



**FORO GLOBAL SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO (GFMD)**  
**9-11 de julio de 2007**  
**Bruselas, Bélgica**

**Documento preparatorio**  
*(Versión original en inglés)*

**Mesa Redonda 1**

*Desarrollo del capital humano y de la movilidad laboral: Maximizar las oportunidades y reducir los riesgos*

**Sesión 1.4 de la mesa redonda: « ¿De qué manera pueden servir la migración circular y el retorno sostenible como herramientas de desarrollo? »**

Coordinador de la sesión: Gobiernos de Luxemburgo y de Mauricio y la Comisión Europea  
Socios en la organización de la sesión: los Países Bajos, Costa Rica, República Democrática de Congo (RDC), MPI, OIM  
Las aportaciones complementarias al documento informativo han sido realizadas por el gobierno de Francia, la OIM; la OSCE  
Las cuestiones horizontales han sido tratadas atendiendo a las contribuciones del Centro para la Igualdad de Oportunidades y la Lucha contra el Racismo (Bélgica), DAW, OIT, OIM y OHCHR.  
Coordinador de la “Task Force” : Irena Omelaniuk

**Panel de la sesión**

**Presidente/moderador:** D. Jean-Louis De Brouwer, Director de Inmigración, Fronteras y Asilo, Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad, Comisión Europea  
**Co-presidente:** D. Ali Mansoor, Secretario de Finanzas, Ministerio de Finanzas y del Desarrollo Económico, Mauricio  
**Ponente:** Dña. Rachel Bayani, Consejero Justicia y Asuntos Internos, Representación Permanente del Ducado de Luxemburgo por la Unión Europea, Luxemburgo  
**Interventor 2:** D. Sefu Kawaya, Coordinador MIDA, Ministerio de Trabajo, República Democrática de Congo (RDC)  
**Interventor 2:** D. Robert K. Visser, Director General para la Legislación, los Asuntos Internacionales y Enmigración, Ministerio de Justicia, Países Bajos  
**Relator:** Dña. Ana Eugenia Duran, Vice-Ministra del Gobierno y de la Política, Costa Rica

***Le agradecemos a las Embajadas siguientes por su colaboración preciosa en la traducción de los documentos: Argentina, España, Ecuador, México y Perú***

*Este documento ha sido elaborado por Kathleen Newland y Dovelyn Agunias, the Migration Policy Institute (MPI) en colaboración con el grupo de trabajo del Forum Global sobre Migración y Desarrollo. El Gobierno de Bélgica creó este grupo de trabajo para poder preparar la primera reunión del Foro Global sobre Migración y Desarrollo (GFMD). Este documento tiene como único objetivo informar y facilitar el debate de la Mesa Redonda del Periodo de Sesiones 1.4 durante la primera reunión del GFMD. El documento se basa en fuentes de información públicas y no pretende ser exhaustivo. Los organizadores no se hacen responsables ni garantes de la validez, exactitud y exhaustividad de la información que contiene este documento. En él no se reflejan necesariamente las opiniones de los organizadores ni de los gobiernos u organizaciones que participan en la sesiones de la Mesa Redonda. Dado que el GFMD es un proceso informal, el documento tampoco implica ningún compromiso de ninguna de las partes que lo utilicen durante el debate en el Foro. Cualquier reproducción parcial o total de este documento tendrá que citarlo como fuente.*

## Resumen ejecutivo

La migración circular es un concepto más amplio y dinámico que la migración temporal. Para este documento, se concibe como un movimiento continuado, a largo plazo y fluido de gente entre países, incluidos los movimientos temporales y más permanentes. Cuando sucede de un modo planificado y voluntario, vinculado con las necesidades laborales de los países de origen y destino, la migración circular puede resultar beneficiosa para todos los implicados. Sin embargo, ha resultado difícil desarrollar estos programas migratorios. Los desafíos clave para los dirigentes políticos son: reconciliar las prioridades opuestas de los interventores clave, superar un legado de fracaso de programas anteriores, vencer dificultades políticas y técnicas en la implementación política y romper la visión aún bastante estática de la circularidad.

Hasta la fecha, la ruta política más común ha sido la de crear incentivos para que los emigrantes regresaran a sus países de origen o imponer penas severas por superar la estancia prevista en un visado temporal. Pero las estrictas políticas para mantener a las personas fuera pueden tener el efecto opuesto de mantenerles dentro, a menudo en circunstancias ilegales. Esto atenta contra las comunidades de acogida, desacredita la migración y reduce el potencial de desarrollo del emigrante y sus activos. Los incentivos para regresar siguen siendo fundamentales para una circularidad efectiva, pero vinculados a un desarrollo y crecimiento más amplios, de modo que las condiciones que animen a las personas y sus conocimientos a regresar a casa, también puedan ser condiciones para animarles a quedarse en casa desde un primer momento.

Esto requiere políticas para reforzar lazos con los países de origen y destino, tales como contratos más largos y flexibles, opciones de reingreso, portabilidad de visados y otros derechos. Pero también requiere que los países de origen relacionen mejor la migración con la planificación estructural del crecimiento. La combinación adecuada de condiciones, garantías e incentivos variará de un caso a otro, pero tiene que ser un esfuerzo colectivo de los países de origen y destino, para que comprendan los beneficios mutuos.

Este documento analiza políticas y prácticas anteriores y presentes con respecto a la migración circular, así como la búsqueda de nuevas rutas por parte de, por ejemplo, la Comisión Europea en su comunicación sobre la migración circular y asociaciones para la movilidad entre la Unión Europea y Terceros Países. Tiene en cuenta las políticas prácticas requeridas para fomentar la circulación en beneficio de los emigrantes y sus comunidades de origen y destino, además de para establecer innovadores planes piloto para probar la viabilidad del concepto.

## Introducción

La migración circular en el siglo XXI es un concepto más amplio que los programas migratorios temporales de sólo una vez, más predominantes en el pasado, que veían el retorno de un emigrante a su país de origen como el cierre de un ciclo finito. Una concepción más dinámica de la migración circular reconoce que constituye un movimiento continuado, a largo plazo y fluido de gente entre países, que ocupan lo que ahora se reconoce cada vez más como un único espacio económico. En lugar de ser estrictas y restringidas, las normas de los programas de migración circular más capaces de contribuir al desarrollo son flexibles y favorecedoras. Los mecanismos para hacer cumplir las condiciones del acuerdo deben formar parte de cualquier programa. Sin embargo, la implementación que se basa más contundentemente en los incentivos, en lugar de en las penalizaciones cuenta con más posibilidades de éxito.

El equipo que preparó la mesa redonda 1.4 de la reunión de julio del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo propone la siguiente definición: *La migración circular es el movimiento fluido de personas entre países, incluido el movimiento temporal o más permanente que, cuando sucede de forma voluntaria y está vinculado con las necesidades laborales de los países de origen y destino, puede resultar beneficioso para todos los implicados.*

## **I. La migración circular y los objetivos del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo**

La migración circular se encuentra en la vanguardia del debate sobre migración y desarrollo, ya que combina el interés de los países altamente industrializados por cubrir las necesidades laborales de modo flexible y ordenado, con los intereses de los países en desarrollo por acceder a mercados laborales más ricos, fomentar la transferencia de conocimientos y mitigar los riesgos de la fuga de cerebros. Si el objetivo del Foro Mundial es ampliar la frontera de la cooperación sobre migración y desarrollo de modos muy concretos, entonces la migración circular constituye un campo político listo para la innovación, que comprenda desde nuevas políticas a proyectos piloto. Y los países tienen un interés práctico por explorar estas opciones políticas en cada punto del espectro del desarrollo.

El atractivo de la migración circular como una herramienta de desarrollo reside en su capacidad, en las circunstancias adecuadas, para desatar tanto las limitaciones de capital como las limitaciones de conocimientos sobre el desarrollo, permitiendo a los residentes de países en desarrollo entrar en el mercado laboral mundial para trabajar de forma legal, al mismo tiempo que mantienen sus lazos y fomentan actividades en su país de origen. El dinero que ganan y envían a sus familias y comunidades puede reducir la pobreza de forma directa e inmediata. El dinero que ahorran, si lo hacen, se encuentra disponible para invertir, lo que puede contribuir en sus medios de vida directa o indirectamente. A menudo también se utiliza para invertir en la sanidad y educación de la siguiente generación. Todos ellos, reducción de la pobreza, medios de vida, sanidad y educación, son objetivos centrales del desarrollo.

Más allá del rendimiento monetario, la experiencia y los conocimientos que adquieren los emigrantes y llevan de vuelta a sus países de origen cuando regresan, ya sea de forma temporal o definitiva, aumenta una de las más importantes limitaciones sobre el desarrollo en muchos países pobres. La migración circular representa una forma de movilidad que une más estrechamente a los emigrantes con sus países de origen y les permite levantar puentes entre este y otros países (normalmente más desarrollados), y, de ese modo, se generan oportunidades para que el país de origen del emigrante saque el mayor partido de sus ventajas comparativas.

Existen dos formas de migración circular que resultan de gran interés para los dirigentes políticos: el retorno de los emigrantes establecidos de forma permanente para dirigir actividades en sus países de origen (empresariales, profesionales, filantrópicas, educativas, artísticas, etc.) y la estancia temporal en el extranjero de emigrantes para trabajar, estudiar, investigar, realizar actividades culturales o un servicio voluntario. La primera de estas se distingue de la migración de retorno convencional en que el emigrante mantiene su derecho a residir en el país de destino. La segunda se distingue de la migración temporal convencional en que puede implicar ciclos repetidos de residencia en el extranjero, posiblemente con algún acceso privilegiado de reingreso en el país de destino. Ambas formas se analizan en una Comunicación de la Comisión Europea publicada el 16 de mayo de 2007, titulada «*On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries*».

## **II. Desafíos políticos**

*Diferentes prioridades entre interventores clave.* Para que el Foro, o cualquier otro debate político, consiga resultados específicos acordados, los estados participantes tendrán que conciliar prioridades opuestas que otorgan distintos pesos a los objetivos de migración y desarrollo de las políticas de migración circular.

Los dirigentes políticos de muchos países receptores de emigrantes están buscando alternativas políticamente aceptables y económicamente atractivas para la migración permanente, con sus desafíos de integración y bienestar, y modos de prevenir la migración ilegal. El atractivo de la migración circular consiste en la combinación implícita de la entrada legal con la estancia temporal y el retorno acordado. De este modo, los estados receptores tienen más posibilidades de dar prioridad a los resultados migratorios de los programas de migración circular, aunque los diferentes departamentos del gobierno puedan tener opiniones diferentes, o incluso opuestas. Para los dirigentes políticos de los países de origen, el interés de la circularidad reside en los beneficios de los flujos financieros de entrada, el alivio del desempleo sin una pérdida permanente de capital humano y las contribuciones potenciales al

desarrollo de los emigrantes que regresan. Tienen muchas posibilidades de dar prioridad a los resultados sobre el desarrollo de la circulación. Sin embargo, a pesar de sus diferentes objetivos, cada país migratorio de origen y destino tiene algo que ofrecer al otro: los países receptores pueden ofrecer la posibilidad de un mayor acceso legal a sus mercados laborales, con protección social incluida, mientras que los países de origen pueden ofrecer un mayor grado de implicación en la lucha contra la migración ilegal, «haciendo respetar» los acuerdos migratorios y protegiendo los derechos humanos de los trabajadores en el extranjero.

Un legado de fracaso. La migración circular, como fórmula política, tendrá que superar un legado de fracaso percibido en programas de migración temporal de la mano de obra. Los ejemplos históricos más conocidos de política de migración circular han generado un alto grado de cinismo público, ya sea porque, en efecto, no consiguieron la circularidad, o porque la consiguieron a un precio inaceptablemente alto en cuanto a los derechos y dignidad de los emigrantes. Rara vez se tienen en cuenta como ejemplos positivos para el futuro el programa alemán *Gastarbeiter* y el estadounidense Bracero, y a menudo se mencionan en debates políticos contra la migración circular. La experiencia en curso de los países del Golfo, donde los emigrantes componen una gran parte de la mano de obra en condiciones muy limitadas, no se considera que pueda transferirse de forma general, debido a las características especiales de las economías y sociedades del Golfo.

Sin embargo, existen ejemplos de éxito a gran escala de la migración circular. Algunos han tenido lugar a través de las políticas de los países de origen que atraían a los emigrantes sistemáticamente de vuelta a casa con economías crecientes (Corea del Sur, Provincia de Taiwán, China), o a través de iniciativas del sector privado que respondían a reformas y oportunidades económicas más generales (la India). La transformación de países de emigración neta, como Irlanda, Italia, España, Portugal y Grecia, a países de inmigración neta y retorno tuvo lugar en circunstancias especiales de incorporación a la Comunidad Europea (lo que incluía considerables transferencias de recursos). La ampliación de la Unión Europea de 15 a 27 miembros puede que posiblemente ponga en movimiento nuevos fenómenos de migración circular en los próximos años, a medida que, en primer lugar, la migración laboral de algunos de los nuevos Estados Miembros se vaya liberando gradualmente según las condiciones de sus tratados de adhesión y, después, puede que se invierta a medida que sus economías converjan con los países de Europa Occidental.

La lección que puede extraerse de estas observaciones es que la experiencia, o al menos la perspectiva sólida, del desarrollo económico ha explicado en gran medida el establecimiento de la migración circular a gran escala como una realidad.

Dificultades en la implementación. La dificultad que tienen los países industrializados de occidente para parar la inmigración ilegal sugiere las limitaciones de un sólo enfoque orientado a hacer cumplir las normas para la implementación de las condiciones de programas de migración circular. El cumplimiento debe combinarse con otras políticas bien diseñadas, que reconozcan que los emigrantes se enfrentan a auténticos incentivos y a una falta de ellos para residir en los países de origen y destino; estos son los mecanismos que deben entender y dominar los dirigentes políticos para que los programas resulten un éxito. La preocupación de que un programa de migración circular resulte no ser nada más que un camino lento hacia la permanencia, constituye probablemente la principal razón de que no haya más gobiernos que promuevan los planes de inmigración circular.

Aunque resulta importante que se pongan en marcha acuerdos cooperativos de control entre los países para gestionar los planes temporales, el miedo a la deportación no siempre resulta una razón suficientemente fuerte para atenerse a las condiciones de un programa temporal. Muchos emigrantes dejan sus países de origen con un objetivo específico en mente: comprar terreno, conseguir un título, capitalizar en un negocio, asegurar la jubilación, educar a los hijos, participar en redes de investigación o negocios internacionales, etc. Los programas que brindan el logro de tales objetivos pueden animar la migración de retorno de una forma temporal o permanente. En programas de migración temporales que dirigen el gobierno suizo y el gobierno canadiense, entre otros, se ofrece la promesa del acceso futuro a la migración repetida, otra forma de circularidad, como un incentivo para regresar. Las asociaciones continuadas con instituciones en el país de acogida tras el retorno, conforman otro incentivo para algunos

programas de investigación académica y científica. La construcción de estos incentivos es meticulosa, e implementarlos puede resultar caro.

Una visión estática de la circularidad. Incluso en su forma más constructiva, el modelo de circularidad, «ganar, aprender, regresar» resulta demasiado limitado para captar el potencial de la existencia transnacional que establecen muchos emigrantes, con un auténtico compromiso tanto en el país de origen como el de acogida. Un programa temporal de mano de obra representa sólo una de las formas de establecer la circularidad. Tanto la salida como el retorno pueden ser temporales o permanentes, estableciéndose al menos cuatro patrones diferentes de circulación, cada uno con implicaciones diferentes para la migración y el desarrollo. La Tabla I facilita ejemplos concretos de las cuatro categorías de migración circular.

Quizás las contribuciones al desarrollo con más éxito en el país de origen vengan de emigrantes que se establecen de forma permanente y con éxito en su país de destino. Con una posición segura y altos ingresos, pueden permitirse visitar su país de origen asiduamente para controlar sus inversiones, dirigir negocios, enseñar, ejercer de tutor, fomentar esfuerzos filantrópicos o comprometerse de otros modos.<sup>1</sup> Por lo tanto, en la promoción de la migración circular la atención no debería centrarse simplemente en establecer planes temporales específicos de mano de obra.

Tabla I: Tipos de migración circular		
	Emigrantes permanentes	Emigrantes temporales
Retorno permanente	Retorno de la diáspora irlandesa a finales de los 90, lo que alimentó la ascensión del sector del software.	Los gestores de proyectos llave en mano coreanos en Oriente Medio, que utilizaron sus conocimientos de gestión en la industrialización de Corea
Retorno temporal	Emigrantes permanentes en EE.UU. de la India o la Provincia de Taiwán regresan a casa por negocios al menos anualmente	Temporeros de Filipinas regresan a casa para volver a migrar

### III. Rutas políticas

Se puede recoger una serie de lecciones aprendidas y de las denominadas mejores prácticas a partir de los ejemplos explicados en este documento informativo. Sin embargo, los dirigentes políticos se verían en apuros para encontrar un modelo perfecto; a fecha de este escrito, no hay ninguno. Esto pone en relieve la importancia de pequeños proyectos pilotos, diseñados cuidadosamente para probar diferentes combinaciones de elementos en escenarios concretos.

Las rutas habituales. Las rutas políticas más comunes han sido bien crear incentivos para que los emigrantes volvieran a sus países de origen, bien establecer penas severas por superar la estancia prevista en un visado temporal, o una combinación de ambas. El instrumento elegido varía dependiendo de la posición legal del emigrante, su nivel de conocimientos y su posición económica.

El desarrollo con éxito constituye el incentivo más poderoso para el retorno, y el retorno a menudo ayuda a estimular el desarrollo. El desafío para los dirigentes políticos consiste en diseñar intervenciones que puedan desencadenar este «ciclo virtuoso». Los gobiernos de los países de destino y origen han patrocinado iniciativas para hacer el retorno, ya sea de forma temporal o permanente, más atractivo para

<sup>1</sup> Por ejemplo, migrantes Maruecos en Bélgica han establecido un hospital en Tánger, Marueco, que, a través la certificación del sistema Belga de salud “Mutuelles”, permite a los migrantes o las otras personas cubiertas por este sistema de estar reembolsados por las “Mutuelles” Belgas para su tratamiento médico allí. Eso baja los costes de la salud por los migrantes.

los emigrantes con las conocimientos necesarios para el desarrollo. Taiwán y Corea comenzaron en los 60 a identificar «individuos de altos vuelos» y a ofrecerles excelentes facilidades de investigación, salarios adicionales y otras ventajas, de un modo que ahora está emulando China a mayor escala. A partir de 1989, China también estableció un centro de servicios que ofrecía a los retornados asistencia de vivienda, importaciones libres de impuestos y billetes de avión de ida y vuelta para estudiantes autofinanciados. La India ha relajado los controles de cambio de moneda extranjera y racionalizado los requisitos para las licencias de negocios, con el fin de eliminar obstáculos para el retorno y la inversión de los expatriados.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) utiliza incentivos similares, entre los que se encuentran la contratación, bolsa de trabajo, transporte y otro apoyo laboral, para que los expatriados muy cualificados regresen y se reintegren en varios países africanos, Afganistán, Irán, y Bosnia y Herzegovina; aunque en pequeño número y a un precio relativamente alto. La organización ahora pone más énfasis en el retorno temporal de expatriados altamente cualificados a sus países de origen, para consolidar las capacidades de las instituciones del sector público y privado clave para el desarrollo. Los programas MIDA (Migración para el Desarrollo en África), por ejemplo, pretende atraer a la diáspora en la consolidación de capacidades y el afianzamiento de instituciones clave en sus países de origen. Un programa similar de hace mucho tiempo es la Transferencia de Conocimientos a través de Profesionales Expatriados (TOKTEN) de las Naciones Unidas, que subvenciona a profesionales voluntarios para que regresen a sus países de origen por un periodo corto de tiempo, de modo que transmitan los conocimientos adquiridos en el extranjero.

### **Programas de migración circular: TOKTEN y MIDA**

#### ***Cuadro de texto***

#### ***Transferencia de Conocimientos a través de Profesionales Expatriados (TOKTEN)***

*El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) administran de forma conjunta el programa de las Naciones Unidas para la Transferencia de Conocimientos a través de Profesionales Expatriados (TOKTEN). Inaugurado en 1977, su objetivo consiste en transferir conocimientos técnicos de expatriados, a través de consultorías en sus países de origen durante periodos cortos de tiempo. No están concebidas como misiones laborales, sino como un servicio voluntario durante periodos cortos. Los voluntarios TOKTEN no reciben un salario, aunque la ONU les proporciona un billete de avión de ida y vuelta y una paga mensual para gastos de mantenimiento. Entre 1977 y 1997, aproximadamente 5.000 voluntarios TOKTEN llevaron a cabo misiones en 49 países en desarrollo, en una gran variedad de ámbitos que comprenden desde la administración pública y la gestión de empresas hasta la investigación agrícola y la tecnología informática. Los proyectos TOKTEN se han llevado a cabo en Afganistán, Brasil, China, Guyana, Líbano, Malí, Pakistán, Palestina, Ruanda, Senegal, Sudán, Turquía y Vietnam, entre otros.*

#### ***Migración para el Desarrollo en África (MIDA)***

*El programa de Migración para el Desarrollo en África (MIDA) de OIM, que funciona en once países africanos, apoya el retorno de expatriados cualificados durante periodos cortos o más largos, o de forma virtual, a sectores clave. En la República Democrática del Congo, Ruanda y Burundi, MIDA se está incorporando en las Estrategias nacionales para la Reducción de la Pobreza (ERP) o su equivalente. MIDA tiene más potencial de desarrollo incorporado en su diseño que otras iteraciones anteriores de programas de retorno de ciudadanos cualificados. En cada país, se establece un Comité Directivo MIDA, con el objetivo de conseguir una mayor coherencia dentro de los gobiernos. Las redes de participantes fortalecen las interacciones entre los países de origen y destino, lo que podría estimular retornos posteriores y proyectos de desarrollo que impliquen a la diáspora y/o el uso productivo de las remesas.*

*El programa MIDA Grandes Lagos, financiado por la Cooperación al Desarrollo belga, apoya la consolidación de capacidades en sanidad, educación y desarrollo rural, combinando la escasez de personas cualificadas con la disponibilidad de los expertos de la diáspora de los Grandes Lagos en Europa. El programa apoya instituciones asociadas locales, el aprendizaje a distancia a través de nuevas tecnologías de la información (como, por ejemplo, un curso de aprendizaje electrónico de medicina en la Universidad de Lubumbashi), canales para las remesas seguros, efectivos y de bajo coste; así como inversiones en la región. En menos de tres años, más de 250 expatriados congoleños, ruandeses y burundianos han participado en los programas MIDA. En Ghana, MIDA ayuda a los expatriados de Europa (principalmente del Reino Unido y los Países Bajos) a afianzar hospitales y otras instituciones del sector sanitario público o privado. El programa, que entre 2005-2007 supuso 40-50 misiones temporales de expatriados profesionales de la sanidad, ha ampliado la colaboración entre personas e instituciones*

*de Ghana y los países de destino de los emigrantes (principalmente el Reino Unido y los Países Bajos) Los proyectos de MIDA se han establecido en once países africanos: Benín, Burundi, República Democrática del Congo (RDC), Etiopía, Ghana, Guinea, Kenia, Ruanda, Senegal, Tanzania y Uganda. Hay otros países que han expresado su interés por comenzar proyectos MIDA.*

Con el fin de crear incentivos para que los trabajadores temporales regresen a casa, aunque sea temporalmente para prestar sus conocimientos a los esfuerzos para el desarrollo, los gobiernos pueden ofrecer ventajas que sólo puedan disfrutarse al regresar. Entre los ejemplos se incluyen tasas de interés preferenciales para ahorros depositados en cuentas aprobadas del país de origen y fondos de contrapartida de los gobiernos del país de origen para iniciativas empresariales aprobadas. En varios programas laborales temporales, se han implementado cuentas de ahorro obligatorias, que obligan a los emigrantes temporales a poner un porcentaje de sus ganancias en un fondo reembolsable sólo al regreso, pero estas cuentas se usan menos en la actualidad porque infringen el derecho del trabajador de disponer de sus ganancias de la manera que elija.

Las políticas de retorno sostenible también deberían basarse en un análisis en función del sexo: ¿las mujeres están interesadas en las mismas oportunidades de retorno que los hombres? ¿Existen diferencias en razón del sexo en sectores que atraigan o necesiten hombres y mujeres de vuelta? ¿Cómo tener en cuenta los roles socio-económicos cambiados de las mujeres que han trabajado en el extranjero? ¿Cómo se puede evitar el potencial desperdicio de cerebros y profesionales cuando regresa la mujer?

*El camino menos transitado.* Mantener lazos con países de origen no constituye el único estímulo de la migración circular. La promoción de lazos positivos con los países de destino también resulta fundamental. En países tan diferentes como Taiwán, China, la India, México, Ghana e Irlanda, los emigrantes que han regresado e invertido con éxito en sus países de origen han establecido carreras con relativo éxito en los países de destino. Estos emigrantes circulares se las arreglaron no sólo para ahorrar suficiente dinero para realizar inversiones importantes en sus países de origen; también han creado y mantenido fuertes redes en los países de destino para conservar sus negocios transnacionales. Tienen más posibilidades de hacerlo si cuentan con una posición legal segura en el país de destino, aunque los emigrantes temporales también pueden disfrutar de dicho éxito. Los que lo consiguen no sólo son los más cualificados, sino también los emprendedores con poca formación reglada.

En otras palabras, los acuerdos efectivos de migración circular requieren políticas que refuercen lazos tanto con los países de origen como de destino. Un objetivo político, que a menudo se pasa por alto, consiste en generar un entorno que favorezca el éxito de los emigrantes en los países de destino, como ponen de manifiesto los ahorros acumulados o la adquisición de nuevos conocimientos. En ese contexto, *el éxito en destino propicia la circulación y magnifica su impacto sobre el desarrollo.*

Muchos gobiernos de los países de origen de los emigrantes se han dado cuenta de que obligar a estos a que renuncien a su ciudadanía cuando se nacionalizan en otro país, resulta contraproducente de cara a animar a los emigrantes a que mantengan activos los lazos con sus patrias. Están permitiendo cada vez más la doble ciudadanía y animando a sus propios ciudadanos a que se nacionalicen en los países de destino. Muchos países permiten a sus ciudadanos en el extranjero que voten, elijan representantes para la legislatura nacional y se presenten como candidatos. También pueden disfrutar de los privilegios acordados sólo para ciudadanos en cuanto al empleo, la propiedad de la tierra, privilegios aduaneros, etc.

No obstante, para algunos países receptores de emigrantes la doble ciudadanía sigue siendo un asunto polémico. A menudo se contempla dentro del marco de la integración, como un indicador de incorporación incompleta en la sociedad receptora. Esta perspectiva se encuentra reñida con la creciente realidad del transnacionalismo, en el que las personas se encuentran comprometidas activamente con más de un país y se sienten «en casa» en los dos (o en todos). Los ciudadanos transnacionales que circulan regularmente son una ventaja comparativa para ambos países, y en muchos casos están bien integrados en las economías y culturas de ambas sociedades. Existe un marcado contraste entre el mundo de grandes oportunidades del transnacionalismo frente al universo de pocas oportunidades de los emigrantes mal integrados.



Se puede inhibir la circularidad por los *procesos* implicados en la adquisición de los derechos de residencia y ciudadanía. Por ejemplo, los emigrantes que solicitan un permiso de residencia permanente en Estados Unidos no pueden viajar al extranjero sin pedir un permiso especial, lo que supone un proceso largo y pesado. La solicitud de la nacionalización sólo puede comenzar tras cumplir el requisito de residir cinco años de forma continuada; el reloj se vuelve a poner a cero si el emigrante se ausenta durante más de seis meses, lo que básicamente desanima la circulación entre los emigrantes permanentes.

Un nuevo camino. Pruebas de estudios recientes sugieren que el impacto sobre el desarrollo de la migración circular, especialmente por parte de los temporeros, puede mejorarse a través de tres elementos del diseño político de los países receptores de emigrantes:

1. Contratos más largos y más flexibles: Posibilitando a los emigrantes temporales, en primer lugar, recuperarse de los costes económicos asociados con la migración (como deudas, gastos de colocación, etc.) y, en segundo lugar, ahorrar suficiente dinero para procurarse una forma de ganarse la vida al regresar (o incluso cuando todavía está en el extranjero). Una evaluación de los ahora desaparecidos planes sectoriales del Reino Unido señalaba que los permisos de trabajo de un año, emitidos para emigrantes que tienen profesiones con salarios bajos, impedían a los trabajadores ahorrar suficiente dinero para invertir de forma significativa al regreso.

2. Opciones de reingreso: Volver a presentar solicitudes para permisos de trabajo, contando con algo de acceso preferencial, permite estabilizar la relación del emigrante con los países de destino. La práctica que lleva ejerciendo Suiza desde hace tiempo de permitir el acceso temporalmente a su mercado laboral de forma renovable, parece potenciar la migración circular, aunque en unas condiciones estrictamente controladas. El programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (SAW) de Canadá con México y países de Caribe también fomenta la circularidad y reduce la pobreza en las comunidades emisoras. Sin embargo, sus bajos niveles salariales y los cortos periodos de los contratos, sin ninguna posibilidad de ascenso por la acumulación de experiencia, parece haber limitado su impacto positivo sobre el desarrollo.

3. Posibilidad de visados: Permitir a los emigrantes cambiar de empleadores les brinda cierta ventaja en lo que, de otra manera, representa una relación laboral desigual, potencialmente favorable para el abuso y la explotación.

4. Portabilidad del bienestar social: La OIT considera el derecho a acumular periodos de contribución a la seguridad social y el derecho de portabilidad de las prestaciones a los países de origen, como un indicativo del éxito de la circularidad de la migración. Según el Banco Mundial, entre otros, los trabajadores emigrantes que saben que en algún momento regresarán a su país de origen, pero que no podrán mantener sus prestaciones, cuentan con un contundente incentivo para evitar pagar las contribuciones de la seguridad social durante su estancia en el país de acogida. De este modo, se convertirán en parte del sector informal del país de acogida, en lugar del sector formal (GCIM 2005).

Estos elementos resultan especialmente importantes para los trabajadores poco cualificados, pero son favorables para los emigrantes de todos los niveles formativos, dado que les proporcionan mayor flexibilidad para confeccionar su experiencia migratoria de acuerdo con sus necesidades y preferencias específicas.

Los gobiernos de los *países de origen de los emigrantes* se enfrentan al mayor desafío de promover el retorno y la circulación voluntarios, a través del afianzamiento de condiciones propicias para el progreso económico, especialmente en el sector empresarial, lo que también atraerá el retorno de los profesionales cualificados y la inversión de la diáspora. Esto incluye la formación y desarrollo de conocimientos estratégicos, en especial para los emigrantes menos cualificados con potencial para una movilidad sectorial. El compromiso de volver a aceptar a los emigrantes que regresan y de ayudar con la migración legal, se convierte en una tarea más sencilla allí donde se han creado incentivos y oportunidades tanto para ir al extranjero como para regresar. Un proyecto piloto que ha diseñado el Gobierno de Mauricio muestra cómo la migración circular puede integrarse en el plan nacional económico. En este modelo (véase el documento presentado para la mesa redonda 1.4 del FMMD), la migración circular se convierte no sólo en un programa laboral, sino también en un programa para la consolidación de capacidades y la reestructuración del mercado laboral, esencial para el plan de desarrollo del país de origen.

Muchos gobiernos de los países de origen deciden adoptar políticas que animen a los emigrantes a mantener lazos con sus patrias. En los últimos diez años, docenas de estados han establecido una oficina gubernamental, que comprende desde un ministerio y una comisión presidencial al completo hasta un modesto consejo de administración, con el objetivo de mantener la comunicación y proporcionar servicios a los ciudadanos en el extranjero. Algunos van más allá e intentan mantener la identidad cultural y lazos económicos con diásporas a lo largo de muchas generaciones. Marruecos ha creado una red de centros culturales en Europa (*les Maisons du Maroc*) y ofrece clases de idiomas y otros programas a los marroquíes de la diáspora. China apoya programas de idioma y cultura a nivel mundial; la India tiene programas no solo para indios no residentes (NRI), sino también para personas de origen indio (PIO). Países como Israel, Filipinas y la India también cuentan con programas para fomentar las visitas y las prácticas por parte de jóvenes de la diáspora, patrocinadas de forma pública o privada.

Los países de origen y destino pueden cooperar para establecer redes y bases de datos diseñadas para conectar expatriados con proyectos, trabajos y otras oportunidades, como en la cooperación francesa con Malí para localizar a los emigrantes profesionales de Malí en Francia. Programas multilaterales como TOKTEN y MIDA también acumulan amplias bases de datos de profesionales expatriados. Las prestaciones transferibles, tales como las pensiones y seguros médicos, también pueden facilitar la movilidad; una vez más, precisan de una cuidadosa planificación y negociación intergubernamental.

El nuevo camino en la migración circular requiere que los países de origen y destino pasen a la acción, y preferiblemente en cooperación. Los países receptores pueden generar programas de inmigración más flexibles y rentables que animen a la gente a desplazarse de un sitio a otro con mayor facilidad. Los países de origen pueden trabajar para aumentar sus capacidades institucionales para gestionar la migración circular. En ambos empeños, a los países receptores podría resultarles de interés ofrecer asistencia técnica e financiera.

#### **IV. Aprendiendo del pasado y caminando hacia el futuro**

Ni los generosos incentivos de retorno, ni las duras sanciones para los no retornados tienen posibilidades de aumentar la circularidad entre los emigrantes, que ven poco prometedoras las condiciones socioeconómicas y/o políticas en sus países de origen y desalentadoras las perspectivas de mejorar. Los programas de migración circular que miden el éxito principalmente a través de la tasa de retorno y no tienen en cuenta el impacto en el bienestar de los emigrantes, sus familias y los países de origen, pueden encontrar emigrantes que elijan no respetar las normas y gobiernos con poca capacidad y menor entusiasmo por forzarles a respetarlas. A la hora de juzgar el éxito de los programas de migración circular, deberían tenerse en cuenta los efectos del desarrollo tan seriamente como los efectos de la migración.

Tal y como indica la comunicación sobre la migración circular de la Comisión Europea, «El diálogo y la cooperación con terceros países, tanto en el ámbito de la migración como en temas relacionados, tales como el empleo, la política social y la educación/formación, es fundamental para garantizar que la migración circular funcione de forma adecuada y resulta mutuamente beneficioso». Sin embargo, el elenco de los responsables de la toma de decisiones va más allá del estado. Las empresas privadas, universidades, asociaciones de emigrantes, organizaciones de la diáspora, gobiernos municipales, sindicatos y muchas otras instituciones de la sociedad civil también influyen en las condiciones de la migración circular. Muchas son fuentes de innovación que pueden ofrecer valiosas lecciones.

Por ejemplo, el Centro Internacional Fogarty (FIC) del Instituto Nacional de la Salud de EE.UU. pretende consolidar la capacidad de las instituciones en países de ingresos medios y bajos para dirigir la investigación sobre el VIH/SIDA. El centro financia a instituciones de EE.UU. para que formen a investigadores africanos en Estados Unidos y continúan trabajando con ellos cuando regresan. Una combinación de apoyo para su trabajo científico (como la provisión de la financiación del reingreso para la investigación, equipamiento, tutoría y oportunidades para realizar visitas de retorno y participación en redes profesionales) al regresar, junto con el uso de visados de corta estancia para desanimar una estancia continuada, han generado un promedio de tasas de retorno del 80%, casi dos veces el promedio de doctores científicos e ingenieros que controla la Fundación Nacional para la Ciencia.

El programa Fogarty señala el potencial del hermanamiento de programas entre instituciones de los países de origen y destino, ya sean universidades, hospitales, empresas, fundaciones, municipios, organizaciones artísticas o servicios gubernamentales, con el objetivo de fomentar la migración circular y mitigar la fuga de cerebros.

También hay estudios que señalan las ventajas de abrir planes de migración circular con países para trabajadores menos cualificados, como el trabajo agrícola temporal y el trabajo en los sectores de la hostelería, alimentación y construcción. Modelos económicos de movilidad laboral creciente prevén que tanto los países en desarrollo como los desarrollados obtienen más de la migración de trabajadores poco cualificados. Tres sindicatos agrarios implementan un proyecto agrícola patrocinado por la Fundación Agricultores Solidarios de Cataluña (España), cuyos miembros contratan a temporeros de Marruecos, Colombia y Rumania. El proyecto promueve el hermanamiento de las comunidades de origen de los temporeros con las del sitio donde trabajan, con el fin de transmitir conocimientos y confianza para ayudarles a comenzar sus propias empresas en su lugar de origen. El programa incluye alojamiento y programas educativos para los hijos de los emigrantes.

#### *Mirando hacia adelante y posibles conclusiones del debate de la mesa redonda.*

Cada vez hay más pruebas de que el movimiento internacional de personas puede ofrecer beneficios a escala mundial parecidos, o incluso superiores a unos movimientos comerciales y de capital más libres (Winters, Banco Mundial). Este potencial tiene más posibilidades de desarrollarse a través de marcos más cooperativos que reconozcan y animen la circularidad como un modelo dinámico de movimiento transnacional, y no sólo como un medio de evitar los desafíos de la integración del inmigrante o la migración ilegal. La naturaleza exacta de este marco cooperativo de «movilidad» variará según el contexto, a medida que los países de origen y destino lleguen juntos a la combinación adecuada de condiciones, garantías e incentivos que fomenten la circularidad para su beneficio mutuo.

La Comisión Europea, en su reciente Comunicación sobre la migración circular y las asociaciones de movilidad, ha ido más allá de los esfuerzos poco sistemáticos del pasado para la migración circular, y ha presentado las ventajas de un enfoque más global construido sobre asociaciones entre estados miembros de la UE y terceros países. Esta concepción ahora necesita llevarse al siguiente nivel de un modelo operativo que pueda probarse por medio de uno o más proyectos pilotos en el mundo real.

Diferentes posibles conclusiones específicas del debate de la mesa redonda podrían ayudar a dar el siguiente paso:

1. Una definición de trabajo de la «migración circular» como la propuesta en este documento para orientar los esfuerzos, con el objetivo de hacer operativas las ideas y principios de la Comunicación de la CE.
2. Un proyecto de un programa de migración circular entre un país en desarrollo y un socio de destino de la UE, preparado por los socios. Esto debería tener en cuenta el hecho de que no hay un modelo «de talla única para todos». Debería abarcar elementos políticos y operativos clave que hagan más posible que este programa funcione para todas las partes:
  - Necesidades sectoriales realistas y una planificación de la oferta en origen y destino;
  - Una estructura institucional de multiorganismos adecuada para planificar y coordinar el programa; por ejemplo, el «Programa de atribución de poderes» del gobierno mauriciano que implica a miembros del sector público y privado;
  - Una formación adecuada en origen; también para una potencial flexibilidad sectorial;
  - Incentivos en destino para promover la circularidad, por ejemplo:
    - visado a largo plazo para múltiples ingresos, permiso de trabajo multianual;
    - contratos más largos (para acumular suficientes activos para comenzar un negocio de vuelta a casa);
    - contratos flexibles,

- portabilidad del permiso de trabajo y de las prestaciones de la seguridad social.
  - Incentivos al retorno por parte del país de origen, relacionados con la planificación nacional del desarrollo:
    - afianzamiento del sector empresarial; consolidación de capacidades del sector de las PYME;
    - planes de bonificación, crédito y préstamos para animar las iniciativas empresariales
    - formación de gestión empresarial
    - planes para incentivos al ahorro para invertir en un negocio en la comunidad de origen.
  - Sistemas de seguimiento y evaluación basados en programas piloto, para que su impacto y rentabilidad puedan valorarse de forma regular, se hagan los ajustes necesarios y se aprendan lecciones.
- 3.** Iniciar un programa piloto para probar el modelo anteriormente expuesto. El programa piloto de Mauricio, que traza profundas conexiones entre la migración y los recursos humanos y la planificación del mercado laboral por ambas partes, podría servir como un proyecto piloto útil para probar, a través de una asociación cooperativa con un país de destino de la UE.
- 4.** Un estudio independiente de varios casos MIDA para valorar de viabilidad de ampliar y/o expandir MIDA a otras regiones, por ejemplo la CE u otro organismo autorizado.

\_(Junio de 2007)

---

## Bibliografía

- Agunias, Dovelyn. 2006. "From A Zero-Sum to a Win-Win Scenario: Literature Review on Circular Migration," Report. Migration Policy Institute, September.
- Dovelyn Rannveig Agunias and Kathleen Newland 2007 "Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes, and Ways Forward" Policy Brief. Migration Policy Institute, April.
- Basok, Tanya. "Mexican Seasonal Migration to Canada and Development: A Community-based Comparison," *International Migration* 41, No. 2 (2003): 3-26.
- Brem, Maxwell. 2006. "Migrant Workers in Canada: A Review of the Canadian Seasonal Agricultural Workers Program," Policy Brief. North-South Institute, Ontario.
- Brinkerhoff, Jennifer and Clay Wescott. 2006. *Harnessing the Resources of Overseas Professionals*. Manila: Asian Development Bank.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2007. "On Circular Migration and Mobility Partnerships between the European Union and Third Countries," May.
- Holzmann, Robert, Johannes Koettl and Taras Chernetsky, "Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants: an analysis of issues and good practices", Social Protection Human Development Network, The World Bank, a report prepared for the Global Commission on International Migration, 2005.
- International Labor Organization. 2007. *Transfer of Knowledge Through Expatriate Networks (TOTKEN)- Turkey*. Retrieved June 6, 2006 from [http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/hrdr/init/tur\\_2.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/hrdr/init/tur_2.htm)
- International Organization for Migration (IOM). 2004. *MIDA: Mobilizing the African Diasporas for the Development of Africa*. Geneva. Retrieved June 6, 2007 from <http://www.iom.int/mida>
- Kapur, Devesh and John McHale. 2005. *Give Us Your Best and Brightest: The Global Hunt for Talent and Its Impact on the Developing World*. Washington, DC: Center for Global Development, Brookings Institution Press.
- Keren, Luo, Fei Guo, and Huang Ping, "China: Government Policies and Emerging Trends of Reversal of the Brain Drain." In *Return Migration in the Asia Pacific*, edited by Robyn Iredale, Fei Guo, and Santi Rozario. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar, 2003: 88-111.
- Kupfer L, Hofman K, Jarawan R, McDermott J, Bridbord K. 2004. "Strategies to Discourage Brain Drain," *Bulletin of the World Health Organization* 2004, 82(8):616-623
- Kuznetsov, Yevgeny. 2006. *Diaspora Networks and the International Migration of Skills: How Countries Can Draw on Their Talent Abroad*. Washington, DC: The World Bank.
- Levitt, Peggy and Ninna Nyberg Sorensen, "Global Migration Perspectives: The Transnational Turn in Migration Studies," *Global Migration Perspectives*, No. 6 (Geneva: Global Commission on International Migration, October 2004), available online at [http://www.transnational-studies.org/pdfs/global\\_migration\\_persp.pdf](http://www.transnational-studies.org/pdfs/global_migration_persp.pdf).
- Mansoor, Ali and Bryce Quillin. 2007. *Migration and Remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington, DC: World Bank.

Martin, Philip L. 2003. "Managing Labor Migration: Temporary Worker Programs for the 21<sup>st</sup> Century." Geneva: International Labor Organization. Available at <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/migration3.pdf>

Nair, Gopinathan. 1999. "Return of Overseas Contract Workers and their Rehabilitation and Development in Kerala (India): A Critical Account of Policies, Performance and Prospects," *International Migration*, Vol. 37, No. 1, pp. 209-242.

OECD Publishing. 2006. *International Migration Outlook*: Sopemi.

Pagesos Solidaris. 2007. "Què fem? Pràctica del codesenvolupament i cooperació al desenvolupament." Pagesos Solidaris. Retrieved June 6, 2007 from [http://www.pagesosolidaris.org/archivos/ca/codesenvolupament\\_cooperacio.php](http://www.pagesosolidaris.org/archivos/ca/codesenvolupament_cooperacio.php)

Saxenian, AnnaLee. 2002. *Local and Global Networks of Immigrants in Silicon Valley*. San Francisco: Public Policy Institute of California.

Transfer of Knowledge Through Expatriate Networks- Mali. Retrieved June 6, 2007 from [www.totkenmali.org](http://www.totkenmali.org)