

Comunicación

“Propuestas y posibilidades reales para facilitar la
Migración Circular en tiempos de crisis”

MARINA VARGAS GÓMEZ-URRUTIA*

*Jornadas extraordinarias de la AEPDIRI y la Escuela Diplomática
La Presidencia española de la Unión Europea:
2010: propuestas para una agenda ambiciosa.
Madrid 2-3 junio 2009*

*Profesora Titular de Derecho internacional privado

Facultad de Derecho

Universidad Nacional de Educación a Distancia

E- 28040 MADRID

mvgas@der.uned.es

Documento depositado en el repositorio institucional [e-Spacio UNED](#)



PROPUESTAS Y POSIBILIDADES REALES PARA FACILITAR LA MIGRACIÓN CIRCULAR EN TIEMPOS DE CRISIS

Marina Vargas Gómez-Urrutia (UNED)

COMUNICACIÓN

Jornadas extraordinarias de la AEPDIRI y la Escuela Diplomática

La Presidencia española de la Unión Europea:

2010: propuestas para una agenda ambiciosa.

Madrid 2-3 junio 2009

El objetivo de esta comunicación consiste en poner de relieve las oportunidades de la *migración circular* en el espacio comunitario; modelo migratorio que podría ser incentivado por la Presidencia española. Permítanme una posición personal, en tiempos de crisis como el presente la migración internacional no debe ser temida como un flagelo divino. Nos sigue ofreciendo oportunidades para crecer y para ayudar al desarrollo de los países de origen pero también es una excelente ocasión para afrontar los retos como oportunidades e intentar resolverlos con cierta dosis de imaginación.

Es de todos sabido que uno de los efectos inmediatos de la crisis y la destrucción de empleo ha sido el afloramiento de una creciente bolsa de extranjeros-inmigrantes que tras lograr su regularización han vuelto a una situación de “semi-clandestinidad”. Se trata de una situación de “irregularidad sobrevenida”, que conlleva el riesgo de expulsión con el consiguiente drama personal y familiar de muchos extranjeros que han perdido o pueden llegar a perder un derecho de residencia que tantos años les llevó conquistar.

Existen medidas que, a nuestro parecer, podrían revertir, o al menos paliar, estas situaciones si se aprovechan las oportunidades que el modelo de migración temporal circular ofrece para los mercados de trabajo.

En estos pocos minutos me propongo abordar tres aspectos concretos de este modelo de gestión migratoria: en primer lugar, el concepto de migración circular en la Unión Europea; en segundo lugar, las formas o modalidades más relevantes que la gestión migratoria circular podría adoptar; y, en tercer lugar, las posibilidades reales de su puesta en práctica.

Sobre la primera cuestión – **EL CONCEPTO**- la migración circular promueve la circulación de personas nacionales de terceros países dotándola de un alto grado de movilidad entre los países de origen y los de destino en el espacio comunitario. Esta noción, adoptada en el Consejo Europeo de diciembre de 2006, no es del todo novedosa pues ya la OIT viene aplicándola en algunos programas sectoriales, generalmente agrícolas, y siempre en el marco de la promoción del desarrollo sostenible y para evitar la fuga de cerebros.

Sin embargo, lo verdaderamente novedoso del hecho de incentivar la política de “circularidad” en la Unión Europea radica en dos aspectos: el primero, que revierte la tendencia a la estabilidad-permanencia de los migrantes económicos, propia de las actuales políticas migratorias, cuyo fracaso es patente; lo que implica de inmediato dos consecuencias importantes: de un lado, la necesidad de conciliar política migratoria y desarrollo sostenible; y, de otro lado, la necesidad de conferir un sentido diferente a las nociones tradicionales de la *integración en la sociedad de acogida* lo que implica a su vez la aceptación de la transnacionalidad en el sentido de una integración simultánea en varias comunidades sociales.

La segunda cuestión que apuntaba atañe a las **FORMAS O MODALIDADES MÁS RELEVANTES QUE LA GESTIÓN MIGRATORIA CIRCULAR PODRÍA ADOPTAR**. La Unión Europea ha apuntado dos modalidades que distingue según se trate de nacionales de terceros países ya establecidos en la UE o por el contrario contemple a los futuros migrantes que desean iniciar un proceso migratorio hacia Europa.

Situados en el primer escenario, la migración circular promueve el retorno al país de origen con el fin de que el inmigrante inicie en aquel país una actividad profesional o empresarial, conservando al mismo tiempo su residencia en el Estado miembro en

donde haya venido residiendo de forma estable. Esta modalidad, que desde luego es de carácter voluntario, está pensada para trabajadores extranjeros “empresarios” y para profesionales liberales (médicos, profesores, etc) que deseen apoyar el desarrollo de sus países de origen llevando a cabo en ellos su actividad laboral sin perder los derechos de residencia que previamente habían alcanzado.

En el segundo escenario, la migración circular consistiría en permitir la entrada temporal en la UE con la finalidad de trabajar, estudiar o formarse, o una combinación de estas tres situaciones, a condición de que terminado el periodo, que como mínimo habría de ser de dos años, el interesado retorne a su país de origen. La circularidad lo que permitiría sería una suerte de movilidad privilegiada para viajar a la UE, por ejemplo mediante procedimientos simplificados de admisión.

La concreción normativa se dirige a determinadas actividades (empleos estacionales, estudiantes que deseen adquirir formación en Europa y que terminada la formación y antes de volver a sus países de origen deseen ser empleados en el Estado de acogida para adquirir experiencia profesional difícilmente asequible en su país de origen; también estarían incluidos los investigadores contratados para determinados proyectos de investigación.

Por último, **LAS POSIBILIDADES REALES DE SU PUESTA EN PRÁCTICA.** La respuesta a esta pregunta viene condicionada por el propio marco normativo en que plasman las medidas relativas a la inmigración en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia que, como es bien sabido, se concreta en Directivas comunitarias. La circularidad podría incorporarse bien a las Directivas ya existentes pero también en nuevos instrumentos normativos.

Así, por ejemplo, si tomamos en cuenta la Directiva 2003/109 relativa al estatuto de nacionales de terceros países residentes de larga duración que prevé la pérdida del estatuto en caso de ausencia por tiempo superior a 12 meses consecutivos podría ampliarse el periodo hasta dos o tres años de ausencia. Si vemos la Directiva relativa a la admisión de nacionales de terceros países a efectos de estudios o prácticas no remuneradas (Directiva 2004/114) o la Directiva relativa a la admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica (Directiva 2005/71), existen también

alternativas para incentivar la circularidad mediante expedición de permisos de múltiple entrada que permitan ausencias prolongadas sin perder los derechos de residencia, y, en todo caso, la simplificación con carácter general de los procedimientos de admisión de quienes ya hubieran trabajado anteriormente en proyectos de investigación en la UE, siempre que hubieren vuelto a sus países de origen al finalizar el periodo.

Respecto de los nuevos instrumentos normativos, ya existen tres propuestas de Directivas que contemplan el modelo circular en los términos anteriormente expuestos y que afectan respectivamente a **las condiciones de entrada y residencia de:**

- **trabajadores muy cualificados** que apoya la creación de un permiso de trabajo europeo (la denominada "tarjeta azul") para facilitar la libre circulación de los "cerebros" en Europa y el traslado del personal en las multinacionales; para permitirles permanecer en la Unión Europea un período limitado después del final de su contrato o tras su despido para que puedan buscar empleo; y el apoyo al retorno
- **trabajadores estacionales**, que apoya la flexibilidad y rapidez de los procedimientos de contratación;
- **de los trabajadores en prácticas remuneradas**, que apoya la expedición de un permiso de residencia europeo de 6 a 12 meses y apoya el desarrollo de programas de asociación con universidades de terceros países.

Quisiera terminar esta intervención dejando abierta una reflexión acerca de las posibilidades de aplicar la técnica de cooperación internacional propia de la Conferencia de La Haya de Derecho internacional privado a ciertos aspectos de la gestión de este tipo de migración circular, tal y como ha sugerido la Secretaría Permanente en un Documento de marzo de 2008.

En primer término habría que plantearse la viabilidad del sistema de La Haya de cooperación internacional de autoridades en la gestión de programas bilaterales o multilaterales de migración temporal circular; y, en segundo término, qué aspectos concretos serían susceptibles de ser gestionados bajo este modelo.

Sobre la viabilidad, no tengo la menor duda de que la experiencia y calidad del sistema de La Haya encontraría encaje en un modelo de migración circular como el descrito.

Sobre los aspectos susceptibles de ser gestionados mediante el mecanismo de cooperación internacional del sistema de La Haya, cuando menos serían cuatro ámbitos:

1. los programas bilaterales de migración temporal mediante convenios entre los países de origen y los países de destino;
2. la organización del retorno y reinstalación de los migrantes en los casos en que así se haya convenido con los países de origen;
3. el establecimiento de un sistema de acuerdos y de regulación de intermediarios que intervengan en el proceso internacional migratorio; y
4. la transferencia de fondos enviados por los migrantes internacionales a sus países de origen.

La objeción más importante que cabría hacerle a esta propuesta es el riesgo de aumento de burocracia al hacer intervenir una nueva autoridad. Para conjurar este riesgo cierto habría que confiar en el papel de las Autoridades Centrales, papel que está bien definido en los Convenios más exitosos de la Conferencia, y apelar a la naturaleza tutelar de la función de dichas Autoridades.

Muchas gracias

Marina VargasGómez-Urrutia