trabajadores inmigrantes. Una vez estas condiciones

mínimas están cubiertas, el siguiente frente abierto a la regulación es cómo evitar que los trabajadores de terceros países sufran de manera sistemática peores condiciones por trabajos equivalentes. Muchos inmigrantes aceptan salarios más bajos, y, desgraciadamente, la discriminación no necesita ser ilegal dado que la creciente segmentación entre trabajadores fijos e indefinidos con frecuencia oculta discriminación real tras las diferencias en los tipos de contrato.

Algunos sectores económicos podrían acomodarse a estas realidades, manteniendo la presión por aumentar la contratación de mano de obra inmigrante al tiempo que las condiciones laborales se estancan cerca de los mínimos legales. Evidencias en este sentido aparecen en varias actividades productivas a lo largo de Europa tales como agricultura, turismo y cuidado doméstico, típicos sectores de destino para muchos inmigrantes circulares. Al contratar inmigrantes circulares, los riesgos de trato desigual están presentes en todas las etapas de la relación de empleo y son más probables que para otros inmigrantes. Cabe resaltar aquí que la mayoría de los expertos que participaron en los seminarios destacaron la falta de énfasis en una perspectiva de género en los debates sobre MCT, y recomendaron iniciativas que apoyen el empoderamiento de las mujeres en los países de origen y destino.

En otro terreno, la creciente diferenciación entre la situación de los inmigrantes mejor y peor cualificados agudiza serios dilemas éticos. Cuando la prioridad es contratar inmigrantes cualificados, los criterios de evaluación de personal propios del mercado laboral pueden extenderse más de la cuenta y adquirir implicaciones que afecten a otros ámbitos de los derechos humanos. Aspectos como los sistemas de puntos para seleccionar inmigrantes cualificados, sistemáticamente limitan la entrada de inmigrantes sin cualificación, ajustándose rigurosamente a las demandas de los empleadores sobre el gobierno a la hora de permitir un tipo de inmigrante u otro, por lo que conviene supervisar que la lógica del mercado laboral no desplace del todo otros principios ligados con los derechos humanos. Además, el reclutamiento de inmigrantes muy cualificados también plantea dudas respecto al posible impacto de la fuga de cerebros en los países de origen, lo que cuestionaría el argumento de la triple-ganancia (triple-win) y llama a una mayor atención a la cooperación entre los países europeos y otros terceros.

Varios expertos y representantes de las partes interesadas comentaron la necesidad de avanzar en el reconocimiento de los títulos extranjeros y de la

experiencia ocupacional ganada en los países de origen y de destino. En este ámbito, la acreditación oficial del aprendizaje y experiencia ocupacional no-formal e informal tiene mucho que contribuir a la mejora del capital humano de los inmigrantes y su integración en el país de destino o futura reintegración en el país de origen.

3.7. Comunicación e Información

La mayoría de los participantes en los seminarios insistieron en mejorar la comunicación e información disponible a lo largo de todas las etapas de la movilidad transfronteriza de los inmigrantes CT. De nuevo, la cooperación entre países de origen y destino es fundamental para una mayor eficiencia en estos objetivos.

Antes de la partida, muchos inmigrantes sobrevaloran el atractivo de los supuestos altos salarios que cobrarán o el glamuroso estilo de vida de las ciudades occidentales, y subestiman, o ignoran completamente, algunos inconvenientes de la migración como los altos precios de la manutención diaria (alquiler, comida, salud...) u otros costes sociales y emocionales (problemas de integración, aislamiento). Bastantes inmigrantes, y de hecho también los nativos, acaban sufriendo una situación cercana a la que describió Italo Calvino en una de sus ciudades invisibles a la que los viajeros acuden tentados por sus muchos atractivos y en la que acaban siendo esclavos de esas expectativas.

Una vez en el país de destino, muchos inmigrantes poco cualificados, sin conocimientos del idioma e ignorando la mayor parte de sus derechos sociales y laborales, podrían obtener grandes beneficios del acceso a información clara e in-situ. A menudo, los inmigrantes CT se abstienen de visitar ninguna institución oficial y no hacen uso de los canales convencionales de información; de ahí la importancia de las asociaciones de inmigrantes, las ONG, y los mediadores informales. Después, cualquier información, de cara a facilitar su entendimiento, necesita ser clara, traducida a los idiomas nativos, incluir numerosos casos reales o simulados que representen las situaciones vitales más importantes, y con abundancia de elementos visuales como gráficos, comics y videos.

En tercer lugar, cuando los inmigrantes consideran un posible regreso a su país, o lo están planeando a corto plazo, o ya han regresado, necesitan información sobre su país de origen que maximice sus posibilidades de reintegración. Esta información abarca áreas como cuál es la demanda laboral para sus cualificaciones y experiencia,

posibles planes de apoyo para inmigrantes recién retornados, acceso al crédito para emprendedores noveles y autónomos, y oportunidades futuras de inmigración en caso de que su regreso sea insatisfactorio.

3.8. ¿Beneficia a todos la Migración Circular y Temporal? Conclusión.

Los resultados de la investigación, y las valoraciones de los expertos y partes interesadas en los seminarios, apuntan a que los programas y políticas de MCT solo cumplen parcialmente con el argumento de la ganancia triple (Triple Win) – y principalmente para los países receptores.

Como hemos comentado más arriba, los países receptores se benefician de la MCT en la medida que: i) los inmigrantes CT cubren de manera eficiente los déficits temporales/estacionales de mano de obra en el país receptor; y ii) los costes de integración son bajos, pues estos inmigrantes, dado su carácter temporal, no suelen recibir fuertes inversiones en medidas de integración/ inserción. Sin embargo, mientras los inmigrantes CT pueden satisfacer ciertos huecos del mercado laboral, quedan por aclarar algunas implicaciones serias en cuanto a riesgos de dumping social, discriminación, etc. Por lo que respecta al esfuerzo de integración, este proyecto remarca la necesidad de medidas específicas para la integración de los inmigrantes temporales.

Los países de origen podrían beneficiarse más de los programas MCT si van acompañados de medidas que apoyen la reintegración económica y social de los inmigrantes y tengan presente la situación de los inmigrantes poco cualificados. Estos objetivos convendría perseguirlos en cooperación con los países de destino y dentro de programas más amplios.

Por último, respecto a los inmigrantes y sus familias, aunque los programas de MCT sin duda representan una gran oportunidad para los inmigrantes cualificados, los menos cualificados pocas veces participan en ellos salvo como trabajadores estacionales temporales sin posibilidades de volver a viajar al país de destino. Obtienen unos ingresos más o menos importantes, pero limitados en el tiempo, y muy pocas veces reciben una formación ocupacional o ganan algún tipo de experiencia profesional que sea oficialmente validable. A cambio, padecen riesgos de discriminación, aislamiento y posibles impactos negativos en su vida familiar, tipo consecuencias psicológicas para los hijos o dificultades a la hora de

mantener relaciones a distancia. A pesar de todo, muchos inmigrantes terminan eligiendo variaciones de la MC informal que se adaptan mejor a sus circunstancias, por lo que las políticas sobre MCT tienen un importante margen de mejora a la hora de intentar acercarse más a la realidad de los migrantes y tratar de armonizarla con las necesidades de los empleadores.

4. Recomendaciones

“Cuando hablamos de MCT en Europa, a menudo parece que hablamos en idiomas distintos”

(Experto Seminario Internacional)

1. En el mundo globalizado en que vivimos, la migración circular y temporal representa un potencial de enriquecimiento económico y cultural para los tres actores implicados – países de destino, de origen y los migrantes. Desde esta perspectiva, la capacidad de los migrantes para adaptarse y readaptarse a diferentes contextos –lenguajes, culturas y valores- es un valor añadido que requiere apoyo. Las políticas nacionales deberían profundizar en los diversos aspectos que marcan el estatus temporal de estos inmigrantes y diseñar medidas específicas que fortalezcan la movilidad circular transnacional.

- La migración circular y temporal **informal** es una realidad en la mayor parte de los países europeos, y aunque resulte difícil registrarla en las estadísticas, profundizar en el estudio de las razones tras estas migraciones espontáneas facilitara un mejor entendimiento de las ventajas y desafíos de cualquier política MCT.
- Los programas de migración circular y temporal **formal** siguen representando una valiosa oportunidad como instrumento político que mejore las condiciones de vida y trabajo de los inmigrantes. Sin embargo, su eficacia sería mayor si: i) prestaran más atención a los inmigrantes poco cualificados, respondiendo así a la presencia informal de inmigrantes circulares y temporales en Europa; y ii) ganaran flexibilidad tanto en la duración de los permisos como en la posibilidad de repetir el movimiento migratorio entre los países de origen y destino.

2. El objetivo de la integración debería ser una prioridad dentro de los programas de migración circular y temporal, con miras a paliar la precariedad ligada a su condición temporal. Medidas en este terreno deben incluir entre otras:

- **Cursos de idiomas.** Los inmigrantes circulares y temporales necesitan conocer el idioma local para desenvolverse mejor en los países receptores, sus entornos culturales, sociales, y jurídico, y evitar los riesgos de discriminación y abuso.
- **Información apropiada** sobre los beneficios, derechos y obligaciones de la migración CT accesible a los inmigrantes a lo largo de todas las etapas del proceso migratorio desde antes de la partida hasta el regreso.
- **Las asociaciones** de inmigrantes, asociaciones de voluntarios, ONG y otras organizaciones comunitarias, necesitan refuerzo y reconocimiento como actores decisivos en los procesos de integración de los inmigrantes CT. Las asociaciones y las ONG suelen ser muy activas en relacionarse con la comunidad local, y muy eficientes en prevenir los riesgos de aislamiento, al ser con frecuencia el único contacto disponible para el inmigrante, más allá de la relación laboral, en su nuevo entorno. Las políticas de MCT deben por tanto explicitar el rol de estas asociaciones y ONG como facilitadores activos de integración.
- Finalmente, las políticas nacionales dirigidas a la integración de inmigrantes CT deben entenderse dentro de un marco amplio que incluya la **re-integración** de estos inmigrantes en su país de origen.

3. Una **cooperación creciente entre los países de origen y destino** es vital para un mejor entendimiento de las necesidades de ambos países. Conviene que los países de origen participen activamente en la gestión de la migración circular. En esta línea, los **acuerdos bilaterales** constituyen una herramienta importante para:

- La integración y re-integración de los inmigrantes CT, previendo distintas alternativas de reinserción económica en los países de origen, p.e. préstamos para iniciar pequeños negocios o actividades autónomas.

- La promoción del retorno.
- La adopción de medidas para prevenir la explotación de los trabajadores estacionales, sobre todo a través de la colaboración entre el estado y las asociaciones de empleadores en el país de destino.
- El empoderamiento de las mujeres en los países de destino y origen.
- Por último, valorar el impacto de la MCT en el desarrollo de los países de origen y sus dinámicas generales de migración.

4. En cuanto a la movilidad de regreso y retorno, el debate se beneficiaría de una perspectiva amplia de desarrollo que incluya materias de distinta naturaleza: geo-política, seguridad, ciudadanía.

Notas

1. En buena parte de la bibliografía, el término “re-integración” se refiere a los procesos de integración en origen, pero sugiere que estos tienen lugar una vez el migrante ha retornado. Aquí, preferimos una perspectiva transnacional que tiene también presentes las dinámicas de integración durante los periodos en los que los migrantes residen fuera.

2. http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_the_internal_market/114573_en.htm



1. Seminario Nacional, Universidad de Huelva. Para el análisis y debate, trabajamos en plenario y en pequeños grupos. 13 de marzo 2015.
2. Seminario Nacional, Universidad de Huelva. Para el análisis y debate, trabajamos en plenario y en pequeños grupos. 13 de marzo 2015.
3. Seminario Internacional en el Palau Macaya, Barcelona. Para el análisis y debate, trabajamos en plenario y en pequeños grupos. 7 de mayo 2015.
4. Seminario Internacional en el Palau Macaya, Barcelona. Para el análisis y debate, trabajamos en plenario y en pequeños grupos. 7 de mayo 2015.
5. Palau Macaya (Barcelona).

5. Lista de principales acrónimos usados

- EM Entrevistas con migrantes
- EPI Entrevistas con PI
- HORECAT Hoteles Restaurantes y Catering
- MC Migración circular
- MgC Migrante circular
- MCP Migración circular programada
- MgCP Migrante circular programado
- MCV Migración circular voluntaria
- MgCV Migrante circular voluntario
- MT Migración temporal
- NTP Nacionales de terceros países
- OE Elaboración propia a partir de nuestro análisis basado en la bibliografía secundaria, Informes de prensa, documentos de PI y entrevistas con PI y migrantes
- PI Parte interesada
- SI Seminario internacional
- SN Seminario nacional



Co-funded by
the European
Union

