



Proyecto METOIKOS

Migración circular e integración Guía breve para gestores políticos

Anna Triandafyllidou
European University Institute

Con contribuciones de Ayse Caglar,
Camilla Devitt, Krystyna Iglicka,
Katarzyna Gmaj, Carmen Gonzalez-
Enriquez, Nick Mai, Thanos Maroukis



EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE
ROBERT SCHUMAN CENTRE FOR ADVANCED STUDIES

**Migración circular e integración
Guía breve para gestores políticos**

ANNA TRIANDAFYLLIDOU
EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE

CON CONTRIBUCIONES DE AYSE CAGLAR, CAMILLA
DEVITT, KRYSZYNA IGLICKA, KATARZYNA GMAJ,
CARMEN GONZALEZ ENRIQUEZ, NICK MAI, THANOS
MAROUKIS

PROYECTO METOIKOS

Este texto sólo puede descargarse para fines personales de investigación. La reproducción adicional para otros propósitos, ya sea en papel o electrónicamente, requiere el consentimiento del autor(es) y del editor(es). En caso de cita o mención, la referencia debe hacerse con el nombre completo del autor(es), editor (es), el título, el documento de trabajo u otras series, el año y el editor.

© 2011 Anna Triandafyllidou

Impreso en Italia
European University Institute
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy
www.eui.eu/RSCAS/Publications/
www.eui.eu
cadmus.eui.eu

El proyecto de investigación METOIKOS

Pautas de migración circular en el sur y el centro y este de Europa: desafíos y oportunidades para migrantes y gestores políticos.

El proyecto METOIKOS estudia las pautas de migración circular en tres regiones europeas: el sudeste de Europa y los Balcanes (Grecia, Italia y Albania); el sudoeste de Europa y el Magreb (España, Italia y Marruecos); y la Europa Central y del Este (Polonia, Hungría y Ucrania). Más específicamente, METOIKOS estudia los vínculos entre los distintos tipos de migración circular y los procesos de integración (en el país de destino) y de reintegración (en el país de origen). Identifica los principales desafíos y oportunidades relacionados con la migración circular en los países de origen, de destino y para los migrantes (y sus familias) y desarrolla nuevos instrumentos conceptuales para el análisis de la migración circular y la integración. El proyecto elaborará recomendaciones políticas (una guía para gestores políticos disponible en 10 lenguas europeas) para gestores políticos locales, regionales y nacionales sobre cómo afrontar la migración circular con políticas de (re-) integración adecuadas. También organizará tres encuentros regionales (sobre España, Italia y Marruecos; sobre Grecia, Italia y Albania y sobre Polonia, Hungría y Ucrania). El proyecto fomentará la discusión *on-line* sobre migración circular con el fin de aumentar la conciencia sobre los desafíos y las ventajas de la movilidad circular en la zona más amplia de vecindad de la Unión Europea y, en general, en la región euromediterránea.

El *Robert Schuman Centre for Advanced Studies* acoge el proyecto METOIKOS, que está coordinado por la Prof. Anna Triandafyllidou (anna.triandafyllidou@eui.eu).

El proyecto está cofinanciado por el Fondo para la Integración de Ciudadanos de Terceros Países, Acciones Comunitarias 2008.

El EUI y el RSCAS no son responsables de las opiniones expresadas por los autores.

El Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS), dirigido por Stefano Bartolini desde septiembre de 2006, alberga un amplio programa de investigación postdoctoral. Creado en 1992, busca desarrollar investigaciones comparativas e interdisciplinarias y promover trabajos sobre los principales asuntos que conciernen al proceso de integración y a la sociedad europea. Este centro acoge relevantes programas y proyectos de investigación y una amplia gama de grupos de trabajo e iniciativas “ad hoc”. La agenda de investigación se organiza alrededor de un núcleo de temas y está en constante evolución, reflejando así la cambiante agenda de la integración europea y la expansión de la Unión Europea. Unos de sus temas centrales es el de la migración.

Anna Triandafyllidou es *Professor* (a tiempo parcial) en el RSCAS, EUI, en Florencia e Investigadora Principal de la *Hellenic Foundation for European and Foreign Policy* (ELIAMEP) en Atenas. Es la coordinadora científica del proyecto METOIKOS. Sus principales áreas de investigación y estudio son la migración, el nacionalismo y la integración Europea. Desde 2002 da clases como profesora invitada en el Colegio de Europa en Brujas, Bélgica. Sus más recientes publicaciones incluyen: *European Multiculturalism(s)* (con T. Modood y N. Meer, 2011, Edinburgh University Press), *What is Europe?* (con R. Gropas, 2012, Palgrave), *Migrant Smuggling. Irregular Migration from Africa and Asia to Europe* (con T. Maroukis, 2012, Palgrave)

Información adicional:

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

European University Institute

Via delle Fontanelle, 19

50016 San Domenico di Fiesole (FI), Italy

Fax: + 39 055 4685 770

E-mail: anna.triandafyllidou@eui.eu

<http://www.eui.eu/RSCAS/>

¿Por qué estudiar la migración circular?

El término migración circular está muy presente en los círculos políticos y académicos europeos e internacionales desde 2007, cuando la Comisión Europea hizo pública una “Comunicación sobre Asociaciones de Movilidad y Migración Circular” que destacaba las ventajas y los desafíos de esta última y exponía propuestas políticas específicas sobre cómo implementarla. Muchos gestores políticos nacionales y comunitarios han acogido con gran entusiasmo la idea de la migración “circular” como una *triple win policy* (situación en la que ganan tres) en tanto que, supuestamente, se dirige a la vez a cubrir la escasez de mano de obra –proporcionando mano de obra inmigrante de un modo rápido y flexible- y a dar respuesta a los desafíos que supone la integración de los migrantes -ya que los migrantes no permanecen en el país de destino y darán lugar a pocos, si a alguno, desafíos para su integración. Además, la migración circular se vio como una estrategia para evitar la “fuga de cerebros” y promover la “circulación de cerebros”.

METOIKOS es el primer proyecto que estudia la migración circular empíricamente a través del estudio comparativo de casos, tratando así de elaborar una tipología de la migración circular y de hallar los factores que la afectan, así como el papel de las políticas públicas a la hora de dificultarla o fomentarla.

Metodología

El proyecto METOIKOS ha investigado la migración circular sobre el terreno a través de un extenso trabajo empírico (10-15 entrevistas con gestores políticos y 30-50 entrevistas con migrantes circulares en cada país, revisión de las estadísticas más relevantes, documentos políticos y literatura académica) en seis pares de países entre los cuales tiene lugar la movilidad circular. Estos países son:

- Italia-Albania y Grecia-Albania,
- Italia-Marruecos y España-Marruecos,
- Hungría-Ucrania y Polonia-Ucrania.

Esta breva guía resume los principales hallazgos de la investigación que son relevantes para los gestores políticos que se ocupan de la migración circular. Hemos elaborado recomendaciones especiales para gestores políticos comunitarios y nacionales en las que se sugieren modos de fomentar la migración circular al tiempo que se salvaguardan los derechos de los inmigrantes, se mantiene la legalidad y la migración circular se convierte en beneficiosa para todas las partes implicadas.

Definiciones

La migración circular se define, para el propósito de esta investigación, como **la migración internacional, temporal, repetida y por motivos económicos. Una tipología de la migración circular** ha de tener en cuenta al menos tres dimensiones:

- Primero, la naturaleza legal o irregular del movimiento – y, por consiguiente, el carácter regulado o irregulado del fenómeno.
- Segundo, el nivel de cualificación y educación de las personas implicadas (baja/media cualificación vs. alta cualificación). Y
- tercero, la duración de cada estancia y del retorno (circularidad de corta, media, larga duración).

Tipología de la migración circular

Hemos identificado tres tipos principales de **migración circular legal**:

1. **Migración laboral, legal y estacional (migrantes establecidos en su país de origen) – espontánea o regulada**

En el sector agrícola, principalmente. Está regulada por acuerdos bilaterales entre Estados miembros específicos y los países específicos de origen o por tipos especiales de permisos. Puede adoptar la forma de programas organizados (como entre España y Marruecos) o de normas generales para migración estacional (como entre Albania y Grecia). Las migraciones estacionales no duran más de seis meses y los permisos de trabajo son, normalmente, para un sector y para un empleador. También puede tener lugar gracias a visados especiales de corta duración.

2. **Migración circular, legal y laboral (migrantes establecidos en su país de origen) – espontánea**

Personas altamente cualificadas o con negocios. Estas personas pueden circular entre dos países gracias a un permiso de estancia (indefinida) o incluso un pasaporte o un documento de identificación (p. e., migrantes con un mismo origen étnico, como los albaneses de origen griego en Grecia) que les permite hacerlo. Suelen pasar unas semanas o meses en cada país (de origen y de destino) ya sea por la naturaleza de su trabajo (p. e. expertos en tecnologías de la comunicación, economistas), porque son gentes de negocios dedicados al comercio o que están desarrollando un negocio entre los dos países o porque tienen dos trabajos a tiempo parcial (p. e., médicos ucranianos y académicos ucranianos que trabajan tanto en Ucrania como en Polonia).

Esta es, probablemente, la categoría de desplazamiento temporal repetido que más se acerca a los que se ha descrito como migración circular en la Comunicación de la Comisión Europea de mayo de 2007.

3. **Migración circular, legal y laboral (migrantes establecidos en el país de destino) – espontánea**

Se trata de personas con **baja cualificación o semicualificados**, que son migrantes establecidos por un periodo largo en el país de destino, pero que están teniendo problemas para encontrar trabajo durante este mismo período (p. e., a causa de la actual crisis económica) o que están subempleados (en trabajos temporales o inestables). Estas personas circulan entre los países de origen y de destino para:

- Trabajos de mantenimiento de hogares
- Trabajos agrícolas

Además, existen dos tipos de **migración circular semilegal**:

4. **Migración circular laboral semilegal (migrantes establecidos en el país de origen) – puede seguir o no una pauta de migración estacional en la que la estancia es legal pero el trabajo es informal.** Aparecen aquí una serie de sectores como la construcción, el trabajo

doméstico, el turismo o la restauración. Este tipo de migración estacional es técnicamente legal por lo que hace a la estancia del migrante; éste entra en el país con:

- Un visado turístico para la zona Schengen,
- un visado de corto plazo sólo válido para un país miembro específico (p. e., para los ucranianos en Polonia),
- un visado nacional especial (p. e., para ucranianos de origen étnico húngaro y que son ciudadanos ucranianos en Hungría),
- un documento que les permite cruzar la frontera (p. e., ucranianos en Hungría),

Sin embargo, el empleo es irregular y el visado no otorga el derecho al trabajo.

Las personas involucradas tienen cualificación baja o media, están desempleados y/o no pueden cubrir sus necesidades en su país de origen y, por distintas razones (familiares o, simplemente, por la imposibilidad de emigrar legalmente), no quieren emigrar durante largos períodos. Se aprovechan de las redes nacionales o étnicas existentes (p. e., Polonia-Ucrania o Hungría-Ucrania) y entran en la migración circular. Trabajan en el cuidado de personas y en el sector doméstico (las mujeres) o en la construcción y el trabajo agrícola (hombres).

5. **Migración circular laboral semilegal (migrantes establecidos en el país de destino) – espontánea**

Las personas implicadas tienen **cualificaciones bajas o medias**, son inmigrantes con un período largo de estancia en el país de destino pero tienen dificultades para encontrar trabajo durante ese período (p. e. por la actual crisis económica) o están subempleados (en trabajos temporales o inestables). Estas personas se involucran en la migración circular entre los dos países a través de:

- Comercio a pequeña escala, comprando bienes en el país de destino y vendiéndolos en el país de origen. Se trata de comercio informal que se ejerce sin licencia.
- Servicios de transporte a compatriotas (trasladando sus pertenencias del país de destino al país de origen). También se trata de un servicio que se ofrece sin la licencia adecuada.

Tanto en este caso como en el anterior, los funcionarios de aduanas de los países implicados (en Italia y Marruecos, por ejemplo, o en Albania y Grecia) pueden exigir a estas personas que paguen multas o que les ofrezcan un soborno a cambio de dejarles pasar. Incluso así es un negocio beneficioso.

Por último, aunque no menos importante, existe la **migración circular irregular**:

6. **Migración circular irregular**: el migrante entra en el país sin la documentación necesaria y encuentra trabajo en el mercado de trabajo informal, ya sea en ocupaciones estacionales o de temporada en la agricultura, la restauración, el turismo o los servicios de limpieza y cuidado de personas. Son sectores en los que el trabajo de los nativos también es informal.

El papel de las políticas en el fomento de la migración circular

De los seis tipos de migración identificados:

- **casi todos son espontáneos,**
- **surgen de la necesidad económica,**
- son posibles gracias al **capital social de los migrantes** (p. e., su participación en redes informales y su conocimiento de ambos países, de origen y de destino).

Son legales en la medida que los migrantes tienen permisos de larga duración de distintos tipos, o son semilegales si los migrantes se aprovechan de políticas nacionales específicas que les permiten residir legalmente pero que hacen que su empleo u otra actividad económica sea irregular. Conscientemente, los migrantes se involucran en actividades económicas informales por necesidad. La posibilidad de ir y volver el país legalmente es por supuesto crucial.

Es interesante que pocos de estos tipos de migración circular legal o semilegal sean de carácter estacional. **Además, parece que existen espacio y oportunidades para la movilidad circular y el empleo en sectores que cubren las necesidades económicas de los migrantes.** Es más raro el caso de que la circularidad esté motivada por el deseo de avanzar o mejorar la carrera profesional en el país de origen o de destino. Es el caso de los migrantes circulares altamente cualificados, una pequeña, aunque muy interesante, minoría.

El rol de las políticas es crucial a la hora de permitir a los migrantes circular libremente. Así, observamos que la circularidad es posible donde

- los migrantes tienen documentos de identidad o de residencia que les permitan la circulación y el empleo en cualquiera de los dos países.
- Los migrantes pueden acceder a permisos de residencia que les permitan viajar libremente incluso si han de trabajar informalmente.

Cuando el migrante, a causa del temor a ser detenido por cruce ilegal de fronteras o al riesgo de perder su permiso de residencia, queda permanentemente en el país de destino.

¿Es la migración circular una *triple win situation* (situación en la que ganan los tres)?

En general, la migración circular no es la opción preferida por los migrantes y sus familias. Los migrantes preferirían establecerse en uno de los dos países pero no pueden permanecer en su país porque no tienen medios suficientes de subsistencia o la posibilidad de ofrecer una vida mejor a ellos mismos o a sus hijos. No pueden emigrar con un proyecto de larga duración ya sea porque no es una opción disponible (no existen canales para una inmigración económica legal que supone estancias más largas) o porque (especialmente las mujeres) tienen obligaciones familiares (hijos jóvenes o adolescentes, parientes mayores) y no pueden permanecer lejos por períodos largos. También se incorporan a la circularidad cuando están instalados en el país de destino pero (aunque más raramente) están subempleados o desempleados.

De este modo, la migración circular supone **unos beneficios económicos moderados para el migrante circular y su familia**. Es, sobre todo, una medio de sobrevivir y una manera de mejorar sus condiciones de vida y las perspectivas futuras de sus hijos.

Los hallazgos del proyecto METOIKOS muestran que **no existen otros beneficios de capital social para los migrantes circulares, a excepción de la categoría de los altamente cualificados** (circulación de cerebros), la cual, no obstante, sólo concierne a un número pequeño de gente dedicada a los negocios, el comercio o a proyectos de desarrollo entre los dos países. La mayoría de migrantes circulares se involucran en trabajos de baja cualificación y paga (trabajo agrícola, construcción, servicios domésticos y de cuidado personal, venta ambulante o el pequeño comercio). No adquieren o desarrollan ninguna cualificación o habilidades en el país de destino. No reciben ninguna formación y ni siquiera se les enseña la lengua del país de destino (con la excepción del programa hispano-marroquí para la inmigración estacional). Por otro lado, algunos (p. e., las mujeres ucranianas en Polonia) se enfrentan a una descualificación importante, ya que pueden tener títulos universitarios y acaban trabajando en el campo o en el sector privado de los cuidados personales.

La migración circular supone una **privación personal** importante cuando el inmigrante se separa de sus hijos pequeños. La ausencia frecuente y repetida de uno de los padres puede afectar el bienestar emocional de sus hijos incluso si éstos se dejan a familiares cercanos (abuelos, tío/tía). Además, el migrante se siente alienado respecto de los dos países, quedando en un lugar intermedio entre ellos.

La migración circular supone beneficios moderados para el país de origen:

El país de origen reduce el desempleo y se beneficia de las modestas remesas de los migrantes circulares. Estas remesas no son suficientemente altas para contribuir significativamente al desarrollo socioeconómico del país de origen, ya que el migrante circular sólo pasa unos meses al año en el país de destino, por lo que sus ingresos son apenas suficientes para la subsistencia de su hogar.

Ninguno de los países de origen estudiados aquí (Albania, Marruecos, Ucrania) ha aplicado políticas de reintegración de los migrantes circulares. De este modo, incluso cuando existe un potencial para que los inmigrantes circulares desarrollen un negocio, un pequeño comercio, retornen con su experiencia y saber hacer o incluso con sus contactos en el exterior (su capital social), esto no puede llevarse a cabo porque se carece de las condiciones básicas: burocracia excesiva, altos niveles de corrupción, infraestructuras pobres y la economía nacional puede ser inestable, de manera que cualquier inversión puede ser muy arriesgada.

La reintegración social y económica de los migrantes circulares puede no ser un problema si los migrantes han estado fuera durante cortos períodos y mantienen a su familia. En cualquier caso, las penurias o dificultades se arreglan con la familia y amigos, no con políticas estatales.

El país de destino se beneficia de la inmigración circular legal de dos modos:

- Se satisfacen las necesidades laborales específicas de los sectores en los que los nativos no quieren trabajar por ser empleos temporales/estacionales, por las condiciones de trabajo o porque son trabajos con bajos prestigio y salario.
- No es necesario preocuparse por la integración de los migrantes circulares y sus familias, ya sea porque los migrantes y sus familias están instalados y bien integrados en el país de destino o porque la familia se encuentra en el país de origen.

Los países de destino afrontan dos inconvenientes importantes con la migración circular:

- Con frecuencia no se puede comprobar si los migrantes circulares infringen las condiciones de su estancia: p. e., si trabajan en sectores o regiones distintas de las que se había acordado.

- Esta forma de migración no contribuye a solventar su déficit demográfico en tanto que los migrantes son circulares y, al final, retornan a su país de origen.

El enfoque político de la UE sobre la migración circular: las Asociaciones de Movilidad

Aunque las realidades de la migración circular han existido durante largo tiempo en Europa, el concepto “migración circular” pasó a la vanguardia de los discursos políticos tras la publicación de la comunicación *Migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países* (COM (2007) 248 final) en mayo de 2007. El objetivo de esta Comunicación era promover los canales de migración legal dirigidos a trabajadores no comunitarios para encontrar trabajo en la UE, principalmente a través de programas de migración circular y a través de las llamadas asociaciones de movilidad.

Las asociaciones de movilidad son esquemas legales que encuadrarían la migración legal, preferiblemente de carácter circular o temporal, en el contexto más amplio de una política de cooperación en temas migratorios entre un número de estados miembros de la UE (aquellos que desearan unirse a dicha asociación) y un tercer (o más) país (-es).

Al mismo tiempo que la comunicación aclara que las asociaciones de movilidad adoptarán distintas formas y dependerán de cada situación específica, se establece una larga lista de compromisos que se esperan del tercer país (p. 4) Todos estos compromisos están relacionados con la readmisión de sus nacionales, así como nacionales de terceros países, con los esfuerzos para mejorar el control de las fronteras y la seguridad de los documentos de trabajo, con la cooperación con la UE en la gestión de fronteras y con medidas concretas para combatir el tráfico ilegal de seres humanos. Se añade un último compromiso relacionado con la obligación de los terceros países de promover “el empleo productivo y trabajo digno” como medio, entre otros, para reducir los incentivos a la migración irregular. Además, todo lo anterior tendrá que aplicarse con total respecto hacia los derechos humanos. Leyendo esta lista nos preguntamos qué país vecino del este y del sur de la UE tiene la capacidad de cumplir estos compromisos. Con otras palabras, estos compromisos son deseables pero no realistas.

Así, hasta el momento, la Comisión Europea ha visto la **migración circular como parte de estas asociaciones de movilidad**. La comunicación señala que la migración circular es potencialmente beneficiosa tanto para la UE, ya que permite responder con rapidez a las carencias del mercado de trabajo en sectores de alta cualificación, como para los países de origen, ya que pueden evitar los efectos de la fuga de cerebros. Además, la comunicación argumenta que la promoción de la migración circular tendrá efectos beneficiosos para la gente involucrada en ella ya que podrán pasar períodos limitados de tiempo en la UE adquiriendo unas habilidades, mejorando su formación y experiencia profesional o incluso ganar un dinero extra.

El concepto general se basa en la idea de una migración circular bien regulada y supervisada tanto por la UE como por el país de origen y que suponga, también, unos incentivos fuertes para el migrante, con el fin de que retorne al país de origen una vez que ha acabado su trabajo o su formación. La persona que participe en la migración circular y cumpla con las reglas puede beneficiarse de permisos de entrada, fáciles y repetidos, en el futuro. Con otras palabras, las personas que hayan permanecido en la UE y hayan trabajado o se hayan formado encontrarán facilidades para volver a un país de la UE para trabajar o estudiar, siempre que hayan respetado las condiciones de la migración circular. La comunicación también prevé esquemas para la reintegración de ciudadanos de terceros países en su país de origen tras una estancia en la UE.

Recomendaciones políticas para un marco mejorado de la UE a la hora de promover la migración circular

Los hallazgos del proyecto METOIKOS muestran que el tipo de migración circular concebida hasta ahora en el marco político de la UE sobre la migración europea es claramente inexistente. Hay muy pocos migrantes con alto nivel de cualificación que se involucren en la movilidad circular y puedan devolver a sus países de origen las habilidades adquiridas en la UE. En realidad, la única migración circular que está regulada por los países miembros estudiados (Italia, España, Grecia, Hungría, Polonia) es la migración agrícola estacional.

Es necesario que la Unión Europea reconozca estas realidades y debería adoptar medidas especiales para sacar el máximo provecho de la circularidad espontánea que existe actualmente.

En particular, recomendamos que:

La Comisión Europea proporcione **fondos y conocimientos a los países de origen** vecinos de la UE (por ejemplo Ucrania, Marruecos, Albania) de modo que puedan **desarrollar políticas de reintegración efectivas para los migrantes circulares**. En concreto, se debería

- **Desarrollar programas de crédito para pequeños préstamos** que fomentarían el desarrollo de pequeños negocios en agricultura, turismo, restauración o comercio en general – sectores en los cuales los migrantes han estado empleados en los países de destino y han adquirido experiencia.
- **Reducir las trabas burocráticas** y simplificar los procesos para montar pequeños negocios u obtener licencias para comerciar o para ayudar a que migrantes circulares de retorno promuevan el desarrollo de negocios.
- Y, por supuesto, realizar un esfuerzo mayor para **construir infraestructuras** (energía, transporte, telecomunicaciones).

La Comisión Europea debería crear un marco de **incentivos para los Estados miembros a fin de ayudar a los migrantes circulares a adquirir una cualificación**.

- **Cursos de idiomas:** para aprender la lengua del país de destino. Esto es crucial para que la experiencia de la migración circular conlleve una acumulación de capital social y económico.
- **Cursos de formación laboral:** por ejemplo, formación de obreros de la construcción cualificados, proporcionar formación experta para el desarrollo de nuevos cultivos, o de asistencia y cuidados personales con el fin de formar cooperativas a través de las cuales organizar su empleo circular.
- **Cursos de formación y actualización** que permitieran la utilización de conocimientos adquiridos previamente (p. e., enfermeras o médicos ucranianos para ser cuidadores cualificados en Polonia).
- **Fondos y formación para sindicatos y otras asociaciones de la sociedad civil para crear puestos de ayuda** para inmigrantes circulares, especialmente los estacionales, sobre todo para proporcionarles información en su lengua, de modo que los inmigrantes entiendan cuáles son sus derechos y obligaciones, así como ayuda legal gratuita para aquellos que han de hacer frente a situaciones de empleo abusivas.

Las recomendaciones sobre los tipos de permisos de residencia y visados que facilitarían la migración circular, así como el desarrollo de servicios sociales o esquemas de cooperación bilateral, se aplicarían mejor a nivel estatal. De modo que nuestras recomendaciones sobre estos asuntos se presentan a continuación con referencia a los países de destino específicos estudiados aquí: Grecia, Hungría, Italia, Polonia y España.

Recomendaciones políticas para gestores políticos españoles relativas a la migración circular entre Marruecos y España

- La “cláusula de los seis meses”, que en la actualidad impide que los inmigrantes regulares pasen más de seis meses fuera de España ya que se arriesgan a perder sus permisos, **debería anularse**. Esta cláusula se incluyó en el Reglamento de la Ley de Extranjería del año 2000, en un momento en la que la escasez de mano de obra era una preocupación relevante entre empresarios de distintos sectores, especialmente entre los agricultores de las áreas de agricultura intensiva de la costa mediterránea. Esta cláusula es el principal obstáculo a la migración circular y carece de justificación en un período de desempleo alto.
- Los programas de migración temporal podrían mejorar su impacto en el bienestar de los migrantes y sus familias proporcionándoles **mejor y más completa información de sus derechos sociales**. A menudo, los migrantes que toman parte en los programas de migración temporal no saben que pueden transferir los beneficios sociales que han adquirido en España (como contribuyentes a los fondos de la Seguridad Social) a Marruecos.
- El nivel bajo de cualificación de los inmigrantes marroquíes en España, comparado con el de la migración marroquí a otros países europeos, tiene varios efectos negativos. España debería **diseñar programas para atraer a estudiantes universitarios marroquíes**, ofreciéndoles becas y la oportunidad de trabajar en España durante varios años tras su graduación, con la condición de que retornaran a Marruecos más tarde; al mismo tiempo, su entrada al mercado laboral español debería abrirse de nuevo para ellos durante períodos cortos a lo largo de su vida profesional con el fin de actualizar sus habilidades y conocimientos o establecer redes profesionales o de negocios.
- Una vez que acabe la actual crisis económica, debería incorporarse a la normativa sobre migración **un nuevo tipo de permiso temporal adecuado al sector turístico**. El permiso temporal actual se ha planteado como funcional a las necesidades del sector agrícola, pero no sirve para otros sectores económicos. El turismo, una actividad muy estacional, podría beneficiarse de la inmigración circular desde Marruecos si el marco legislativo se modificara.
- Las relaciones internacionales y la ayuda al desarrollo españolas dirigidas a países emisores de África del Oeste deberían dedicar mayores esfuerzos **a la construcción de instituciones capaces de mediar en el mercado laboral**, ya que su ausencia o debilidad impiden la gestión de la inmigración circular.

Recomendaciones políticas para gestores políticos italianos relativas a la migración circular entre Marruecos e Italia.

Inmigración y política de integración

- Reducir las restricciones sobre el tiempo que se puede pasar en el extranjero durante el período de estancia legal en Italia.
- Introducir visados de entradas múltiples que duren unos años.
- Los programas exitosos de migración circular estacional exigen un elevado nivel de coordinación entre empresarios, servicios de empleo y la administración pública, incentivos para los empresarios para que actúen dentro del sistema (asegurar la llegada a tiempo de trabajadores competentes, proporcionar alojamiento a los trabajadores agrícolas, etc.), la aplicación de la regulación de migración y mercado de trabajo y la protección de los derechos de los trabajadores migrantes. Es aconsejable que se organicen programas de migración circular estacional en base a los sectores, las provincias o las regiones.
- Facilitar el acceso al permiso de residencia de larga duración y a la doble nacionalidad.
- Dar la posibilidad a los inmigrantes circulares de disponer de servicios especiales, incluyendo la provisión de clases extras para los niños que hayan faltado a la escuela a causa de su ausencia, y la organización de subarrendamientos entre los inmigrantes circulares a fin de cubrir el coste de tener que pagar una renta mientras están en el extranjero.

Mercado laboral y política social

- Proporcionar a los migrantes formación y apoyar su carrera ascendente a fin de facilitar la circulación de cerebros y mayores inversiones en Marruecos.
- Estimular el trabajo por cuenta propia y la creación de negocios entre los trabajadores migrantes puede incrementar los niveles de circularidad económica.
- Respetar la regulación del mercado de trabajo y oponerse a la economía informal es una condición *sine qua non* para los programas de migración circular efectiva.
- Un acuerdo de la Seguridad Social entre Italia y Marruecos que permitiera la totalización de las contribuciones hechas en ambos países también incentivaría la circularidad a largo plazo.

Políticas y prácticas de Marruecos hacia los marroquíes residentes en el extranjero

- El gobierno marroquí podría intentar proporcionar ayudas específicas a la inversión para los marroquíes que residen en el extranjero; en particular, se debería intentar facilitar y ayudar a los pequeños inversores y a grupos de pequeños inversores.
- La educación en árabe es crucial para mantener vínculos con Marruecos y la circularidad de la segunda generación, que debería continuar apoyándose por parte de las autoridades marroquíes.
- Las autoridades marroquíes deberían eliminar obstáculos a la circularidad, como los impuestos a coches de sus ciudadanos con matrículas extranjeras que estén en el país durante tres o más meses.

Recomendaciones políticas para gestores políticos italianos relativas a la migración circular entre Albania e Italia

Los hallazgos del proyecto METOIKOS sugieren que la situación actual podría mejorarse claramente proporcionando a los actuales y futuros inmigrantes albaneses la posibilidad de buscar empleo en Italia, de circular entre Italia y Albania y volver a Albania con información correcta sobre las oportunidades disponibles y las dificultades, todo ello bajo condiciones de flexibilidad y de legalidad. Estas son algunas indicaciones más específicas por lo que hace a posibles medidas en este sentido.

Respecto al **contexto político italiano**:

- **Reintroducir la posibilidad de convertir los permisos de residencia/trabajo estacionales** en permisos de trabajo y residencia de uno, dos o cinco años y que lleven a la posibilidad de solicitar la ciudadanía italiana.
- **Disminuir las tasas para los permisos de trabajo, especialmente para trabajadores estacionales.**
- **Facilitar la obtención rápida de la documentación para el permiso de trabajo/residencia y simplificar los procesos burocráticos relacionados.**
- **La plena participación de Albania en el sistema de derechos y oportunidades de la UE** sería el mejor modo, para todos los implicados, de capitalizar todo el potencial socioeconómico y cultural de la experiencia migratoria albanesa.
- **Introducir instrumentos flexibles y creativos, como visados para quienes buscan empleo,** que podrían hacer funcionar de manera mutua y ventajosa el potencial migratorio de la población albanesa y la creciente flexibilidad de la economía italiana.
- **Apoyar las asociaciones albanesas para el desarrollo de servicios a los inmigrantes albaneses,** que incluirían: la distribución de información sobre los requisitos legales y las oportunidades laborales y de regularización; y el desarrollo de iniciativas que promuevan un sentimiento de pertenencia más fundado y crítico como inmigrantes albaneses en Italia y como retornados en Albania.
- **Formar a los potenciales retornados sobre la manera de poner en marcha y gestionar una iniciativa económica** e informarles de las oportunidades realmente disponibles en cuanto a créditos, la sostenibilidad del mercado o las infraestructuras.

Respecto al **contexto político albanés**:

- **Ayudar a los inmigrantes retornados con programas de formación sobre oportunidades de empleo y servicios disponibles, incluyendo la puesta en marcha de nuevas iniciativas económicas.** Los servicios de apoyo del servicio de inmigración del estado albanés deberían ser más específicos, eficientes y privados, pero también deberían ponerse en marcha para este fin centros de formación e información subsidiados por el Estado.
- **Desarrollar infraestructuras claves como** electricidad, agua potable y la red de carreteras/trenes/puertos.
- Apoyar al gobierno y a las ONG albanesas en su lucha **contra la corrupción** y por el desarrollo de **un sistema político menos conflictivo y polarizado.**
- **Simplificar los procesos burocráticos** para los retornados, en particular con la puesta en marcha de nuevas iniciativas económicas.
- Animar el retorno de los inmigrantes que pretendan poner en marcha iniciativas económicas facilitando el acceso al crédito, a la formación estratégica y con reducciones de impuestos. Esto

incluiría la reducción de impuestos para empresas de importación y exportación entre Albania e Italia, que se han visto especialmente afectadas por la crisis económica.

Principales hallazgos y recomendaciones políticas relativas a la migración circular entre Albania y Grecia

Tipos de migración circular identificados

Se identificaron cuatro tipos de migrantes económicos circulares:

- Trabajadores estacionales legales en el sector agrícola (*metaklisi*),
- Migración estacional irregular (en la agricultura y la construcción),
- Migrantes legales con permisos de residencia de dos o diez años que tienen trabajos de baja cualificación en Grecia (normalmente en la construcción) y trabajos de baja cualificación o pequeños negocios en Albania.
- Migrantes circulares legales semi o altamente cualificados, con un estatus seguro en Grecia al ocupar puestos de alta cualificación o teniendo sus propios negocios en Albania.

Los inmigrantes circulares que traen mayores capitales a su país de origen son inmigrantes legales que circulan espontáneamente entre los dos países (tipo 3). Los inmigrantes estacionales legales que trabajan, gracias a los acuerdos bilaterales, durante 6 meses al año y vuelven a su país (tipo 1), no pasan, por lo general, de una pauta de consumo de supervivencia o de una pauta orientada a la producción cuando se encuentran en Albania. ¿Cuál sería el valor añadido de un nuevo acuerdo laboral entre los dos países en este contexto? El estudio de este caso en METOIKOS sugiere que deberían tomarse ciertas medidas en ambos países que, al final, podrían acercar sus objetivos políticos a la realidad, oportunidades y problemas que se han formado a partir de este flujo de personas y capital. Además, esta discusión se convierte en crucial en el marco de una crisis económica en la que el número de migrantes circulares espontáneo es probable que crezca dada su integración (y la de sus familias) en los mercados laborales y en la sociedad griega, la proximidad con Albania y la liberalización del visado Schengen, aunque probablemente es demasiado pronto para calcular el impacto de esto último.

Mensajes básicos para gestores políticos griegos

1. Los trabajadores estacionales que llegan con un permiso de corta duración (*metaklisi*) ven como su contribución a la seguridad social (sólo cuidados sanitarios) la paga el empresario que los contrata, pero en realidad no pueden solicitarla. Al respecto, sugerimos lo siguiente.

- Modificar la ley de modo que los migrantes *metaklisi* consigan su cartilla sanitaria OGA a los tres meses, toda vez que muestren su permiso de residencia temporal.
- Crear un registro de derechos de pensión a partir de los archivos guardados de estos trabajadores en el Ministerio del Interior. La contribución a la pensión deberían pagarla, al fondo pertinente, el migrante directamente (en un porcentaje más elevado) y el empleador indirectamente (en un porcentaje menor).

2. Se espera que la migración circular se incremente en el contexto de esta crisis. Las redes de los migrantes albaneses dentro de los mercados laborales locales en Grecia, la proximidad con Albania y el régimen de visado libre son factores adicionales que corroboran este argumento. **Renovar el permiso de residencia, en este contexto, se traduciría en una puerta permanentemente abierta hacia Grecia. Significaría, además, que no se perderían ingresos para el fondo de la seguridad social.** Este es el caso no sólo para los inmigrantes circulares sino también para aquellos que ya están establecidos si se diera el caso que tuvieran que retornar como consecuencia del desempleo en Grecia. Dada la creciente dificultad para renovar los permisos de residencia, sugerimos:

- Reducir los cupones de la seguridad social y cambiar el modo en que se paga la contribución a

la seguridad social para todas las categorías de trabajo asalariado. El empleador paga, por ejemplo, el 50% de los cupones de la seguridad social y el inmigrante paga el resto. Los empleadores que declararan a sus empleados de terceros países recibirían una reducción del 7-10% del coste de la seguridad social, que cubriría el Estado. Los migrantes pagarían obligatoriamente sólo por los cuidados sanitarios. Pagar la propia pensión podría ser optativo.

3. Otras medidas que es necesario tomar serían: **acuerdos bilaterales** para la transferencia de los derechos de pensión, de dinero, de traslados y supervisar los mecanismos de vigilancia de las aduanas.

Recomendaciones para gestores políticos albaneses

El principal problema de la reintegración de los retornados o de los migrantes circulares albaneses es que no reciben ninguna asistencia por parte del gobierno local sobre qué invertir y dónde.

Una iniciativa positiva del lado del Estado albanés ha sido la función realizada por las ventanillas del servicio de migración establecidas en las oficinas regionales y locales de empleo. Sin embargo, su existencia es ampliamente desconocida y carecen de objetivos políticos concretos, adaptados y fundados. Como resultado, fracasan a la hora de ofrecer una buena orientación sobre el empleo, lo cual es un aspecto crucial de su función. Por lo que hace al funcionamiento de las oficinas de empleo sugerimos lo siguiente:

- Establecimiento de un mecanismo de información y derivación a otros organismos respecto a los servicios públicos disponibles.
- Fortalecer el papel de las oficinas de empleo a través de a) proporcionar a los asesores de las oficinas de empleo con una formación de experto dependiendo del mercado laboral local, el área y su potencial desarrollo, y b) campañas locales de concienciación que empezarían en las escuelas.

El servicio de orientación de empleo también necesita tener en cuenta las diversas habilidades y conocimientos expertos que los inmigrantes albaneses retornados han adquirido en el extranjero. Esto podría hacerse, horizontalmente, por medio de encuestas locales que actualizaran los conocimientos sobre los habilidades de la población local y sus pautas de inversión y, verticalmente, a través de incentivos para los migrantes retornados con el fin de que compartieran (o incluso vendieran) sus experiencias profesionales en el extranjero. La recién establecida Agencia Nacional para la Inversión en Albania (AIDA) podría extraer programas educativos de estas inversiones locales.

Los problemas de reintegración trascienden sin duda los problemas de diseño político de las oficinas de empleo regionales y reflejan los rasgos estructurales del mercado laboral albanés. Al respecto sugerimos lo siguiente:

- **Acceso competitivo a créditos** para inmigrantes de retorno y circulares que pretendan invertir en distintos sectores.
- **Los programas de aprendizaje en pequeñas y medianas empresas** es una buena práctica que han aplicado asociaciones y ONG como parte de un programa de apoyo para la apertura de negocios.
- Incentivos para las inversiones de retornados bajo la forma de **facilidades burocráticas para la apertura de negocios y reducciones de impuestos durante el período inicial del retorno.**
- El entorno rural de Albania es una variable clave para desatar el potencial de desarrollo del país. La mayoría de los inmigrantes circulares y de retorno traen un capital de pequeño tamaño y vinculado aún a la agricultura. Deberían recibir apoyo por medio de **infraestructuras básicas como carreteras, sistemas de riego para la agricultura y otras inversiones similares como en el (agro-) turismo.**
- Adicionalmente, es necesario abordar **los problemas de infraestructuras educativas a lo largo del país** porque constituyen un freno para los inmigrantes albaneses para retornar y para los retornados para quedarse e invertir.

Recomendaciones políticas para gestores políticos polacos relativas a la migración circular entre Ucrania y Polonia

La idea de la migración circular parece ideal para cubrir las carencias de mano de obra en algunos sectores. Sin embargo, los migrantes pueden sufrir abusos por personas o por agencias de trabajo temporal en cuanto a salarios, seguridad social o las horas de trabajo. Por ello, es necesario diseñar políticas que prevengan la explotación de trabajadores inmigrantes circulares. Las recomendaciones a considerar incluyen:

- Construir una estructura/oficina/cuerpo con el propósito explícito de poner en contacto trabajadores y empleadores. Esta estructura organizaría ferias laborales para animar el empleo legal de trabajadores migrantes. La estructura también serviría para ayudar a los trabajadores migrantes, una vez en Polonia, a la hora de encontrar alojamiento, contratar seguros, aprendizaje de la lengua y otros servicios como traducción de CV, etc. Esta estructura, además, se responsabilizaría de asegurarse que se respetan los derechos de los migrantes y que los empresarios cumplen sus responsabilidades con los trabajadores. En caso de abusos, los migrantes podrían dirigirse a esta estructura en busca de asistencia legal.
- Debería tenerse en cuenta que la migración entre Polonia y Ucrania se desarrolló como una forma de autoorganización de la sociedad y fue, sobre todo, espontánea. Los migrantes ucranianos encuentran trabajo en el extranjero a través de sus amigos y se acercan a los empresarios extranjeros directamente. Por tanto, los migrantes circulares deberían recibir ayuda de otros migrantes ucranianos que residen o han acabado sus estudios universitarios en Polonia. Ellos suponen un inmenso capital social. Las organizaciones que han creado, a veces espontáneamente, a veces informalmente, reciben mucha mayor confianza de los migrantes que cualquier ONG polaca o institución oficial.
- Los casos de abuso por parte de los empresarios, especialmente en el sector de la construcción, aunque también se han producido malos tratos en la agricultura, el trabajo doméstico y la industria, prueban que los servicios públicos dirigidos a esta subcategoría de inmigrantes deberían concentrarse en proporcionarles información sobre la regulación del mercado laboral polaco y sus condiciones de trabajo y asistencia legal gratuita, preferiblemente en ucraniano o en ruso. Las actividades recién mencionadas debería llevarse a cabo tanto en el país de destino como en el de origen; requieren, por tanto, de la cooperación bilateral.
- Teniendo en cuenta que el conocimiento de la lengua es un pilar básico de la integración y del acceso a la información, proponemos que los cursos del idioma sean un elemento constante del sistema de integración preparado en Polonia. Parece que estos cursos deberían ser iniciativa de los municipios y financiados por el presupuesto central. Deberían cubrir, al menos, los aspectos más básicos como lectura y escritura en alfabeto latino.
- Deberíamos llamar la atención sobre el hecho de que las mujeres migrantes están más expuestas a la exclusión social, ya que con mayor frecuencia están empleadas ilegalmente, sobre todo en el sector privado de los cuidados personales, lo cual no favorece la integración. Cada vez más, las mujeres migrantes realizan trabajos, con frecuencia invisibles, que son básicos para los hogares polacos. Es necesario adoptar medidas especiales para promover su integración en la sociedad polaca.
- No todos los inmigrantes circulares están interesados en tener un empleo formal. Sin embargo, nuestro trabajo de campo sugiere que asegurar la transferencia de los beneficios, como las pensiones, animaría tanto la formalización de la relación de empleo como el retorno de los inmigrantes a Ucrania.

Nuestros inmigrantes circulares informantes también señalaron los siguientes aspectos que deseaban ver abordados:

- Desarrollar servicios más baratos para transferir dinero a Ucrania.
- Introducir una regulación más flexible de los visados de trabajo, de manera que los inmigrantes puedan dejar de prolongar sus estancias en Polonia cuando lo necesiten o, al contrario, permanecer por más tiempo si quieren.

Recomendaciones políticas para gestores políticos húngaros relativas a la migración circular entre Ucrania y Hungría

Como Hungría ha sufrido la crisis con bastante dureza (una de las dos más severas de los países de la UE) y el atractivo del mercado laboral húngaro ha disminuido, se debería prestar mayor atención a **proporcionar información actualizada sobre el mercado de trabajo húngaro** a los potenciales inmigrantes de Ucrania (especialmente para los ucranianos de origen húngaro que entran más fácilmente en la migración circular). Es importante para evitar las decepciones y la explotación de los inmigrantes (con trabajos de salarios muy bajos) en Hungría, lo cual va en contra de la circularidad.

Debido a que **las leyes de movilidad (sobre trabajadores estacionales, visados y procesos y requisitos para la nacionalización) cambian a menudo**, es difícil para los migrantes y para los funcionarios de baja escala conocer el estado de las cosas. Los ucranianos de origen étnico húngaro nacionalizados y los ucranianos de origen étnico húngaro no nacionalizados están sujetos a diferentes condiciones en cuanto a su movilidad, condiciones de trabajo (en salarios, por ejemplo) y a las regulaciones burocráticas por lo que hace al traspaso de fronteras y una vez en Hungría. Los ucranianos de origen étnico húngaro nacionalizados húngaros afrontan una menor xenofobia pero los ucranianos de origen étnico húngaro no nacionalizados son vistos como extranjeros (lo son legalmente) que están sujetos a tipos de distintos de regulaciones burocráticas y legales en Hungría (con frecuencia ligada a salarios desiguales) y a dificultades en la frontera. Esto conduce a resentimientos y tensiones entre los grupos de migrantes. Los obstáculos en las fronteras y la experiencia de la discriminación en el mercado laboral actúan contra la circularidad.

Como circularidad e integración no son contradictorios, es importante ofrecer **mayores posibilidades de trabajo estacional legal** (como en Polonia, por ejemplo). Esto facilitaría los trámites en la frontera. Las colas largas y los controles severos frenan la circulación de personas y dificultan su incorporación simultánea a Ucrania y Hungría.

Proporcionar asistencia para el establecimiento de sociedades de responsabilidad limitada en Hungría:

Al tiempo que la entrada en Hungría se volvió más difícil tras Schengen, la ley de establecimientos de SRL bajó la cantidad necesaria de 3 millones de florines húngaros a 500.000 y los migrantes circulares ucranianos empezaron a crear SRL. Esto se convirtió en un medio importante para obtener permisos de trabajo, lo cual es necesario para el permiso de residencia.

Nuestro trabajo de campo mostró que los migrantes circulares de Ucrania (como otros migrantes en Hungría) afrontan muy a menudo problemas para encontrar **alojamiento adecuado** en Hungría. Alguna ayuda para el alojamiento y la simplificación de los trámites, como crear oficinas de alojamiento para migrantes o simplificar los trámites para alquilar una casa, serían medidas adecuadas.

Respecto a los ciudadanos no húngaros, para facilitar la circularidad, sería importante:

- Animar a los sindicatos y a las ONG a vigilar y exigir un trato igual en el mercado de trabajo. Estos incentivaría a más ucranianos y ucranianos húngaros a sumarse a la migración circular.
- Considerar medios alternativos a los carnés biométricos para el cruce de fronteras local, ya que funcionan como un freno a la movilidad.
- Prestar más atención a los efectos de la discrepancia entre las condiciones económicas y la regulación de los migrantes de origen húngaro y los discursos sobre los “húngaros que viven en el

extranjero”, “Húngaros de la cuenca del Cárpatos”, etc. Gentes de origen étnico húngaro de países vecinos (especialmente Ucrania) son, a menudo, aceptados como obra de mano barata o tratados como indeseables y peligrosos extranjeros. Este trato contrasta claramente con la retórica sobre los “húngaros que viven en el extranjero” y la tendencia de los migrantes ucranianos de origen húngaro a ignorar la diferencia entre origen étnico y nacionalidad. Estas discrepancias derivan en el desarrollo de racismo y xenofobia tanto en Hungría como en Ucrania. Por ello, es importante

- Derribar el mito de los territorios húngaros perdidos y de los húngaros en los países vecinos.
- Proporcionar las condiciones para un mejor trato a los ucranianos en Hungría.

Aunque son sobre todo ucranianos de origen húngaro los que están involucrados en la migración circular entre Hungría y Ucrania, este grupo se está desplazando cada vez más hacia otros destinos para la migración circular (con las condiciones adecuadas). A largo plazo, sería aconsejable **organizar y proporcionar servicios a los migrantes ucranianos no húngaros, como ayudas con el idioma; asesoría legal** (para los migrantes/refugiados de países no europeos y sujetos la legislación y acuerdos de la UE-Hungría-Ucrania). Para estos últimos, especialmente, es importante disponer de los consejos y de la información legal adecuada sobre fronteras y acuerdos de readmisión a fin de evitar repatriaciones.

La nueva ley húngara sobre ciudadanía (presentada en enero de 2011) ya ha provocado incertidumbres legales y preocupación para el Estado ucraniano. Para los ucranianos que están interesados en obtenerla, parece ser un trámite complicado y caro. Es importante proporcionar alternativas menos complicadas (a la obtención de la ciudadanía húngara) para facilitar la migración legal desde Ucrania a Hungría, así como facilitar el proceso en sí. Por esta razón es importante

- Proporcionar mayor asistencia para obtener la ciudadanía (incluida ayuda financiera para las traducciones) y facilitar el proceso.
- Proporcionar mayores posibilidades de empleo legal en Hungría (especialmente para trabajo estacional) sin la ciudadanía (como en el caso de Polonia).



Robert Schuman Centre for Advanced Studies