

¿Pueden Beneficiarse tanto los emigrantes, como los Países de Origen y de Destino de la Migración Circular?¹

Por Kathleen Newland, Instituto de Política de Migración,
Estados Unidos

Introducción

A menudo, diferentes participantes en el debate sobre la migración hablan de cosas distintas cuando utilizan el término “migración circular”. Para algunos, significa una reiteración no muy distinta de los programas de trabajadores invitados de otra época. Para otros, es simplemente una migración que vuelve. Para otros, es parte de una estrategia de vida sofisticada que aparece por la falta de empleo y calidad de vida en los países de origen. Y, para algunos, es la manifestación de una existencia transaccional real donde el tiempo se divide entre dos o más países que son considerados “hogares”.

Algunos piensan en la migración circular como un viaje en círculo entre el país de origen y el de destino. No obstante, una idea más dinámica es la de un ciclo más que de un círculo, en el que la movilidad es natural y la buscan los emigrantes, los países de origen y los países de destino. El desafío de la política de la migración circular es identificar las condiciones que se relacionan con ella y que pueden dar lugar al “beneficio triple” que se muestra en la pregunta que encabeza esta exposición.

El alcance de la migración circular

Es imposible decir el número preciso de emigrantes que circulan por el mundo. Ni los datos del censo, ni el tipo de datos administrativos utilizados para medir la entrada y (de modo mucho menos preciso) la salida de inmigrantes, turistas, visitantes de negocios, estudiantes internacionales, etc. pueden capturar los movimientos de muchos tipos de emigrantes que circulan, especialmente de aquéllos que tienen derechos de residencia permanente legal en dos o más países.

Sin embargo, hay pruebas que sugieren una tendencia alcista de programas de migración temporal, una tendencia que prevalece en la mayor parte de los países de Europa occidental, de Norteamérica y del Golfo que importan mano de obra. En los países de la OCDE en su conjunto, la migración temporal ha aumentado un 9 por ciento anual. No obstante, el hecho de que más gente sea admitida como inmigrantes temporales no garantiza que circulen. Algunos encuentran el modo de convertir su estado en residencia permanente, mientras que otros pueden quedarse tras ver sus visados caducar y permanecer sin autorización.

Resumen de los asuntos

Tanto la salida como el retorno pueden ser temporales o permanentes, creando cuatro variantes de migración circular, teniendo cada una de ellas un impacto diferente en el emigrante, en su país de destino y en el desarrollo.

El retorno permanente de emigrantes permanentes (esto es, aquéllos con derechos de residencia permanente en el país de destino) puede representar el punto opuesto de la antigua fuga de cerebros. Los miembros de la Diáspora irlandesa en la década de 1990 volvieron en gran número a Irlanda en esa década y ayudaron a hacer muy competitiva la nueva industria de software. La Organización Internacional para la Migración ha aplicado programas formales para ayudar a repatriar a nacionales altamente cualificados; por ejemplo, el programa de Retorno de Nacionales Africanos Cualificados ayudó repatriar a África a más de 200 expatriados en 41 países entre 1983 y 2001.

El retorno permanente de emigrantes temporales también puede resultar fructífero. Por ejemplo, el proyecto de los directores y trabajadores coreanos en Oriente Medio que adquirieron durante la década de 1970 conocimientos industriales y de gestión que se aplicaron a los proyectos de construcción en la industrialización coreana realizados una década después.

Muchos países en vías de desarrollo se benefician del retorno temporal de los emigrantes permanentes. Los ingenieros de software chinos e hindúes en Silicon Valley en California son, tal vez, el ejemplo más conocido de emigrantes establecidos que vuelven regularmente a su país de origen por negocios. Tanto el IOM como el Programa de Desarrollo de la ONU disponen de programas que facilitan retornos a corto plazo de emigrantes altamente cualificados (Migración para el Desarrollo en África (MIDA) y la Transferencia de Conocimientos Por Nacionales Expatriados respectivamente).

El retorno temporal de emigrantes temporales puede señalar que los emigrantes no encuentran el regreso a sus países de origen como una opción sostenible y se sienten obligados a emigrar de nuevo. En la década de 1990, aproximadamente el 60 por ciento de los filipinos que abandonaron sus países con contratos temporales ya habían estado antes en el extranjero.

El “triple beneficio” de la migración circular describe un resultado en el que se benefician los países de origen y de destino y los propios emigrantes. No obstante, estos participantes tienen diferentes objetivos. Los gobiernos de los países de destino ven en la migración circular un modo de hacer

sus mercados laborales más flexibles y cubrir puestos de trabajo que no resultan atractivos para los trabajadores locales, sin incurrir en grandes costes sociales (y a menudo políticos) de integración de los recién llegados de modo permanente. Muchos de ellos tienen interés en promover el desarrollo en países de origen.

Los países de origen de los emigrantes pueden ver la circularidad como el precio que deben pagar para que sus ciudadanos tengan acceso a los mercados laborales de los países más ricos. Más emigrantes significa mayor flujo de remesas, algún alivio de las presiones del paro interior, una fuente de experiencia laboral y, tal vez, formación que puede ser de utilidad en el desarrollo del país de origen, además de muchos ciudadanos con una red de contactos en el extranjero. Sin embargo, puede que a algunos países de origen no les interese la circularidad, prefiriendo que sus ciudadanos permanezcan en el extranjero, enviando dinero a casa y defendiendo al país de origen en el país adoptivo.

Los emigrantes se enfrentan a unos objetivos más complejos: por un lado, la migración circular les permite moverse más fácilmente entre su hogar y los países de destino, facilitando así el mantenimiento de los lazos familiares y supervisión de sus economías y otros intereses en sus países de origen. Los regímenes actuales de visados frustran a menudo el deseo de regresar, encerrando a los inmigrantes con el miedo de no poder volver al país de destino. No obstante, muchos programas de migración circular centrados en la oferta de trabajo temporal no dan opción a los inmigrantes de elegir cuándo o bajo qué circunstancias volver, ofreciendo pocos recursos para los inmigrantes que reciben un trato injusto de sus empleadores. Muy pocos programas temporales o circulares para emigrantes con menor cualificación, incluso implicando una estancia de larga duración, ofrecen la posibilidad de la unidad familiar.

El regreso permanente al país de origen es el deseo de muchos emigrantes y se ve fomentado por muchos países de destino. Sin embargo, la mayoría de los programas centrados en el regreso permanente han sido costosos, confiando en subsidios económicos que favoreciesen el regreso, o han sido coactivos. Un pensamiento político más adecuado debe centrarse en los modos de hacer del regreso una opción atractiva y sostenible, o dicho de otro modo, debe estimular las condiciones que han surgido de un modo espontáneo en varios países al producirse el desarrollo económico. Es más probable conseguir resultados en este aspecto por medio de esfuerzos de cooperación entre países de origen y destino, hacia un mercado laboral y un planeamiento de desarrollo más integrado en ambos extremos de la relación migratoria.

La migración circular sólo puede tener éxito (en la que todas las partes participan en un nivel significativo y cumplen las condiciones de circulación) si reúne todos los objetivos de las distintas partes: los trabajadores emigrantes, sus empleadores, sus familias y gobiernos del lado de origen y de destino. Desde el punto de vista de los emigrantes, la voluntad de regreso es clave, como lo es la protección de sus derechos humanos y de sus derechos como trabajadores mientras están en el extranjero. Las condiciones que conducen al éxito incluyen:

- Visados flexibles (multianual y multientrada), con la posibilidad de acceso a residencia permanente y ciudadanía para algunos inmigrantes.

- Admisión y estancia no ligada a un empleador.
- Mayor énfasis en incentivos positivos para favorecer el regreso más que ser punitivos para desanimar a que se queden.
- Construcción de relaciones positivas entre empresas e instituciones en países de origen y de destino para que los inmigrantes puedan moverse de forma productiva entre ellos.
- Participación activa del sector privado.
- Control y evaluación continuos de los programas para asegurar que están alcanzando los objetivos.

Los puntos más débiles en el camino de una expansión de la migración circular son: 1) el profundo cinismo por igual de los políticos y del público acerca de que las propuestas de migración circular pueden producir circularidad; y 2) la falta de incentivos para regresar a sus países de origen que tienen los emigrantes de países muy pobres, en especial si los problemas económicos van unidos a problemas de corrupción, conflictos y falta de seguridad ciudadana. Resulta poco probable que los emigrantes vean los programas de retorno como para su propio interés, mientras no haya cambios en las condiciones que les han hecho abandonar su país.

Los asuntos de género en la migración circular

Los programas de migración temporal clásica de las décadas de 1960 y 1970 estaban muy dominados por los hombres, con trabajos concentrados en labores sin cualificación y físicamente exigentes en granjas y fábricas. Una proporción mucho mayor de los emigrantes de hoy se centra en el sector servicios, tanto en el punto alto (como el bancario y el cuidado médico) como en el bajo (como la limpieza del hogar y el cuidado de ancianos). Resulta más probable que las mujeres se encarguen de estos trabajos “postindustriales”, que es uno de los factores que explican el aumento de la proporción de mujeres emigrantes en los países de la OCDE, que ya es más de la mitad. Los programas para favorecer la circulación migratoria deberían cubrir los sectores de servicios dominados por las mujeres, así como los de dominio tradicionalmente masculino.

Los asuntos de protección de sus derechos humanos y laborales son un punto central para todos los trabajadores emigrantes, pero especialmente para los que trabajan en servicios personales que son menos visibles al ojo del público, como los trabajos domésticos, el cuidado de niños y ancianos, cuidado sanitario en el hogar, etc. Normalmente, estos trabajadores son mujeres. Algunos países de origen, de los que las Filipinas es el más avanzado, han establecido programas de ayuda consular muy amplios para ayudar a los trabajadores en el extranjero; Filipinas también otorga licencias a agencias de colocación y certifica (o en caso de problemas persistentes, retira los certificados) a empleadores que deseen contratar filipinos temporalmente.

Papeles de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Los órganos de la sociedad civil desempeñan una acción crucial con respecto a la migración circular. Las empresas están bien colocadas para promover medios innovadores de favorecer la circularidad y de presionar a los políticos para que establezcan los marcos de trabajo legislativos necesarios. También pueden ayudar a proteger a los trabajadores, incluso persiguiendo sus propios intereses. Un ejemplo de esta actividad del sector privado tuvo lugar en el marco de trabajo

del Acuerdo de Libre Comercio entre Jordania y los EE.UU. La Asociación Textil Nacional, un grupo comercial de las fábricas textiles americanas, entregó una queja bajo el capítulo laboral de este acuerdo entre los EE.UU y Jordania en septiembre de 2006. Como resultado, se identificaron las violaciones de los derechos de los trabajadores, se impusieron las penas y se cerraron algunos establecimientos.

Los grupos de diáspora, así como otras organizaciones comunitarias, tienen contactos con comunidades de inmigrantes que los convierten en entidades efectivas para la comunicación de las posibilidades de la migración circular. También desempeñan un papel importante en el control independiente de los programas de migración circular, para asegurar que los derechos e intereses de los inmigrantes se respetan y protegen. Los medios nacionales y locales (incluyendo la prensa étnica) también son un modo de informar al público acerca de los términos de la migración circular.

Con información y comprensión de los fenómenos de la migración circular tan imperfectas, el papel del mundo académico (incluyendo universidades, comités asesores, departamentos de investigación gubernamentales, etc.) en el análisis y explicación de los patrones de movimiento resulta fundamental.

Las ONG son, frecuentemente, la primera línea de defensa para los emigrantes que están atrapados en situaciones de empleo abusivas, o aislados, y que desean volver a sus hogares. Los gobiernos deberían trabajar con ellas para aumentar la protección de los emigrantes. La Cruz Roja de cada país y la Media Luna Roja desempeñan un papel en la consecución de las necesidades humanas y, en muchos casos, de las necesidades de protección de los emigrantes internacionales.

Preguntas y temas para el debate

¿Qué medidas políticas pueden favorecer la migración circular y hacer cumplir sus términos?

¿Existe tensión entre el objetivo de los emigrantes para su integración y el de proporcionar más oportunidades para la migración circular?

¿Opera de un modo diferente la migración circular para los emigrantes sin cualificación y con cualificación media que para los emigrantes altamente cualificados?

¿Qué pueden ganar/perder los emigrantes si la migración circular se define como norma?

¿Cómo afectaría un mayor uso de los programas de migración circular a otras entidades de la sociedad civil?

¿Qué marcos de trabajo conducen más a la adquisición de habilidades por parte de los emigrantes que pretenden volver a su país?

¿Qué condiciones conducen a los emigrantes a regresar de forma sostenible y permanente a los países de origen?

Informe revisado por:

Thomas McCarthy (GhanaCoop Societa Cooperativa, Italia)

Los puntos de vista presentados aquí no representan los de la Fundación Rey Balduino. Este informe ha sido preparado por Kathleen Newland a base de la nota de concepto desarrollada por la Fundación Rey Balduino, y incorpora algunas conclusiones de las discusiones en línea que fueron organizadas del 14 de mayo al 3 de Junio para preparar el Día de la sociedad civil. Este informe ha sido revisado por las personas mencionadas arriba para garantizar que incluya los puntos de vista de los diferentes actores de la sociedad civil. El objetivo es de informar y facilitar las discusiones durante la primera reunión del Foro Mundial sobre migración y desarrollo. Es basado en diversas fuentes y no pretende ser exhaustivo. Cualquiera reproducción de este documento, parcial o entera, debe citar la fuente.

El Día de la Sociedad Civil es organizado a solicitud y con el apoyo del gobierno belga. Este evento también es apoyado financieramente por la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, la Fundación Rey Balduino, los gobiernos de Suecia y Noruega y la Ford Foundation.