



# *Migración temporal y circular: pruebas empíricas, políticas actuales y futuras opciones en los Estados miembros de la UE*

elaborado por la

**Red Europea de Migración**

**Septiembre de 2011**

En este informe de síntesis se recogen las principales conclusiones extraídas de los informes nacionales correspondientes al estudio de la REM sobre *Migración temporal y circular: pruebas empíricas, políticas actuales y futuras opciones en los Estados miembros de la UE* realizado por los puntos de contacto nacionales de la REM de 24 Estados miembros (**Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca y Suecia**).

Este estudio tenía como finalidad global ilustrar los distintos enfoques y preferencias en materia de política para la migración temporal y circular, aportar pruebas de sus características, así como identificar las enseñanzas extraídas, las prácticas recomendadas y las posibles opciones políticas, que podrían estudiarse en profundidad en los ámbitos políticos nacionales y comunitarios. Al hacerlo, el estudio de la REM también sirve para responder a la solicitud del Consejo, a través de las Conclusiones del Consejo y del Programa de Estocolmo, relativa a un estudio y un desarrollo mayores de la migración circular como parte integral de la política de migración de la UE.

El informe de síntesis, así como los informes nacionales en los que se basa, se pueden encontrar en <http://www.emn.europa.eu> en la sección «EMN Studies» (Estudios de la REM). Algunos de los informes nacionales están disponibles en el idioma nacional de los Estados miembros, así como en inglés.

**ÍNDICE GENERAL**

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>10</b>
1.1 Metodología .....	10
1.2 Principales cuestiones que surgen de otros informes y estudios relevantes .....	12
1.2.1 «Beneficio» 1: la repercusión de la migración temporal y circular en la sociedad de acogida.....	13
1.2.2 «Beneficio» 2: la repercusión de la migración temporal y circular en la persona migrante .....	14
1.2.3 «Beneficio» 3: la repercusión de la migración temporal y circular en el país de origen	15
1.2.4 Conclusiones y recomendaciones de estudios anteriores .....	15
<b>2. DEFINICIONES DE MIGRACIÓN TEMPORAL Y CIRCULAR.....</b>	<b>16</b>
2.1 Definición e interpretación de la EMN de migración temporal y circular.....	16
2.2 Definición de migración temporal y circular usada por los Estados miembros de la UE .....	18
2.2.1 Migración temporal.....	18
2.2.2 Definiciones nacionales de migración circular .....	26
<b>3. ENFOQUES SOBRE MIGRACIÓN TEMPORAL Y CIRCULAR .....</b>	<b>35</b>
3.1 Migración temporal y circular en el ámbito político de la UE.....	35
3.2 Contexto nacional: visiones y políticas.....	37
3.2.1 Visiones nacionales de la migración temporal .....	37
3.2.2 Visiones nacionales de la migración circular.....	38
3.3 Principales elementos identificados en las políticas nacionales .....	40
3.3.1 Apoyo al progreso económico de los Estados miembros.....	40
3.3.2 Cooperación para el desarrollo, la fuga y la captación de cerebros .....	40
3.3.3 Medios de subsistencia e integración.....	42
3.3.4 Retorno .....	43
3.3.5 Otros aspectos.....	44
3.4 Debate/consulta público .....	44
3.5 Evaluaciones nacionales de estudios, programas y políticas existentes .....	46
<b>4. LEGISLACIÓN QUE REGULA LA MIGRACIÓN TEMPORAL Y CIRCULAR .....</b>	<b>47</b>
4.1 Legislación de la UE .....	48
4.2 Marcos legislativos nacionales.....	51
4.2.1 Visados y permisos que regulan la migración temporal y circular .....	51
4.2.2 Condiciones para la reentrada y permisos de ausencia .....	54
4.2.3 Otros derechos y condiciones que favorecen la migración circular .....	54

4.2.4	<i>Normas concretas relativas a la migración a efectos de estudios, formación e investigación</i> .....	55
4.3	Acuerdos de cooperación con terceros países .....	56
4.3.1	<i>Cooperación bilateral con terceros países</i> .....	57
4.3.2	<i>Cooperación bilateral con la participación de la diáspora</i> .....	61
4.3.3	<i>Acuerdos de movilidad juvenil</i> .....	62
4.3.4	<i>Asociaciones de movilidad con terceros países</i> .....	62
<b>5.</b>	<b>ESTADÍSTICAS SOBRE MIGRACIÓN TEMPORAL Y CIRCULAR.....</b>	<b>63</b>
5.1	Disponibilidad de los datos y la recopilación de estadísticas sobre migración temporal .....	64
5.1.1	<i>Duración de la estancia</i> .....	67
5.1.2	<i>Motivo de la estancia</i> .....	67
5.1.3	<i>Perspectiva general de estadísticas nacionales sobre migración temporal</i> .....	68
5.2	Disponibilidad de los datos y la recopilación de estadísticas sobre migración circular .....	73
5.3	Disponibilidad de los datos y la recopilación de estadísticas sobre trabajadores de temporada extranjeros .....	73
5.4	Estadísticas sobre migración temporal y circular (incluida la migración por motivos de trabajo estacional) por nacionalidad.....	77
<b>6.</b>	<b>CONCLUSIONES GENERALES, BUENAS PRÁCTICAS EMERGENTES Y ASPECTOS QUE REQUIEREN UN EXAMEN EN PROFUNDIDAD .....</b>	<b>79</b>
6.1	Principales resultados y conclusiones .....	79
6.1.1	<i>La elaboración y el fomento de políticas en materia de migración temporal y circular en los Estados miembros de la UE se encuentran en una fase incipiente</i> .....	79
6.1.2	<i>Las evaluaciones y revisiones iniciales ponen de manifiesto buenas prácticas emergentes</i> .....	79
6.1.3	<i>Diferencia entre migración temporal y migración circular</i> .....	80
6.1.4	<i>Enfoques nacionales diversos respecto a la migración temporal y circular</i> .....	81
6.1.5	<i>Preocupaciones acerca de la percepción de la opinión pública</i> .....	81
6.2	Identificación de las principales necesidades.....	81
6.2.1	<i>Armonización de conceptos clave y mejora de la recopilación de datos.</i> ..	82
6.2.2	<i>Programas específicos frente al fomento de desplazamientos espontáneos</i> <sup>84</sup>	
6.2.3	<i>Aumento de la concienciación y fomento de los intercambios de experiencia y de mejores prácticas</i> .....	85
6.3	Otros aspectos que requieren un examen en profundidad.....	85
6.3.1	<i>Armonización de conceptos clave y mejora de la recopilación de datos.</i> ..	85

6.3.2 *Evaluación de la política y los programas existentes y fomento del intercambio* ..... 86

6.3.3 *«Principios» comunes para la migración temporal y circular* ..... 86

6.3.4 *Desarrollo de programas específicos o fomento de desplazamientos espontáneos*..... 87

**ANEXO: TRADUCCIÓN DE «MIGRACIÓN TEMPORAL» Y «MIGRACIÓN CIRCULAR» EN LOS IDIOMAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS ..... 88**

**TABLAS**

Tabla 1: Definiciones de migración temporal en los Estados miembros de la UE.....	20
Tabla 2: Definiciones de migración circular en los Estados miembros de la UE.....	28
Tabla 3: Cooperación con terceros países.....	58
Tabla 4: Fuentes de datos para estadísticas sobre personas migrantes nacionales temporales de terceros países .....	65
Tabla 5: Personas migrantes temporales nacionales de terceros países por año y, cuando es posible, por nivel de cualificación.....	70
Tabla 6: Estadísticas sobre las cifras de nacionales de terceros países empleados en trabajo estacional por año.....	75

**CUADRO**

Cuadro 1: Resumen de las futuras opciones de actuación en la UE en materia de migración temporal y circular .....	87
---	----

### **Exención de responsabilidad**

El presente informe ha sido elaborado por el proveedor de servicios de la REM (GHK-COWI), en colaboración con la Comisión Europea y los 24 puntos de contacto nacionales (PCN de la REM) que participaban en esta actividad. Este informe no refleja necesariamente las opiniones y puntos de vista de la Comisión Europea, GHK-COWI ni de los puntos de contacto nacionales de la REM, ni sus conclusiones son vinculantes.

### **Nota explicativa**

Los 24 puntos de contacto nacional de la REM que participaron en esta actividad eran de **Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca y Suecia.**

Conviene destacar que los comentarios de este informe hacen referencia a la situación en los Estados miembros mencionados anteriormente hasta 2010 incluido y, concretamente, a las aportaciones de sus puntos de contacto nacionales de la REM. En los informes nacionales disponibles se puede encontrar información más detallada sobre los temas tratados en el presente documento y se recomienda su consulta.

Los Estados miembros indicados anteriormente aparecen en **negrita** cuando se mencionan en el informe y, cuando se hace referencia a los «Estados miembros», se trata de dichos Estados miembros únicamente.

Por diversos motivos, los PCN de la REM de otros Estados miembros no han podido participar en esta ocasión, aunque sí lo han hecho en otras actividades e informes de la REM.

## Resumen ejecutivo

Este estudio de la REM sobre *Migración temporal y circular: pruebas empíricas, políticas actuales y futuras opciones en los Estados miembros de la UE* realizado por los puntos de contacto nacional de la REM (PCN de la REM) de **Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca y Suecia**, y sirve para responder a la solicitud del Consejo, a través de las Conclusiones del Consejo y del Programa de Estocolmo, relativa a un estudio y un desarrollo mayores de la migración circular como parte integral de la política de migración de la UE. La migración temporal y circular está despertando un interés político cada vez mayor dentro de la UE como formas de migración que pueden satisfacer la demanda laboral, al mismo tiempo que garantizan el retorno y proporcionan ventajas tanto a la persona migrante como al país de origen.

En este contexto político, el estudio tiene los siguientes objetivos: ilustrar los distintos enfoques y preferencias en materia de política para la migración temporal y circular en los Estados miembros, aportar pruebas de sus características, así como identificar las enseñanzas extraídas, las prácticas recomendadas y las posibles opciones políticas, que podrían estudiarse en profundidad en los ámbitos políticos nacionales y de la UE. El estudio abarca el período comprendido entre 2004 y finales de 2010, aunque se proporcionan estadísticas hasta finales de 2009.

En la *Introducción* ([sección 1](#)) primero se proporciona información general sobre la *Metodología* ([sección 1.1](#)), seguida de una descripción general de las *principales cuestiones que surgen de otros informes y estudios relevantes* ([sección 1.2](#)) que expone argumentos procedentes de la literatura académica y de estudios existentes que, a su vez, ofrecen información general sobre la repercusión de la migración temporal y circular en la *sociedad de acogida* ([sección 1.2.1](#)), en la *persona migrante* ([sección 1.2.2](#)) y en el *país de origen* ([sección 1.2.3](#)), que son los elementos del denominado «triple beneficio» asociado a estas formas de migración. También se proporcionan las *conclusiones y recomendaciones* ([sección 1.2.4](#)) extraídas de estos estudios.

El estudio revela que el concepto de migración temporal y circular varía entre los Estados miembros. Para ilustrarlo, se analizan las *definiciones de migración temporal y circular* ([sección 2](#)) y la sección comienza con una presentación de las definiciones, tal y como figuran primero en el glosario de la REM ([sección 2.1](#)), y después en los Estados miembros ([sección 2.2](#)), que empieza con una comparación de *definiciones nacionales de migración temporal* ([sección 2.2.1](#)) y termina con el análisis de las *definiciones nacionales de migración circular* ([sección 2.2.2](#)). En general, en muy pocos Estados miembros existen definiciones de migración temporal o circular. Por tanto, a efectos de los informes nacionales, se usaron con frecuencia las definiciones obtenidas de documentos académicos y políticos, o bien aquellas tomadas del glosario de la REM.

En el estudio de la REM se demuestra que los *enfoques actuales a la migración temporal y circular* ([sección 3](#)) difieren en el marco de la UE. Para poder comprenderlo en su totalidad, se describe el *contexto político de la UE* ([sección 3.1](#)), seguido del *contexto nacional: visiones y políticas* ([sección 3.2](#)). Después, se proporcionan los *elementos clave* de estos enfoques nacionales, es decir, los puntos en común entre ellos ([sección 3.3](#)). Estos elementos clave son los siguientes: *Apoyo al progreso económico del Estado miembro* ([sección 3.3.1](#)), *Cooperación para el desarrollo, fuga de cerebros y captación de cerebros* ([sección 3.3.2](#)), *Subsistencia e integración de las personas migrantes* ([sección 3.3.3](#)), el *retorno garantizado de la persona migrante* ([sección 3.3.4](#)) y *Otros aspectos* ([sección 3.3.5](#)). Además, también existen diferencias en los Estados miembros en cuanto a la percepción positiva o negativa de las formas de migración temporal y circular, así como en cuanto al grado de desarrollo de políticas sobre estas formas de migración. También se resume el papel de la *opinión pública* ([sección 3.4](#)) en la migración temporal y circular, así como los resultados de las *evaluaciones nacionales de los programas y las políticas* en relación con estas formas de migración ([sección 3.5](#)). La opinión pública no es unánime y, aunque los representantes de la sociedad civil, el entorno académico y los grupos de personas migrantes admiten las posibles

ventajas de los planes de migración temporal y circular, en ocasiones se cuestiona el supuesto del «triple beneficio». Ello se ve reflejado en los resultados de las evaluaciones y estudios nacionales que han sugerido que los planes de migración temporal y circular no pueden garantizar el retorno de la persona migrante.

A continuación, le sigue una descripción general de la *legislación* existente ([sección 4](#)) que regula la migración temporal y circular en la UE. Comienza con un esquema de la *legislación relevante de la UE* ([sección 4.1](#)), tanto existente como propuesta, y continúa después con los *marcos legislativos nacionales* ([sección 4.2](#)). En general, pocos Estados miembros cuentan con una legislación vigente que se ocupe de forma específica de la migración temporal o circular aunque existen disposiciones en lo que respecta a la legislación general sobre migración que pueden contribuir a fomentar o desaconsejar tales formas de migración. Los *sistemas de visados y autorizaciones que regulan las formas de migración temporal y circular* ([sección 4.2.1](#)) indican que los lugares donde las autorizaciones no son renovables pueden verse como lugares que obligan a la migración temporal, mientras que aquellos lugares donde se permite el desplazamiento constante y repetitivo se perciben como lugares que fomentan la migración circular. La migración circular también depende de los aspectos específicos de las *condiciones de reentrada y permiso de ausencia* ([sección 4.2.2](#)). También se explican *otros derechos y condiciones que favorecen la migración circular* ([sección 4.2.3](#)), más *las normas concretas relativas a la migración a efectos de estudios, formación e investigación* ([sección 4.2.4](#)), ya que suelen considerarse formas temporales de migración.

Una de las formas a través de las que se puede fomentar la migración temporal y circular que beneficia a los países de origen, así como a los Estados miembros, es los *acuerdos de cooperación con terceros países* ([sección 4.3](#)). El estudio describe así los tipos concretos de acuerdos existentes entre los Estados miembros y terceros países, incluidos los acuerdos de *cooperación bilateral* ([sección 4.3.1](#)), los acuerdos que implican la intervención de la *diáspora* ([sección 4.3.2](#)), *acuerdos para la movilidad de los jóvenes* ([sección 4.3.3](#)) y *asociaciones de movilidad* ([sección 4.3.4](#)).

Se proporcionan las *estadísticas sobre migración temporal y circular* existentes ([sección 5](#)), donde se observan importantes variaciones en lo que respecta a los enfoques sobre recopilación de datos, fuentes utilizadas y volumen y calidad de los datos estadísticos aportados. Además, se recogen aspectos específicos relacionados con la *disponibilidad de los datos y la recopilación de estadísticas sobre la migración temporal* ([sección 5.1](#)), incluida una descripción de la disponibilidad de los datos en relación con la *duración de la estancia* ([sección 5.1.1](#)) y el *motivo de la estancia* ([sección 5.1.2](#)). A continuación, se proporciona una descripción general de las estadísticas nacionales con el mayor grado de comparación posible ([sección 5.1.3](#)). No obstante, como existía tal variación en los métodos de recopilación de datos, así como en lo que cada uno entendía por «migración temporal», los datos solo eran mínimamente equiparables. Después, se explican los aspectos concretos relacionados con la *disponibilidad de los datos y la recopilación de estadísticas sobre migración circular* ([sección 5.2](#)), seguidos por una introducción y un análisis de las *estadísticas sobre trabajo estacional* ([sección 5.3](#)), que se puede entender como una forma de migración temporal y circular. Por último, se presentan las estadísticas disponibles sobre migración temporal y circular por nacionalidad ([sección 5.4](#)).

El estudio finaliza con un análisis de *las buenas prácticas emergentes y los aspectos que requieren un examen en profundidad* ([sección 6](#)). Uno de los *principales hallazgos y conclusiones* ([sección 6.1](#)) es que el desarrollo y el fomento de políticas sobre migración temporal y circular en los Estados miembros de la UE se encuentra en un estado muy incipiente ([sección 6.1.1](#)). Por ejemplo, aunque la mayoría de los Estados miembros han incluido en su política, legislación y prácticas elementos de la migración temporal o circular, en raras ocasiones aparece de forma explícita. No obstante, los informes de las evaluaciones iniciales de los programas y las políticas existentes confirman los resultados positivos para las personas migrantes que participaron ([sección 6.1.2](#)), aunque apenas hay pruebas que sugieran beneficios para los empleadores y el país de origen.

En el estudio también se llega a la conclusión de que no se diferencia suficientemente entre los



### Informe de síntesis de la REM: Migración temporal y circular

conceptos de migración temporal y circular en los Estados miembros ([sección 6.1.3](#)), de que existe una gran diversidad en los enfoques nacionales sobre migración temporal y circular ([sección 6.1.4](#)), así como de la existencia de ciertos problemas relacionados con la percepción de la opinión pública ([sección 6.1.5](#)).

Tras estas conclusiones, se identifican las áreas que se beneficiarían de una mayor mejora ([sección 6.2](#)). Estas áreas son *armonización de conceptos clave y mejora de la recopilación de datos* ([sección 6.2.1](#)), la elección entre *programas específicos o desplazamientos espontáneos* ([sección 6.2.2](#)) y *aumento de la concienciación y fomento de los intercambios de experiencia y mejores prácticas* ([sección 6.2.3](#)). En relación con estas áreas, se presentan aspectos que requieren un examen en profundidad ([sección 6.3](#)), concretamente por parte de los responsables de las decisiones políticas tal y como se han identificado en este estudio.

## 1. INTRODUCCIÓN

La [Red Europea de Migración \(REM\)](#)<sup>1</sup> se instauró mediante la [Decisión del Consejo 2008/381/CE](#)<sup>2</sup> y sirve para proporcionar información actualizada, objetiva, fiable y comparable sobre migración y asilo, con miras a respaldar la adopción de decisiones políticas en la UE. También facilita esta información al público en general.

El estudio sobre «Migración temporal y circular: pruebas empíricas, políticas actuales y futuras opciones en los Estados miembros de la UE» tenía como objetivo proporcionar una visión general de las diferentes preferencias, puntos de vista y conceptualizaciones políticas de los Estados miembros, así como de las legislaciones, programas y medidas concretas en vigor para fomentar la migración temporal y circular. El estudio también tenía como finalidad desarrollar un mejor conocimiento de las características de los patrones de la migración temporal y circular, en lo que se refiere a las categorías de nacionales de terceros países que participan en estas formas de migración, incluido el examen y análisis de las estadísticas y las pruebas empíricas existentes. Por último, el estudio también buscaba identificar las enseñanzas extraídas, las mejores prácticas y los aspectos que requerían un análisis profundo, que se podrían estudiar mejor en los ámbitos políticos nacionales y de la UE. Al hacerlo, el estudio de la REM también sirve para responder a la solicitud del Consejo, a través de las Conclusiones del Consejo y del Programa de Estocolmo, relativa a un estudio y un desarrollo mayores de la migración circular como parte integral de la política de migración de la UE.

Este informe de síntesis resume las principales conclusiones que figuran en los informes nacionales elaborados por 24 de los puntos de contacto nacionales de la REM: **Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca y Suecia**, que ponen de relieve los aspectos más importantes y los sitúa en la medida de lo posible dentro de una perspectiva de la UE. Las conclusiones presentadas en el presente estudio hacen referencia a la situación de los Estados miembros de los PCN de la REM participantes durante el período comprendido desde 2004 hasta 2010. Existe información más detallada sobre los temas tratados aquí en los [informes nacionales](#)<sup>3</sup> disponibles y se recomienda encarecidamente su consulta para conseguir datos pormenorizados de la situación concreta de cada Estado miembro participante. Aunque los conceptos de migración temporal y migración circular son independientes, las políticas, la legislación y las prácticas suelen englobar ambos tipos de migración aplicando definiciones y disposiciones parecidas. Esta circunstancia repercute además en la recopilación de los datos, ya que puede ser difícil distinguir entre las migraciones temporales que son únicas (es decir, temporales) y aquellas que son repetitivas (es decir, circulares).<sup>4</sup> Por este motivo, en este estudio suelen analizarse conjuntamente los dos tipos de migración.

### 1.1 Metodología

Los informes nacionales se basan en las especificaciones comunes del estudio, elaboradas por la REM y seguidas por todos los PCN de la REM para garantizar, en la medida de lo posible, la comparación de los datos y facilitar la preparación del informe de síntesis.

Por lo general, la REM no lleva a cabo la investigación primaria, sino que recopila, reúne y evalúa

<sup>1</sup> Se puede encontrar más información sobre la REM, incluidos sus resultados, en [www.emn.europa.eu](http://www.emn.europa.eu)

<sup>2</sup> Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008D0381:ES:NOT>.

<sup>3</sup> Disponible en la sección «EMN Studies» (Estudios de la REM) en [www.emn.europa.eu](http://www.emn.europa.eu).

<sup>4</sup> Véanse también las secciones [1.2](#) y [6.1.3](#).

los datos y la información ya disponibles. Según esta práctica habitual, los informes nacionales de los Estados miembros se basaban en gran medida en el análisis de la legislación existente, los informes, los análisis de la documentación y las estadísticas disponibles procedentes de las autoridades nacionales (departamentos ministeriales<sup>5</sup> y los registros y oficinas centrales de estadística), universidades, organismos internacionales (OIM), artículos periodísticos y sitios web. Algunos Estados miembros se referían de forma específica al estudio complementario de la REM, también realizado en 2010 sobre «[Satisfacción de la Demanda Laboral a través de la Inmigración](#)».<sup>6</sup> Otros hacían referencia también a los estudios y sitios web de ONG y representantes de las personas migrantes (**Bélgica, Grecia, Francia, Italia, Luxemburgo, Portugal, República Checa**).

Algunos Estados miembros (**Austria, Bélgica, España, Grecia, Luxemburgo, Países Bajos**) también realizaron entrevistas con expertos procedentes de entidades públicas, universidades y ONG. En **Grecia**, por ejemplo, el informe nacional se basa en gran medida en entrevistas clave con expertos gubernamentales en migración, expertos universitarios y representantes de las personas migrantes.

Todos los Estados miembros pudieron, hasta cierto punto, aportar datos sobre migración temporal. Por ejemplo, la mayoría de los Estados miembros (**Alemania, Austria, Bélgica, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa**) facilitaron datos sobre los permisos temporales expedidos y otros (**Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos, República Eslovaca**) datos sobre la duración de la estancia. La mayoría de los Estados miembros proporcionaron datos sobre los trabajadores de temporada (**Alemania, Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Polonia, Reino Unido, República Checa, Suecia**) y otros aportaron estadísticas sobre otros tipos de personas migrantes temporales, como estudiantes (**Austria**,<sup>7</sup> **Bélgica, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Hungría, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido**) e investigadores (**Austria, Bélgica, España, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos**). No obstante, los Estados miembros se enfrentaron a obstáculos importantes cuando se trataba de obtener pruebas estadísticas relacionadas con la migración circular y la movilidad en ambos sentidos. **Alemania, Austria** y **Suecia** fueron los únicos Estados miembros que pudieron aportar algunos datos estadísticos sobre migración circular, mientras que otros indicaron que era probable que una parte de los trabajadores de temporada fuesen personas migrantes circulares (o repetitivas).

Además, es difícil comparar los datos facilitados por los Estados miembros debido a los distintos enfoques cualitativos y cuantitativos adoptados. En **Suecia**, por ejemplo, la definición de persona migrante circular es completamente distinta de la definición que figura en el glosario de la REM (consulte la [sección 2](#)) y también incluye a sus propios ciudadanos (no solo a aquellos con origen migrante). Además, debido al modo en que los nacionales de terceros países están registrados en el censo de población, sus datos estadísticos sobre migración circular solo incluyen a los nacionales de terceros países cuya estancia mínima en el Estado miembro sea de un año. En general, también existen dificultades a la hora de intentar compilar las estadísticas sobre migración temporal, ya que apenas existe orientación internacional en lo que respecta a su elaboración. En todos los Estados miembros, es posible expedir un «permiso temporal» a una persona migrante, es decir, un permiso de duración limitada. No obstante, esto podría significar que la estancia pretende ser temporal, o bien que se expide un permiso temporal antes de expedir uno de larga duración o permanente. En

<sup>5</sup> Principalmente, departamentos y servicios dependientes del Ministerio del Interior (en el caso de datos generales y políticas sobre migración temporal y circular), el Ministerio de Asuntos Exteriores (para datos sobre visados y estancias de tres meses, como máximo) y los ministerios de Trabajo, Asuntos sociales y Educación (en el caso de datos sobre empleo, prestaciones sociales y estudiantes).

<sup>6</sup> Consulte la sección «EMN Studies» (Estudios de la REM) en <http://www.emn.europa.eu>.

<sup>7</sup> Solo datos correspondientes a 2010.

consecuencia, las estadísticas sobre permisos temporales de residencia expedidos o en vigor actualmente no reflejan con exactitud el volumen de la migración temporal.

## 1.2 Principales cuestiones que surgen de otros informes y estudios relevantes

En la sección «Migration Information Source» (Fuente de información sobre migraciones) del Migration Policy Institute se puede encontrar bibliografía de fuentes relacionadas con la migración circular.<sup>8</sup> Además, el CARIM (Consortio para la Investigación Aplicada sobre la Migración Internacional) ha realizado una investigación sobre migración circular,<sup>9</sup> al igual que el MIREM<sup>10</sup>. Esta sección permite resumir las conclusiones de la investigación académica y los estudios recientes sobre migración temporal y circular en todo el mundo, lo que supone un análisis fundamental de la hipótesis del «triple beneficio», es decir, que estas formas de migración pueden tener un efecto positivo para la persona migrante, para el empleador y para el país de origen. En vista de ello, la sección está estructurada según estos tres «beneficios», que se centran en las repercusiones de cada uno de estos tres elementos.

La migración temporal y la migración circular son dos formas de migración que han ido despertando cada vez más interés en los últimos años entre los responsables de las decisiones políticas. Antes de ello, la migración temporal y la circular ya interesaban a la comunidad investigadora.<sup>11</sup> La migración circular suele percibirse como una forma de migración temporal,<sup>12</sup> en la que la estancia temporal en la sociedad de acogida puede repetirse en una fecha posterior. Los responsables de las decisiones políticas y los investigadores la han presentado como un «instrumento» de migración que crea una situación de «triple beneficio» que favorece a: la sociedad de acogida que cubrirá la escasez de mano de obra; la persona migrante que tendrá mayores oportunidades para aumentar su inserción; y el país de origen que se beneficiará de las remesas, así como de la cualificación que las personas que retornan han adquirido. Aunque es posible que la migración circular y temporal no estén motivadas totalmente por el empleo, suelen estar impulsadas por aspectos económicos (ya sea trabajo, estudio o formación). Desde el comienzo del siglo XXI, estas formas de migración se han convertido cada vez más en una parte de la agenda política de la UE (consulte la [sección 3.1](#)). Además, en el ámbito nacional, los informes políticos anuales de la REM correspondientes a 2009 y 2010<sup>13</sup> muestran que varios Estados miembros han estado planeando o ya han puesto en marcha políticas o prácticas que incorporan aspectos de la migración temporal y circular. Otros siguen estudiando la utilidad de tales políticas y planes.

De hecho, en los últimos años, el interés de muchos Estados miembros en la migración temporal ha aumentado mediante la contratación de personas migrantes de forma temporal como, por ejemplo, trabajadores agrícolas, profesionales sanitarios y trabajadores en el sector de la hostelería.<sup>14</sup> Un documento de trabajo reciente<sup>15</sup>, elaborado por el *grupo de estudio sobre migración temporal y*

<sup>8</sup> Véase <http://www.migrationinformation.org/results.cfm>.

<sup>9</sup> <http://www.carim.org/index.php?areaid=8&contentid=210&sortVar=country&pubResTopic=5&hideSearch=TRUE&callSeries=5>

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, «Research on Return Migration to the Maghreb» (Investigación sobre la migración de retorno al Magreb) en <http://www.mirem.eu>.

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, Chapman and Prothero (1985) *Circulation in Third World Countries*; Skeldon (1977) *The Evolution of Migration Patterns during Urbanization in Peru* American Geographical Society, **67**:4, pp.394-411; Zelinsky (1971) *The Hypothesis of the Mobility Transition* American Geographical Society **61**:2, pp. 219-249

<sup>12</sup> Véase Wickramasekara, P (2011) 'Circular Migration: A Triple Win or a Dead End' Global Union Research Network (GURN) Discussion Paper No. 15. Véase también: Triandafyllidou, A (2011) 'Attempting the Impossible? The Prospects and Limits of Mobility Partnerships and Circular Migration'.

<sup>13</sup> <http://www.emn.europa.eu> en «Annual Policy Reports» (Informes políticos anuales)

<sup>14</sup> Véase también: Newland, Kathleen, Aaron Terrazas, and Dovelyn Rannveig Agunias, *Learning by doing: experiences of circular migration* Septiembre de 2008. Disponible en: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/Insight-IGC-Sept08.pdf>

<sup>15</sup> «Working Paper No. 35: Temporary and circular migration: opportunities and challenges». Disponible en:

*circular del European Policy Centre (EPC)*<sup>16</sup>, sugiere que:

*«La ampliación de la UE y la integración progresiva de los mercados laborales europeos también condujeron a una mayor movilidad del trabajo dentro de la Unión, donde muchos trabajadores aceptaban empleos en otro Estado miembro sin la intención de trasladarse a dicho estado de forma permanente. Estas circunstancias han generado un aumento de la migración temporal y circular. Durante las próximas décadas, Europa, cuya población envejecerá y disminuirá, necesitará de la mano de obra y la cualificación de personas migrantes. La estancia de algunas será temporal; otras, sin embargo, vendrán como inmigrantes de larga duración o permanentes. En ese marco es en el que la Comisión Europea y algunos Estados miembros de la UE han desarrollado un renovado interés no solo en la contratación de personas migrantes muy cualificadas (en el marco de la “Tarjeta azul” o los sistemas de puntos), sino también en los conceptos de la migración circular.»*

Por tanto, ha habido un mayor interés en el desarrollo de la migración temporal y circular gestionada mediante programas y acuerdos bilaterales. El interés de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las universidades ha sido cada vez mayor a la hora de investigar las repercusiones de la migración temporal y circular y de probar la afirmación del supuesto «triple beneficio» de esta última. En esta sección se presentan las principales conclusiones de los últimos estudios según los tres «beneficios». El análisis muestra que, aunque estas formas de migración pueden aportar ventajas para las sociedades de acogida en concreto, también se plantean algunos retos en lo que se refiere a su repercusión en la persona migrante principalmente.

### **1.2.1 «Beneficio» 1: la repercusión de la migración temporal y circular en la sociedad de acogida**

Tanto la migración temporal como la circular pueden tener un efecto positivo en las economías de las sociedades de acogida. Por este motivo, se ha argumentado que los planes de migración temporal y circular están «impulsados principalmente» por el interés económico de la sociedad de acogida.<sup>17</sup> La migración temporal y circular con fines de empleo brinda a las sociedades de acogida la oportunidad de hacer frente a aumentos y disminuciones súbitos en lo que respecta a la escasez de mano de obra. Además, la migración temporal requiere costes de integración menores que conllevan un ahorro económico a corto plazo para la sociedad de acogida<sup>18</sup>.

También se ha alegado que la migración *circular*, que ofrece a las personas migrantes la posibilidad de volver a la sociedad de acogida en una fecha posterior, fomenta el retorno de la persona migrante, por lo que se les disuade de prolongar su estancia de forma irregular (es decir, migración irregular): por ejemplo, en relación con los trabajadores de temporada extranjeros en Estados Unidos, «[ellos] solo volverán a su país de origen... si tienen la garantía de poder volver [a la

[http://epc.eu/documents/uploads/pub\\_1237\\_temporary\\_and\\_circular\\_migration\\_wp35.pdf](http://epc.eu/documents/uploads/pub_1237_temporary_and_circular_migration_wp35.pdf)

<sup>16</sup> El grupo de estudio sobre migración circular del European Policy Centre se formó durante el mismo período de elaboración del estudio de la REM. En 2010 celebró varios talleres para analizar aspectos fundamentales de la migración temporal y circular, frente a la migración que desemboca en la migración permanente, así como para investigar si las políticas en materia de migración temporal y circular podían formar parte de la solución para conservar los modelos económicos y sociales europeos a medida que su sociedad envejece. Participaron la REM, así como diversos expertos y profesionales. El grupo de estudio realizó ocho recomendaciones en su documento de trabajo, que se centraban principalmente en cómo se podrían cubrir las necesidades laborales del país de acogida, al mismo tiempo que se garantizaba el retorno de la persona migrante, se ponía de manifiesto la importancia de impedir la explotación de las personas migrantes que participaban en el trabajo estacional y no estacional de un tipo temporal o circular y aumentaban las posibilidades de desarrollo en el país de origen de la persona migrante.

<sup>17</sup> Sergio Carrera y Raúl Hernández i Sagrera, *The Externalisation of the EU's Labour Immigration Policy: Towards mobility or insecurity partnerships?* Octubre de 2009.

<sup>18</sup> Wickramasekara, P (2011)

sociedad de acogida]»<sup>19</sup>.

En contraposición, otro estudio, elaborado para el taller sobre la migración circular organizado por las Consultas Intergubernamentales (IGC) en materia de Migración, Asilo y Refugiados,<sup>20</sup> ha esgrimido el argumento de que *«parece que muchas de las condiciones de los programas existentes (migración temporal y circular) destinados a “reforzar” la circularidad fomentan la migración ilegal. Entre ellas se incluyen períodos de contratación breves y visados no renovables vinculados a empleadores concretos»*.

Tradicionalmente, los planes de migración temporal y circular se han asociado con el trabajo de temporada y poco cualificado. A medida que la UE intenta fomentar cada vez más la migración temporal y circular de trabajadores muy cualificados, puede encontrar algunos obstáculos. En primer lugar, es probable que los empleadores de la sociedad de acogida estén menos deseosos de desprenderse de trabajadores muy cualificados, por lo que existen menos probabilidades de que el empleo sea temporal o circular.<sup>21</sup> En segundo lugar, existe el riesgo de que invitar a trabajadores a la sociedad de acogida con carácter temporal convierta los planes temporales (incluidos los planes ‘circulares’ que no garantizan la posibilidad de reentrada) en poco atractivos para personas migrantes cualificadas que podrían encontrar otro empleo en cualquier lugar. Se ha alegado que tales restricciones significaron, por ejemplo, que el plan en materia de TIC para trabajadores migrantes en Alemania no cubrió su cuota de 5000 trabajadores migrantes<sup>22</sup>.

### ***1.2.2 «Beneficio» 2: la repercusión de la migración temporal y circular en la persona migrante***

Aunque la migración circular presenta, según algunos estudios, diversas ventajas para la sociedad de acogida, las personas migrantes no tienen tantas garantías de disfrutar de ellas. Los planes de migración temporal y circular se han criticado como *«mano de obra sin personas»*<sup>23</sup>. Es decir, la sociedad de acogida está menos motivada para invertir en el bienestar y la integración de la persona migrante, cuando dicha persona solo va a residir en la sociedad durante períodos limitados y la persona migrante también tiene menos motivación para invertir (es decir, integrarse) en la sociedad de acogida. Además, las sociedades de acogida que desean fomentar una política de migración temporal pueden ser menos proclives a elaborar políticas de integración para personas migrantes temporales por miedo a que una estrategia de integración anime a estas personas a quedarse de forma permanente<sup>24</sup>. En el informe del EPC se mencionaban notas anteriores donde se indicaba la necesidad de garantizar que los trabajadores migrantes que participasen en la migración temporal o circular no sufrieran ningún tipo de explotación. La migración circular continua puede aislar en gran medida a las personas migrantes, ya que se les impide *«asentarse»* en ningún sitio<sup>25</sup>.

En el caso de la migración temporal, no está claro si los empleadores proporcionan activamente formación para mejorar el desarrollo personal de la persona migrante, en concreto cuando el trabajo se encuentra en sectores de poca cualificación (que es donde suelen aplicarse los planes de migración temporal). Por ejemplo, se ha sugerido que, *«es bien conocida la desigualdad en cuanto a poder de negociación de los países de destino en estos acuerdos. Aunque se espera que las personas migrantes devuelvan con su trabajo los frutos de la cualificación, es muy improbable que*

<sup>19</sup> Weil, P (2011) Circular Migration vs. Sedentary Immigration. Documento elaborado para la reunión del 14 de marzo de 2011 sobre la integración de las personas migrantes en las sociedades de acogida.

<sup>20</sup> Newland K, et al (2008)

<sup>21</sup> Wickramasekara (2011)

<sup>22</sup> Triandafyllidou, A (2011) «Attempting the Impossible? The Prospects and Limits of Mobility Partnerships and Circular Migration».

<sup>23</sup> Wickramasekara, P (2011)

<sup>24</sup> Dagmar Hilpert, Roderick Parkes: Split Citizenship: Immigrant integration in an age of circular migration, AIES Fokus 01/2011.

<sup>25</sup> Triandafyllidou, A (2011)



los empleadores inviertan en formar a personas migrantes circulares en categorías para las que es necesaria poca cualificación»<sup>26</sup>. Además, en este documento se sugiere que las personas migrantes pueden sufrir pérdidas económicas al participar en la migración temporal ya que, para volver al país de origen, necesitan dinero, al igual que las agencias intermediarias a las que acuden en ocasiones para buscar trabajo y los programas de migración temporal amenazan con explotar a los trabajadores migrantes al ofrecerles menos derechos y oportunidades.

En cambio, se ha alegado que los planes de migración circular, que ofrecen a las personas migrantes la posibilidad de mejorar su cualificación y de volver a su país de origen sin perder el derecho a volver a un Estado miembro y residir en él (o en el caso de la diáspora, mientras conserven su residencia principal en un Estado miembro), ofrecen a los nacionales de terceros países la oportunidad de contribuir al desarrollo de su país en el ámbito empresarial, profesional, de voluntariado o de otro tipo.<sup>27</sup>

Por lo tanto, la repercusión en la persona migrante difiere en función del enfoque que se adopte en materia de migración temporal y circular en la sociedad de acogida: es decir, depende de si la sociedad de acogida controla la gestión integral de la migración temporal y circular (por ejemplo, las condiciones de entrada, estancia y retorno) o de si la persona migrante puede controlar cuándo se queda y se marcha, creando una forma de migración «espontánea» o «no gestionada».

### **1.2.3 «Beneficio» 3: la repercusión de la migración temporal y circular en el país de origen**

Los beneficios para el país de origen dependen en gran medida de los beneficios que reciba la persona migrante. Como se ha mencionado anteriormente, si a la persona migrante se le brinda la oportunidad de obtener mayor cualificación en el país de acogida, podrá realizar una contribución mayor al desarrollo de su país<sup>28</sup>. Sin embargo, se ha sugerido que, incluso cuando la persona migrante recibe la cualificación que es beneficiosa para el país de origen, el hecho de que los planes de migración temporal y circular tiendan a incluir cuotas tan pequeñas de nacionales de terceros países indica que su repercusión en el país de origen es bastante limitada<sup>29</sup>. No obstante, las remesas se han convertido en un importante recurso internacional en las dos últimas décadas y se ha observado que el interés en la migración circular ha aumentado debido, en parte, al «mercado» de la migración y las remesas. Conviene prestar atención a los planes de migración circular en los que se anima a la diáspora a (re)crear vínculos con su país de origen y a fomentar el establecimiento de redes que también pueden conducir a la cualificación y al desarrollo de oportunidades en terceros países<sup>30</sup>.

### **1.2.4 Conclusiones y recomendaciones de estudios anteriores**

Estos estudios existentes indican que es necesario garantizar un equilibrio entre las necesidades de la sociedad de acogida y de la persona migrante (así como del país de origen). Sugieren que si los Estados miembros van a garantizar que no se explote a las personas migrantes, entonces necesitarán poner en marcha mecanismos de protección en sus programas y políticas.

Las sociedades de acogida controlan la migración temporal y circular mediante programas, planes y

<sup>26</sup> Wickramasekara (2011)

<sup>27</sup> Weil, P (2011) Circular Migration vs. Sedentary Immigration. Documento elaborado para la reunión del 14 de marzo de 2011 sobre la integración de las personas migrantes en las sociedades de acogida.

<sup>28</sup> Triandafyllidou, A (2011)

<sup>29</sup> Wickramasekara, P (2011) «Circular Migration: A Triple Win or a Dead End» Global Union Research Network (GURN) Discussion Paper No. 15

<sup>30</sup> Steve Vertovec, «Circular Migration: the way forward in global policy?» 2007, paper 4 International Migration Institute, Universidad de Oxford. Disponible en: <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/imi-working-papers/wp4-circular-migration-policy.pdf>

la legislación. No obstante, en otros documentos se ha recomendado que, si se pretende que la migración circular contribuya al desarrollo de terceros países, debe ser «espontánea» para que sea la persona migrante quien controle cuándo y cómo retorna al país de origen para compartir su cualificación<sup>31</sup>. También se ha llegado a la conclusión de que «*al parecer los permisos de residencia flexibles y de larga duración y la doble nacionalidad [es decir, medidas que permiten mayor control para la persona migrante] también aumentan los flujos circulares*»<sup>32</sup>. Además, estos autores alegan que conocer el modo en que la migración circular se desarrolla espontáneamente es, con toda probabilidad, la mejor fuente de información para elaborar un mejor diseño de programas. Otro estudio<sup>33</sup> que evalúa la eficacia de las asociaciones de movilidad (que suelen fomentar la migración circular) afirma que las asociaciones «*no solo dependen de la mejora de la cooperación con terceros países seleccionados [sino que también dependen de] la capacidad de respuesta de tales asociaciones a las aspiraciones de las personas migrantes por motivos laborales relativas a mejores oportunidades laborales, mayor nivel de ingresos, adquisición de cualificación, igualdad de trato y derechos*». Esta evaluación se hace eco de la conclusión que presenta otro estudio<sup>34</sup>, que concluye que «*los programas de migración temporal solo pueden lograr resultados sostenibles cuando se incluyen en conceptos de migración amplios*» y que añade que «*con este fin, se debe aclarar en qué condiciones una estancia temporal se puede convertir en una estancia permanente*».

## 2. DEFINICIONES DE MIGRACIÓN TEMPORAL Y CIRCULAR

Volviendo ahora a las conclusiones del estudio de la REM, en esta sección se ofrece una visión global de las distintas definiciones que existen con respecto a la migración temporal y circular. En primer lugar, se presentan las definiciones utilizadas en el ámbito de la UE ([sección 2.1](#)) y, a continuación, se examinan las definiciones empleadas en el ámbito nacional por los Estados miembros ([sección 2.2](#)). En general, de ello se desprende que ni la migración temporal ni la migración circular están claramente definidas en la mayoría de los Estados miembros y que, en aquellos donde existen definiciones, hay marcadas diferencias. Como consecuencia, el análisis y la comparación del desarrollo de estas formas de migración en la UE constituyen un reto.

### 2.1 Definición e interpretación de la REM de migración temporal y circular

Según el [glosario de la REM](#)<sup>35</sup>, las definiciones de migración temporal y circular son las siguientes:

#### ***Migración temporal***

Se define como «la migración debida a una motivación y/o propósito específico con la idea de un posterior retorno al país de origen u otro desplazamiento».

En el glosario de la REM también se indica que, con respecto a la elaboración de la política de la UE, este concepto se puede ver en el contexto de la migración circular y los trabajadores de temporada extranjeros.

<sup>31</sup> Véase el informe final del Comité parlamentario sueco para la migración circular y el desarrollo (CiMU), marzo de 2011.

<sup>32</sup> Newland, Kathleen, Aaron Terrazas, and Dovelyn Rannveig Agunias, *Learning by doing: experiences of circular migration* Septiembre de 2008. Disponible en: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/Insight-IGC-Sept08.pdf>

<sup>33</sup> Jean-Pierre Cassarino, *EU mobility Partnerships: expression of a new compromise*, Instituto Universitario Europeo, septiembre de 2009.

<sup>34</sup> S. Angenendt, SWP Comments n. 11, Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y Seguridad, junio de 2007, [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=4058](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4058)

<sup>35</sup> Disponible en la sección «EMN Glossary» (Glosario de la REM) en <http://www.emn.europa.eu>.



### *Migración circular*

El glosario de la REM la define como «repetición de migraciones legales por la misma persona entre dos o más países» con ejemplos aportados en la «Comunicación de la Comisión sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países» ([COM \(2007\) 248 final](#))<sup>36</sup> a saber;

#### (1) Migración circular de nacionales de terceros países establecidos en la UE

Esta categoría de migración circular da a las personas la oportunidad de dedicarse a una actividad (empresarial, profesional, voluntaria o de otro tipo) en su país de origen conservando, al mismo tiempo, su residencia principal en uno de los Estados miembros. Ello abarca diversos grupos, por ejemplo:

- Empresarios que trabajan en la UE y que desean iniciar una actividad en su país de origen (o en otro tercer país); y
- Doctores, profesores u otros profesionales que desean apoyar a su país de origen llevando a cabo en él parte de su actividad profesional.

#### (2) Migración circular de personas que residen en un tercer país

La migración circular podría crear una oportunidad para que las personas que residan en un tercer país vengan temporalmente a la UE para trabajar, estudiar o formarse, o una combinación de estas tres cosas, a condición de que, al final del período durante el cual les fue concedida la entrada, restablezcan su residencia principal y su actividad principal en su país de origen. La circularidad puede aumentarse dando a los emigrantes la posibilidad, una vez que hayan regresado, de conservar cierta forma de movilidad privilegiada para viajar a los Estados miembros en los que antes residían y regresar de ellos, por ejemplo, en forma de procedimientos simplificados de admisión/reingreso.

Esta categoría cubre una amplia gama de situaciones, que abarcan la totalidad del espectro de emigrantes incluidos:

- Nacionales de terceros países que desean trabajar temporalmente en la UE, por ejemplo en el empleo estacional.
- Nacionales de terceros países que desean estudiar o formarse en Europa antes de volver a su país.
- Nacionales de terceros países que, después de acabar sus estudios y antes de regresar, desean ser empleados en la UE (por ejemplo, como personas en prácticas) para adquirir una experiencia profesional que es difícil de obtener en su país de origen.
- Investigadores de terceros países que desean llevar a cabo un proyecto de investigación en la UE.
- Nacionales de terceros países que desean participar en intercambios interpersonales interculturales y otras actividades en el campo de la cultura, la ciudadanía activa, la educación y la juventud (como por ejemplo, cursos de formación, seminarios, actos, visitas

<sup>36</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países (COM [2007] 248), disponible en:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0248:ES:NOT>

de estudios).

- Nacionales de terceros países que desean llevar a cabo a un servicio voluntario no remunerado que persigue objetivos de interés general en la UE.

De acuerdo con estas definiciones, y con respecto a las diferencias entre estos dos términos, *migración temporal* se usa para referirse más a un único desplazamiento y después una estancia *limitada* en la UE, mientras que la *migración circular* puede contemplarse en el contexto de un *desplazamiento constante* entre la UE y el país de origen, que se posibilita mediante, por ejemplo, procedimientos simplificados de admisión/reingreso para este tipo de personas migrantes. En función de las definiciones para estos dos términos elaboradas en el Estado miembro, pueden incluir o no referencias a un plazo de duración (mínimo o máximo).

## 2.2 Definición de migración temporal y circular usada por los Estados miembros de la UE

El grado de presencia de definiciones formales o «prácticas» de migración temporal y circular en los Estados miembros varía enormemente y, en líneas generales, pueden agruparse en las siguientes categorías:

- (i) El Estado miembro cuenta con una definición formal o una definición legal existente;
- (ii) El Estado miembro no dispone de una definición formal, pero aplica una definición «práctica» a nivel nacional;
- (iii) Los Estados miembros no tienen ninguna definición, pero emplearon una exclusivamente a efectos del estudio (basada en la definición del glosario de la REM o en otras fuentes);
- (iv) El Estado miembro no tiene ninguna definición (y no propuso ninguna a efectos del estudio).

El resto de esta sección primero tiene en cuenta las definiciones nacionales de migración nacional ([sección 2.2.1](#)), seguidas de las definiciones nacionales de migración circular ([sección 2.2.2](#)).

### 2.2.1 Migración temporal

Como se muestra en la [tabla 1](#), ningún Estado miembro tiene una definición formal o legal clara de migración temporal. Sin embargo, algunos Estados miembros (**Alemania, Bélgica, España, Finlandia, Letonia, Lituania, Portugal, Reino Unido y Suecia**) cuentan con una definición práctica, por ejemplo, como parte de las directrices políticas (**Suecia**) o implícita en la legislación nacional (**Reino Unido**). Si no existen definiciones, varios Estados miembros (**Austria, Bulgaria, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Polonia, República Checa y República Eslovaca**) han utilizado, a efectos del estudio, la definición que figura en el glosario de la REM u otras definiciones procedentes de estudios científicos. **Luxemburgo** obtiene una definición práctica de persona migrante temporal de la legislación, pero también facilita una definición académica.

Cuando sea posible, conviene establecer una distinción clara entre «migración temporal» donde se tiene la intención de volver al país de origen o de continuar el viaje tras un período de estancia definido, y «otros» estados de migración temporal. La primera categoría incluye, por ejemplo, los trabajadores de temporada extranjeros o investigadores de terceros países con una beca en una universidad de la UE, pero que siguen estando asociados a una universidad de su país de origen. La última categoría se refiere a estados con una duración temporal limitada debido a condiciones concretas de admisión o a otras reglas aplicadas por los Estados miembros, pero donde el nacional de un tercer país tiene la intención clara (y aspira) a que esta migración se convierta en permanente. Cuando se carece de una definición clara en muchos Estados miembros, suele existir ambigüedad

### Informe de síntesis de la REM: Migración temporal y circular

con respecto al tipo de migración temporal que se aplica. En **Letonia**, por ejemplo, no se establece una distinción clara y la migración temporal hace referencia a cualquier estancia legal con carácter temporal, sin que se tenga en cuenta de forma específica la intención de retornar. Se considera que una persona es un migrante temporal hasta que se le concede un permiso de residencia permanente. Por otra parte, en **Alemania** ciertas partes de la legislación que regula la admisión y residencia de nacionales de terceros países están encaminadas hacia estancias temporales seguidas por el retorno, mientras que otras se basan implícitamente en el supuesto de la residencia permanente. En **Austria**, la *Ley de instalación y residencia* distingue entre «residencia», que no es permanente (es decir, estancia temporal) en el Estado miembro, y la «instalación», que se refiere a la residencia permanente y, en última instancia, a la adquisición de la ciudadanía.

Al definir la migración temporal, el conocimiento de a qué se denomina «temporal» o de qué se considera duración mínima o máxima también varía enormemente y oscila entre tres meses y dos años (por ejemplo, **Finlandia**), y hasta un máximo de cinco años seguidos en algunos Estados miembros (por ejemplo, **Países Bajos**). Algunas definiciones nacionales (por ejemplo, en **Portugal**) incluyen un límite de tiempo.

**Tabla 1: Definiciones de migración temporal en los Estados miembros de la UE**

	El Estado miembro tiene una definición legal	El Estado miembro tiene una definición práctica (o implícita en la legislación nacional)	Los Estados miembros no tienen ninguna definición	La definición empleada en el estudio coincide con la del glosario de la REM
<b>Austria</b>	-	-	A efectos del estudio, se utiliza la definición del glosario de la REM.	Sí
<b>Bélgica</b>	-	La migración o residencia temporal está implícita en la Ley de extranjería. (Ley del 15 de diciembre de 1980)		Sí
<b>Bulgaria</b>	-	-	A efectos del estudio, se utiliza la definición del glosario de la REM.	Sí
<b>República Checa</b>	-	-	Se hace referencia a la investigación científica pero, a efectos del estudio, se usa la definición del glosario de la REM.	Sí
<b>Estonia</b>		-	A efectos del estudio, se utiliza la definición del glosario de la REM; sin embargo, se menciona la nueva redacción de la legislación estonia que incluye el término «estancia temporal en Estonia», que se introdujo en la Ley de extranjería en 2010. <sup>37</sup>	Sí. Tenga en cuenta que, la nueva redacción incluida en la legislación estonia limita el significado de estancia temporal a los nacionales de terceros países, con estancia legal en Estonia, que se encuentren en cierta situación legal (a excepción del permiso de residencia o el derecho de residencia) que les permite entrar en Estonia y permanecer en el país como, por ejemplo, un visado.
<b>Finlandia</b>	-	Según una decisión del Consejo de Estado, « <i>el concepto de trabajo temporal no se ha definido en la legislación. Por tanto, al definir el carácter temporal del trabajo, el punto de partida debe ser el significado general y la información proporcionada por el solicitante del permiso relativa a la duración del trabajo, así como otros asuntos y condiciones relacionados en su conjunto. La duración fija del trabajo por sí sola no significa que el trabajo también sea temporal.</i> ».	-	No, pero la legislación estipula la duración de la estancia de las personas migrantes temporales, que oscila entre varios meses y dos años. Como parte de la migración temporal, no se incluyen las consideraciones sobre la intención de retornar. De hecho, la decisión citada anteriormente aumenta esta ambigüedad.

<sup>37</sup> Ley de extranjería de Estonia § 7.

**Informe de síntesis de la REM: Migración temporal y circular**

	<b>El Estado miembro tiene una definición legal</b>	<b>El Estado miembro tiene una definición práctica (o implícita en la legislación nacional)</b>	<b>Los Estados miembros no tienen ninguna definición</b>	<b>La definición empleada en el estudio coincide con la del glosario de la REM</b>
		El estudio sugiere que la definición de migración temporal está implícita en la legislación finlandesa como la Ley de extranjería.		
<b>Francia</b>	-	-	A efectos de este informe, Francia hace referencia a la definición que figura en el glosario de la REM y a la definición empleada por la Organización de las Naciones Unidas: un migrante temporal es <i>«toda persona que se traslada a un país distinto de aquel en el que tiene su residencia habitual durante un período mínimo de tres meses e inferior a un año (12 meses), salvo en los casos en que el traslado a ese país se haga con fines de ocio, vacaciones, visitas a parientes y amigos, negocios, tratamiento médico o peregrinación religiosa»</i> .	Sí
<b>Alemania</b>	-	La migración temporal está implícita en la legislación nacional y se hace referencia a varios procedimientos de admisión legal existentes que definen un período máximo de estancia para personas migrantes temporales, como ciertas categorías de personas migrantes por motivos laborales (por ejemplo, los trabajadores con contrato) y los trabajadores de temporada extranjeros.	-	Sí. Las leyes alemanas sobre residencia y nacionalidad permiten diversas formas de entrada y residencia para nacionales de terceros países. Ciertas partes de la legislación están encaminadas hacia estancias temporales seguidas por el retorno, mientras que otras se basan implícitamente en el supuesto de la residencia permanente.
<b>Grecia</b>	-	-	A efectos de este informe, Grecia hace referencia a la definición del glosario de la REM.	Sí
<b>Hungría</b>	-	-	A efectos de este informe, Hungría hace referencia a la definición del glosario de la REM.	Sí
<b>Irlanda</b>	-	-	A efectos de este informe, Irlanda hace referencia a la definición del glosario de la REM.	Sí
<b>Italia</b>	-	-	A efectos de este informe, Italia hace	Sí

Informe de síntesis de la REM: Migración temporal y circular

	El Estado miembro tiene una definición legal	El Estado miembro tiene una definición práctica (o implícita en la legislación nacional)	Los Estados miembros no tienen ninguna definición	La definición empleada en el estudio coincide con la del glosario de la REM
			referencia a la definición del glosario de la REM.	
<b>Letonia</b>	-	Una definición de migración temporal puede inferirse de la legislación, concretamente, de la <i>Ley de inmigración</i> : «un permiso de residencia temporal es un documento que autoriza a un extranjero a residir en Letonia durante un cierto período».	-	No. La definición se refiere a cualquier estancia legal de carácter temporal, sin tener en cuenta específicamente la intención de retornar. Se considera que una persona es un migrante temporal hasta el momento en que recibe un permiso de residencia permanente.
<b>Lituania</b>	-	La migración temporal está regulada en la Ley de extranjería y puede adoptar dos formas: «entrada para estar durante un breve período y entrada para residir temporalmente hasta un máximo de cinco años»	-	Hasta cierto punto. En Lituania, la migración temporal puede adoptar dos formas: entrada para <i>estar</i> durante un breve período y entrada para <i>residir</i> temporalmente hasta un máximo de cinco años.
<b>Luxemburgo</b>	-	Según la ley del 29 de agosto de 2008 sobre la libre circulación de las personas e inmigración (que transpone la Directiva sobre residencia de larga duración), las personas migrantes temporales son todos los nacionales de terceros países nacidos en el extranjero a) que no cumplen los requisitos para disfrutar del estatuto de residencia de larga duración ( <i>statut de resident de longue durée</i> ); y b) que actualmente tienen un permiso de residencia temporal ( <i>autorisation de séjour temporaire</i> ) (y cumplen los requisitos para disfrutar del estatuto de residencia de larga duración). A efectos del informe, se usa también la siguiente definición: las personas migrantes temporales son: «extranjeros nacidos en el extranjero "cuya situación legal es temporal, con independencia de la cantidad de tiempo	-	Sí

**Informe de síntesis de la REM: Migración temporal y circular**

	<b>El Estado miembro tiene una definición legal</b>	<b>El Estado miembro tiene una definición práctica (o implícita en la legislación nacional)</b>	<b>Los Estados miembros no tienen ninguna definición</b>	<b>La definición empleada en el estudio coincide con la del glosario de la REM</b>
		<i>que puedan haber permanecido en un país».<sup>38</sup>»</i>		
<b>Malta</b>	-	-	A efectos de este informe, Malta hace referencia a la definición del glosario de la REM.	Sí
<b>Países Bajos</b>	-	La migración o residencia temporal está implícita en la Ley de extranjería.	A efectos de este informe, los Países Bajos hacen referencia a la definición del glosario de la REM.	Sí. La Ley de extranjería holandesa establece la distinción entre residencia temporal y residencia permanente. Un permiso de residencia temporal se puede otorgar durante un máximo de un año. El permiso puede ampliarse hasta un año y en un máximo de cinco años consecutivos. La obligación de abandonar el país cuando caduca el permiso de migración temporal es automática y está regulada por la ley.
<b>Polonia</b>	-	-	A efectos de este informe, Polonia hace referencia a la definición del glosario de la REM.	Sí
<b>Portugal</b>		La migración temporal puede dividirse en dos tipos: <i>«(i) migración temporal por motivos laborales con contrato (trabajo dependiente o independiente) y (ii) migración temporal por motivos académicos».</i> <i>Según la Ley n.º 23/2007, «la migración temporal se produce al dedicarse a una actividad profesional de carácter temporal, estacional o de corta duración que no supere un período de seis meses, salvo cuando la actividad se realiza dentro del ámbito de un contrato de inversión». En la migración a efectos de estudios, los nacionales de terceros</i>	-	Sí

<sup>38</sup> Abella, Manolo (2006) «Policies and Best Practices for Management of Temporary Migration», documento presentado en el Simposio Internacional sobre Migración Internacional y Desarrollo, División de población de la ONU, Turín, del 28 al 30 de junio de 2006

**Informe de síntesis de la REM: Migración temporal y circular**

	<b>El Estado miembro tiene una definición legal</b>	<b>El Estado miembro tiene una definición práctica (o implícita en la legislación nacional)</b>	<b>Los Estados miembros no tienen ninguna definición</b>	<b>La definición empleada en el estudio coincide con la del glosario de la REM</b>
		<i>países pueden «desplazarse temporalmente a Portugal para estudiar o recibir formación (o una combinación de ambas actividades) siempre que, al final del período de estancia autorizado, vuelvan a establecer su residencia principal y actividad en su país de origen».</i>		
<b>República Eslovaca</b>	-	-	A efectos de este informe, la República Eslovaca hace referencia a la definición del glosario de la REM.	Sí. La República Eslovaca considera el trabajo estacional como una forma de migración temporal y permite estancias cortas con una duración máxima de seis meses.
<b>Eslovenia</b>	-	-	A efectos de este informe, Eslovenia hace referencia a la definición del glosario de la REM.	Sí
<b>España</b>	-	La definición de migración temporal se obtiene de los criterios facilitados en la legislación relevante: <i>El desplazamiento de un nacional de tercer país para realizar una actividad laboral (remunerada o no remunerada) o educativa durante un período determinado.</i> El marco legal nacional estipula además las condiciones de entrada, el tipo de actividades permitidas y el período máximo de los permisos.	-	Sí
<b>Suecia</b>	-	<i>«Si la persona migrante permanece en el país de acogida durante el resto de su vida, entonces puede considerarse como migración permanente. Si la persona migrante decide volver a su país de origen definitivamente, entonces debería considerarse como migración temporal. Si la persona migrante que ha vuelto finalmente decide volver a migrar, una o más veces, entonces se considera como migración circular. Por tanto, se puede considerar que el término "migración circular" también engloba a la migración temporal».</i>	-	No, difiere de la definición de la REM aunque las categorías de personas migrantes temporales son parecidas a las incluidas en la definición de la REM: migrantes por motivos laborales, estudiantes, personas en prácticas, investigadores, etc.



**Informe de síntesis de la REM: Migración temporal y circular**

	<b>El Estado miembro tiene una definición legal</b>	<b>El Estado miembro tiene una definición práctica (o implícita en la legislación nacional)</b>	<b>Los Estados miembros no tienen ninguna definición</b>	<b>La definición empleada en el estudio coincide con la del glosario de la REM</b>
<b>Reino Unido</b>	-	La migración temporal está incluida en la legislación nacional. El término «temporal» solo se aplica oficialmente en el Reino Unido a ciertas categorías de nacionales de terceros países que entran en el territorio para las que no hay forma de instalación permanente (nivel 5: trabajadores temporales). Sin embargo, la gran mayoría de las categorías de inmigración se consideran, al menos inicialmente, como temporales hasta que se cumplen los requisitos de idoneidad para conseguir la condición de permanente.	A efectos de este informe, las personas migrantes temporales se definen como <i>«nacionales de terceros países que entran en el Reino Unido para trabajar, estudiar o como cónyuges de un ciudadano británico, cuyo retorno (o el plazo del retorno) está regulado por las leyes de inmigración de Reino Unido.»</i>	Hasta cierto punto.

### 2.2.2 Definiciones nacionales de migración circular

Las definiciones de migración circular, según se aplican en los Estados miembros de la UE, se muestran más adelante en la [tabla 2](#). No existe ningún enfoque armonizado en los Estados miembros cuando se trata de definir la migración circular. Como se muestra en la [tabla 2](#), solo los **Países Bajos** y **Portugal** cuentan con una definición formal o legal de migración circular. **España** y **Suecia** cuentan con definiciones prácticas. Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros no disponen de ninguna definición en la actualidad y algunos PCN de la REM, a efectos del estudio, han formulado una definición práctica (**Alemania, Bélgica, Grecia, Polonia, Portugal y Reino Unido**) o simplemente hacen referencia a la definición del glosario de la REM (**Austria, Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, República Checa y República Eslovaca**). Algunos también hacían referencia a definiciones científicas (**Estonia, Italia, Luxemburgo y República Checa**). En **Letonia**, el término «migración circular» no se recoge en la legislación ni en la práctica, y no se hace referencia a ninguna definición específica.

Tanto si se trata de definiciones ya existentes o introducidas a efectos del estudio, las definiciones varían en relación con:

- El grado de similitud o diferencia con respecto a las definiciones del glosario de la REM;
- Si, al definir la migración circular, establecen alguna diferencia entre nacionales de terceros países que residen en un tercer país («migración de entrada») y nacionales de terceros países asentados en la UE («migración de salida»). Algunos Estados miembros han incluido una diferenciación adicional, que se ocupa de la situación de los nacionales que han emigrado y ahora vuelven al Estado miembro (migración «de retorno»);
- El nivel hasta el que las definiciones consideran implícitamente que la migración circular es un fenómeno «gestionado» o «espontáneo».

Como se explica en la [sección 3.2](#) más adelante, conviene hacer hincapié en que, en muchos Estados miembros, solo se están celebrando debates sobre la migración temporal y circular. Esto significa que, aunque pueda existir una definición inicial, conceptos importantes tales como la duración mínima y máxima de la estancia vinculada a estos tipos de migración son en ocasiones ambiguos (como en el caso, por ejemplo, de **Finlandia y Hungría**) y que los procedimientos de admisión/reentrada que facilitan los desplazamientos constantes todavía no están desarrollados.

En los Estados miembros donde se ha definido la migración circular, las definiciones utilizadas y los ejemplos proporcionados<sup>39</sup> suelen ser parecidos a los que figuran en el glosario de la REM. No obstante, estos se centran principalmente en la migración de entrada (es decir, en los nacionales de terceros países residentes en un tercer país que llegan al Estado miembro). Solo unos pocos Estados miembros tienen en cuenta también la migración de salida (es decir, nacionales de terceros países asentados en la UE que vuelven a su país de origen) en sus definiciones (**Finlandia, Luxemburgo, Reino Unido y Suecia**). **Bulgaria y Estonia** se centran en el retorno de sus propios nacionales que han emigrado con anterioridad.

Asimismo, merece la pena señalar que la migración circular suele entenderse como una forma de migración temporal, aunque sea migración temporal *repetida*, dado que la migración circular suele

<sup>39</sup> En el glosario de la REM se detallan formas de migración circular tomadas de la Comunicación de la Comisión sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países COM (2007) 248 Final. Está disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:ES:PDF>

## **Informe de síntesis de la REM: Migración temporal y circular**

estar incluida *de facto* en la definición de migración temporal utilizada por los Estados miembros. Como alternativa, los Estados miembros cubren implícitamente la migración circular o la posibilidad de desplazamientos constantes, al menos, al informar de otras formas de migración, como la migración laboral, el trabajo de temporada, los estudiantes y los investigadores.

**Tabla 2: Definiciones de migración circular en los Estados miembros de la UE**

	El Estado miembro tiene una definición legal	El Estado miembro tiene una definición práctica	El Estado miembro no tiene ninguna definición	La definición empleada en el estudio coincide con la del glosario de la REM
<b>Austria</b>	-		A efectos del estudio, se utiliza la definición del glosario de la REM.	Sí
<b>Bélgica</b>	-	-	A efectos del estudio, se usa la siguiente definición: « <i>La migración circular, que se percibe como un concepto en evolución, se entenderá, en términos generales, como un desplazamiento constante de nacionales de terceros países entre dos países con independencia de si su situación de residencia en el país de acogida es temporal o más permanente, si se trata de un período en el extranjero o varios y en el país de origen, y de si el desplazamiento se produce de forma espontánea o se ha visto favorecido de algún modo</i> ».	Sí, la definición propuesta incluye todos los elementos de la definición del glosario de la REM. Llama la atención sobre el hecho de que el desplazamiento puede ser espontáneo o gestionado/favorecido. También se hace referencia a la migración circular de entrada y de salida.
<b>Bulgaria</b>	-	-	A efectos del estudio, se utiliza la definición del glosario de la REM.	Sí
<b>República Checa</b>	-	-	Se hace referencia a la investigación científica. A efectos del estudio, se utiliza la definición del glosario de la REM.	Sí
<b>Estonia</b>	-	-	A efectos del estudio, se utiliza la definición del glosario de la REM. Se hace referencia a la investigación científica.	Sí. También se hace referencia al hecho de que el desplazamiento puede ser espontáneo o gestionado/favorecido, así como de entrada y de salida.
<b>Finlandia</b>	-	-	A efectos del estudio, se utilizó la definición del glosario de la REM y se comparó con la legislación finlandesa pertinente.	Aunque no existe ninguna definición, la Ley de extranjería incluye disposiciones relevantes para la migración circular de entrada y se corresponden con las categorías de personas migrantes que participan en la migración circular que figuran en la definición del glosario de la

**Informe de síntesis de la REM: Migración temporal y circular**

	El Estado miembro tiene una definición legal	El Estado miembro tiene una definición práctica	El Estado miembro no tiene ninguna definición	La definición empleada en el estudio coincide con la del glosario de la REM
				REM. En concreto, se hace referencia a los trabajadores de temporada, los estudiantes, los estudiantes que tras la formación desean convertirse en personas en prácticas, investigadores y nacionales de terceros países que desean participar en un programa de intercambio cultural. Además de esto y a diferencia de la definición del glosario de la REM, la legislación finlandesa también regula a los «trabajadores transfronterizos» circulares y temporales que cruzan la frontera a diario por motivos laborales.
<b>Francia</b>	-	-	A efectos del estudio, se utiliza la definición del glosario de la REM.	Sí. La atención se centra en la migración circular de personas que residen en un tercer país.
<b>Alemania</b>	-	-	A efectos del estudio, se usa la siguiente definición: <i>«La migración circular como migración múltiple, en la que una persona entra en el país de destino al menos una vez (o nace en él), después se desplaza al país de origen, país de nacionalidad o un tercer país, y que luego vuelve al país de destino. También se contempla la dimensión temporal aunque no es posible definir una duración exacta de la estancia. No se incluyen las estancias breves de solo unos meses, ya que estas no suelen conllevar un cambio de domicilio o residencia principal. Ni tampoco debe utilizarse la migración circular para describir los desplazamientos de personas que</i>	Hasta cierto punto, ya que recoge categorías y elementos similares, incluida la atención que se presta a la migración de entrada y de salida. Entre las categorías propuestas se incluyen las siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nacionales de terceros países residentes en Alemania que han realizado un total de tres desplazamientos transfronterizos (dos en caso de que hayan nacido en Alemania);</li> <li>- Todas las personas que han salido de Alemania dos veces o más, es decir, al menos cinco movimientos transfronterizos (cuatro si han nacido en Alemania);</li> <li>- Nacionales de terceros países residentes que han salido del país al</li> </ul>

**Informe de síntesis de la REM: Migración temporal y circular**

	El Estado miembro tiene una definición legal	El Estado miembro tiene una definición práctica	El Estado miembro no tiene ninguna definición	La definición empleada en el estudio coincide con la del glosario de la REM
			<i>han residido en el país invitado durante muchos años, o incluso décadas, y que después (una vez y sin retorno) vuelven a migrar a su país de origen».</i>	menos una vez durante los últimos tres o cinco años; y - Aquellas personas que abandonaron el país al menos dos veces durante los últimos cinco años antes de la fecha límite.
<b>Grecia</b>	-	-	A efectos del estudio, se ha formulado la siguiente «definición práctica»: <i>«la migración circular se define como la migración regional, temporal, de temporada y repetida por motivos económicos o laborales».</i>	Hasta cierto punto, aunque la «definición práctica» incluye elementos de la definición del glosario de la REM, es distinta de esta y se centra en el ámbito laboral de temporada y regional (su acuerdo con Albania y Egipto) y, por tanto, hace referencia principalmente a la migración circular de entrada.
<b>Hungría</b>	-	-	A efectos de este informe, Hungría hace referencia a la definición del glosario de la REM.	Sí
<b>Irlanda</b>	-	-	A efectos de este informe, Irlanda hace referencia a la definición del glosario de la REM.	Sí
<b>Italia</b>	-	-	A efectos de este informe, Italia hace referencia a la definición del glosario de la REM. También se hace referencia a definiciones de la OIM y del CARIM.	Sí. La definición de migración circular no existe en la legislación italiana; sin embargo, existen diversas disposiciones y medidas en la legislación que favorecen, concretamente, la migración circular de entrada para personas migrantes por motivos de trabajo y trabajadores de temporada extranjeros.
<b>Letonia</b>	-	-	-	La migración circular no está definida ni se interpreta en la práctica o en la legislación letona y el estudio solo se centra en los aspectos de la migración temporal para el empleo.
<b>Lituania</b>	-	-	A efectos del estudio, se usa la definición de la REM. El concepto de migración circular no está definido en	Sí.

**Informe de síntesis de la REM: Migración temporal y circular**

	<b>El Estado miembro tiene una definición legal</b>	<b>El Estado miembro tiene una definición práctica</b>	<b>El Estado miembro no tiene ninguna definición</b>	<b>La definición empleada en el estudio coincide con la del glosario de la REM</b>
			Lituania y sigue debatiéndose a nivel teórico.	
<b>Luxemburgo</b>	-	-	A efectos de este estudio, el PCN de la REM ha adoptado una definición de Wickramasekara (2011:6): «a) desplazamientos repetidos que conllevan más de un ciclo migratorio (entrada, estancia y retorno) por el mismo grupo de personas migrantes (las mismas personas) aunque los periodos de estancia en el país de destino estén limitados en el tiempo; b) desplazamientos bidireccionales entre el país de origen y el de destino o desplazamientos multidireccionales donde hay más de un lugar de destino».	Sí
<b>Malta</b>	-	-	A efectos del estudio, se usa la definición de la REM.	Sí
<b>Países Bajos</b>	«Migración en la que la persona migrante reside en un país tras otro, incluido su propio país durante un periodo prolongado», como se define en «Development and Migration» (Migración y desarrollo) (Cámara baja del Parlamento, 29 693 n.º 1. Julio de 2004.)	-	Existe una definición oficial.	Sí, la definición se asemeja, hasta cierto punto, a la definición que figura en el glosario de la REM. Llama la atención sobre el hecho de que el desplazamiento puede ser de entrada o salida, tanto espontáneo como gestionado/favorecido.
<b>Polonia</b>	-	-	A efectos de este informe, la migración circular se definió como «migración que pretende ser temporal, de carácter repetitivo o cíclico pero no necesariamente de temporada, impulsada por factores económicos, aunque conserva vínculos con el país de origen».	No completamente
<b>Portugal</b>	«(i) Los inmigrantes que residen de forma legal en Portugal pueden ausentarse del territorio portugués	-	A efectos del estudio, la migración circular se definió como «una forma de migración que permite cierto	Sí, la definición propuesta incluye todos los elementos de la definición que figura en el glosario de la REM.

Informe de síntesis de la REM: Migración temporal y circular

	El Estado miembro tiene una definición legal	El Estado miembro tiene una definición práctica	El Estado miembro no tiene ninguna definición	La definición empleada en el estudio coincide con la del glosario de la REM
	<p><i>para participar legalmente en una actividad (por ejemplo, comercial, profesional, voluntaria o de otro tipo) en su país de origen, como contribución para el desarrollo, sin que ello suponga la pérdida del estatuto de residente. Después de volver, dichas personas migrantes pueden mantener una forma privilegiada de movilidad residiendo en Portugal; y</i></p> <p><i>(ii) A los nacionales de terceros países se les permite la entrada en Portugal a condición de que, tras un periodo determinado (definido de antemano), vuelvan a su país de origen, que es donde tienen su residencia principal. Después de volver a su patria, estas personas migrantes pueden mantener una forma privilegiada de movilidad en la que Portugal es el destino (por ejemplo, circularidad, estacionalidad, etc.)».</i></p>		<p><i>grado de movilidad a los inmigrantes entre el país de origen y el país de destino, y viceversa, en un desplazamiento constante y regulado legalmente».</i></p>	<p>Llama la atención sobre el hecho de que el desplazamiento puede ser espontáneo o gestionado/favorecido. También se hace referencia a la migración circular de entrada y de salida.</p>
<p><b>España</b></p>	<p>-</p>	<p>La definición está incluida en la legislación española:</p> <p><i>«1) La migración circular describe el desplazamiento repetido de nacionales de terceros países desde su país de origen hacia España con el objetivo de llevar a cabo una actividad laboral o educativa de duración temporal. El desplazamiento, la residencia y la actividad laboral en España se producen dentro de los marcos legales establecidos para la migración temporal. Tras la</i></p>	<p>-</p>	<p>Sí, aunque se han incluido condiciones adicionales.</p>



Informe de síntesis de la REM: Migración temporal y circular

	El Estado miembro tiene una definición legal	El Estado miembro tiene una definición práctica	El Estado miembro no tiene ninguna definición	La definición empleada en el estudio coincide con la del glosario de la REM
		<p><i>conclusión de su periodo de residencia y actividad en España, el extranjero que participa en migraciones circulares está obligado a regresar a su país de origen, lo que constituye la condición previa para poder solicitar la siguiente autorización de residencia y trabajo en España.</i></p> <p><i>2) El desplazamiento repetido de los extranjeros que poseen la autorización de residencia estable en España hacia sus países de origen por motivos profesionales y por un periodo cuya duración no implique cambio de residencia permanente».</i></p>		
<b>República Eslovaca</b>	-	-	A efectos del estudio, se usa la definición de la REM.	Sí. No obstante, el concepto de migración circular no está definido en la legislación ni en la práctica de la República Eslovaca y, al parecer, la legislación y la práctica actuales parecen favorecer principalmente la migración circular de entrada de los trabajadores de temporada extranjeros.
<b>Eslovenia</b>	-	-	A efectos del estudio, se usa la definición de la REM.	Sí. No obstante, el concepto de migración circular no está definido en Eslovenia. Pese a ello, se hace referencia a categorías de personas migrantes parecidas a las mencionadas en la legislación y en la definición del glosario de la REM que abarcan a investigadores, trabajadores migrantes y trabajadores de temporada.
<b>Suecia</b>	-	La migración circular se entiende como «temporal o de duración más prolongada y generalmente con	-	No. Difiere de la definición que figura en el glosario de la REM. Aunque abarca la migración de entrada y de

**Informe de síntesis de la REM: Migración temporal y circular**

	El Estado miembro tiene una definición legal	El Estado miembro tiene una definición práctica	El Estado miembro no tiene ninguna definición	La definición empleada en el estudio coincide con la del glosario de la REM
		<p><i>desplazamientos legales repetitivos entre dos países. El desplazamiento puede tener lugar a través de personas migrantes que se desplazan desde sus países de origen o residencia a un país de acogida y que después regresan, o bien a través de personas migrantes que se desplazan a sus países de origen durante un período más breve o prolongado».</i></p>		<p>salida, y categorías parecidas de personas migrantes como la persona migrante por motivos laborales, los trabajadores de temporada extranjeros, el desplazamiento dentro de corporaciones internacionales y la migración internacional de estudiantes, no está vinculada a categorías concretas y se basa en la migración circular «espontánea». Además, la definición estadística es muy diferente, ya que no se centra únicamente en nacionales de terceros países como «migrantes circulares» potenciales.</p>
<p><b>Reino Unido</b></p>	-	-	<p>A efectos de este estudio, define la migración circular como «<i>el desplazamiento transfronterizo "espontáneo" en lugar de gestionado de nacionales de terceros países que desean establecerse en el Reino Unido y de aquellos que ya están asentados</i>».</p> <p>El término se emplea en el informe únicamente como herramienta de análisis para examinar el modo en que las leyes de inmigración del Reino Unido podrían facilitar u obstaculizar los desplazamientos constantes espontáneos.</p>	<p>No. Difiere de la definición que figura en el glosario de la REM. A efectos de este estudio, se centra en la migración espontánea y de entrada aunque el Reino Unido también presta atención a la migración de salida de nacionales de terceros países.</p>

### 3. ENFOQUES SOBRE MIGRACIÓN TEMPORAL Y CIRCULAR

En esta sección se ofrece una perspectiva general de las políticas de la UE en materia de migración temporal y circular ([sección 3.1](#)) y las visiones, políticas y medidas elaboradas por el Estado miembro ([sección 3.2](#)), que identifican los elementos principales existentes en las políticas y enfoques nacionales ([sección 3.3](#)). A continuación, se ofrece una perspectiva general de los debates públicos actuales ([sección 3.4](#)) seguida de un análisis sobre las evaluaciones y revisiones nacionales de las políticas y prácticas en materia de migración temporal y circular ([sección 3.5](#)).

#### 3.1 Migración temporal y circular en el ámbito político de la UE

A nivel europeo, existen diversos motivos por los que se está prestando mayor atención a la migración temporal y circular. Por ejemplo, como posibles instrumentos para mejorar la gestión de la migración, para proporcionar mano de obra a corto plazo destinada a cubrir la escasez de mano de obra y de mano de obra cualificada y para satisfacer, de forma más general, las nuevas necesidades de la economía y el mercado de trabajo nacional, para apoyar el desarrollo en terceros países y evitar la «fuga de cerebros». La migración temporal abarca principalmente la migración por motivos laborales (incluidos los traslados dentro de la misma empresa y el trabajo de temporada), así como la migración por motivos académicos y de formación. Un componente importante de la migración circular es la movilidad de las personas migrantes asentadas, o miembros de diásporas, que se desplazan temporalmente desde su residencia en la UE a sus países de origen para trabajar, estudiar o invertir. Como también se ha puesto de manifiesto en otra parte del presente documento (consulte las secciones [1.2](#) y [6.1.3](#)), aunque la «migración temporal» y la «migración circular» son conceptos distintos, existe cierta superposición entre ambos y suelen enfocarse conjuntamente, en el marco de las mismas políticas, y con miras a lograr objetivos políticos similares.

El [Enfoque Global de la Migración](#)<sup>40</sup>, la dimensión externa de la política migratoria de la UE, tiene una relevancia especial para la cuestión de la migración temporal y circular que pone de relieve la necesidad de aumentar la cooperación y las asociaciones con terceros países en materia de migración. Esta política se puso en marcha en 2005, cuando la Comisión adoptó también una [Comunicación sobre Migración y Desarrollo](#),<sup>41</sup> que cubría diversas orientaciones concretas vinculadas a la migración temporal y circular en las siguientes áreas: remesas, favorecimiento de la participación de los miembros de la diáspora que así lo deseen en el desarrollo de los países de origen, favorecimiento de la circulación de cerebros y limitación de la repercusión de la fuga de cerebros. En abril de 2011, la Comisión Europea realizó una consulta pública<sup>42</sup> sobre el Enfoque Global de la Migración, de cuyos resultados informará la próxima comunicación de la Comisión sobre este tema a finales de 2011.

Una Comunicación de la Comisión, [Una política común de inmigración para Europa](#) de junio de 2008,<sup>43</sup> hacía hincapié en la necesidad de gestionar con eficacia los flujos migratorios mediante la cooperación con terceros países e incluyendo, *entre otros*, las posibilidades para la migración circular legal, más la necesidad de explorar los vínculos entre los patrones circulares de migración y la integración en los Estados miembros de acogida. El Parlamento europeo, al mismo tiempo que reitera la necesidad de aumentar el atractivo de la UE para trabajadores altamente cualificados, destacaba las opciones que ofrecían la migración temporal o circular junto con otras medidas

<sup>40</sup> Disponible en: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/87642.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/87642.pdf)

<sup>41</sup> COM(2005) 390 final. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:ES:PDF>.

<sup>42</sup> Disponible en: [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting\\_public/consulting\\_0021\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0021_en.htm)

<sup>43</sup> Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:ES:PDF>

orientadas al desarrollo<sup>44</sup> para paliar la fuga de cerebros e invitó a la Comisión y a los Estados miembros a desarrollar mecanismos, directrices y otros instrumentos para favorecer la migración temporal y circular.

El [Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo](#) de octubre de 2008 se refiere a la migración temporal y circular en varios de sus compromisos, incluidos los siguientes:

- *Compromiso I(c): velar, fomentando la migración temporal o circular, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de 14 de diciembre de 2007, por que estas políticas no favorezcan la fuga de cerebros;*
- *Compromiso V(b): «alentar a los Estados miembros a ofrecer, en el marco de sus posibilidades, a los nacionales de países socios, tanto al Este como al Sur de Europa, posibilidades de inmigración legal adaptadas a la situación del mercado laboral de los Estados miembros, permitiendo a estos nacionales adquirir una formación o una experiencia profesional y constituir un ahorro que podrán poner al servicio de su país. El Consejo Europeo invita a los Estados miembros a que, con esta ocasión, promuevan formas de migración temporal o circular a fin de evitar la fuga de cerebros»;*
- *Compromiso V(g): «acelerar el despliegue de los principales instrumentos del Enfoque Global de la Migración (balances migratorios, plataformas de cooperación, asociaciones para la movilidad y programas de migración circular) velando por el equilibrio entre las rutas migratorias del Sur y las del Este y el Sudeste, y tener en cuenta la experiencia adquirida en dicho marco durante la negociación de los acuerdos de la UE y bilaterales con los países de origen y de tránsito, relativos a las migraciones y a la readmisión, así como de las Asociaciones Piloto de Movilidad».*

Después del Pacto, el [Programa de Estocolmo](#), adoptado en diciembre de 2009, instó a encontrar «las maneras de seguir explorando el concepto de migración circular». Además, invita a la Comisión a enviar una propuesta antes de 2012 relativa a «estudiar modos de facilitar la circulación ordenada de los migrantes, tanto dentro como fuera del marco de proyectos o programas específicos, incluido un estudio de amplio espectro sobre el modo en que determinados ámbitos políticos pertinentes pueden contribuir y afectar a las condiciones previas para el aumento de la movilidad temporal y circular».

Además, en las conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior del 30 de noviembre/1 de diciembre de 2009 se establece que la Comisión y los Estados miembros se comprometen, en interés de la coherencia de las políticas en el ámbito de la migración, a «estudiar más los temas que puedan facilitar la migración circular y el retorno voluntario, como la portabilidad de los derechos sociales, las oportunidades para que los migrantes vuelvan a sus países de origen durante más tiempo sin perder por ello sus derecho a residir en los países de destino y el fomento de unas opciones viables de vida en los países de origen». En estas conclusiones del Consejo también se invita a «realizar un análisis cualitativo y cuantitativo minucioso para explorar más los conceptos de migración temporal y circular, incluido su potencial de desarrollo, así como examinar la contribución que pueden hacer a los ramos políticos pertinentes y la manera en que estos les afectan».

<sup>44</sup> Resolución del Parlamento Europeo del 22 de abril de 2009 sobre *Una política común de emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos* (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0257+0+DOC+XML+V0//ES>)

Más recientemente, el 24 de mayo de 2011, la Comisión publicó otra comunicación sobre *Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del Mediterráneo Meridional*, que explicaba las estrategias a largo plazo para gestionar la mayor afluencia de migración a la UE procedente de países del Mediterráneo Meridional. En el documento se esbozaba un plan para diseñar y poner en marcha asociaciones de movilidad con países de la zona, cuyos objetivos generales sean la gestión de los flujos migratorios desde esta región, la circularidad de la migración y la mejora de las oportunidades y las condiciones sociales en el Mediterráneo Meridional para paliar ciertos factores que impulsan la migración desde estos países.

## 3.2 Contexto nacional: visiones y políticas

### 3.2.1 Visiones nacionales de la migración temporal

Siete Estados miembros (**Austria, Francia, Hungría, Irlanda, Letonia, Malta y Reino Unido**) cuentan con una política concreta en materia de migración temporal. Conceptualmente, en **Austria**, migración «temporal» se refiere a cualquier tipo de migración que no sea permanente. Ello se ve reflejado en la legislación y en el sistema de expedición de permisos de residencia o establecimiento (consulte la [sección 4.2.1](#)). La política migratoria de **Francia** tiene por objeto fomentar la migración por motivos laborales, pero solo de manera temporal: por ejemplo, los permisos de residencia expedidos por el sistema puesto en marcha en 2006 para aplicar la política migratoria nacional tienen una limitación temporal y conllevan obligaciones en materia de retorno. Asimismo, **Letonia** y **Malta** favorecen la migración temporal de nacionales de terceros países cuando pueden cubrir la escasez de mano de obra. En **Malta**, este tipo de migración por motivos laborales se emplea principalmente para hacer frente a la escasez de mano de obra ad-hoc hasta que pueda ser cubierta mediante la movilidad de nacionales de la UE o la mejora de los niveles de cualificación y la formación de nacionales. En **Hungría**, el enfoque nacional en materia de migración pone de manifiesto la importancia de adoptar una legislación que elimine las barreras para la migración y el empleo para categorías concretas de trabajadores migrantes temporales como, por ejemplo, científicos e investigadores.

Desde 2010, el **Reino Unido** se ha centrado cada vez más en la migración temporal de nacionales de terceros países en lugar de centrarse en la migración permanente. En **Irlanda**, se han introducido nuevas medidas para diferenciar entre la migración temporal y la migración de mayor duración. Por ejemplo, en septiembre de 2010, se establecieron límites al período en que los nacionales de terceros países pueden permanecer en el país como estudiantes sin avanzar académicamente. Aunque se admite que los estudiantes son «una fuente importante de ingresos» (consulte la [sección 3.3.5](#)), existe la preocupación acerca de que algunos nacionales de terceros países utilicen la «entrada como estudiante» para acceder después al mercado laboral<sup>45</sup>. En el **Reino Unido**, está previsto introducir una disposición que limitaría a un año la estancia de personas migrantes que entrasen en el país debido al traslado dentro de su empresa con un visado de nivel 2 y cuyos ingresos fuesen inferiores a 40 000 £ (aprox. 45 000 €), pero superiores a 24 000 £ (aprox. 27 000 €).<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Se trata de un tema que también preocupa al **Reino Unido**.

<sup>46</sup> Estos trabajadores también tendrán que pasar cierto período fuera del Reino Unido antes de que puedan volver a entrar. En este sentido, la política del Reino Unido en materia de migración *temporal* también puede afectar indirectamente a las formas espontáneas de migración *circular*. La conversión de libras esterlinas (GBP) a euros (EUR) es correcta según los datos sobre el tipo de cambio de septiembre de 2011 extraídos de: <http://ec.europa.eu/budget/infocore/index.cfm?Language=en>

### 3.2.2 Visiones nacionales de la migración circular

En general, los conceptos de migración circular todavía no han conducido a la elaboración de muchas políticas específicas y medidas concretas a nivel nacional. Al parecer, la mayoría de los Estados miembros siguen explorando posibles vías para la gestión, el control y el favorecimiento de estas formas de migración para las que algunos aprovechan las enseñanzas extraídas de experiencias anteriores en materia de migración, como los planes de «trabajadores invitados» (por ejemplo, en **Alemania**, **Austria** y los **Países Bajos**) en los años 60 hasta la crisis económica mundial de mediados de los años 70, aunque otros carecen de experiencia previa en este tipo de migración.

A la luz de estas experiencias, **Austria** ha criticado el concepto de migración circular y ha manifestado su opinión al respecto durante los debates acerca del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo y el Programa de Estocolmo. Más recientemente, **Austria**, entre otros Estados miembros, presentó una queja basada en el principio de subsidiariedad contra el fomento de la migración circular en la [Propuesta de la UE de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional](#) (Directiva sobre trabajadores migrantes de temporada)<sup>47</sup> que expresaba su preocupación, *entre otros aspectos*, acerca de que las personas migrantes no retornasen una vez concluida la temporada de trabajo<sup>48</sup> y de que, por tanto, exigieran medidas y disposiciones para la integración.

Unos cuantos Estados miembros no pretenden elaborar ninguna política ni medida relacionada, puesto que sus contextos nacionales, y en particular sus mercados laborales, (todavía) no muestran ninguna necesidad de aumentar la flexibilidad de los flujos migratorios. La crisis económica actual y los altos índices de emigración de algunos Estados miembros son factores que influyen cada vez más en el pensamiento político en lo que respecta a la migración temporal y circular. Al examinar la visión y las políticas vigentes en los Estados miembros, se observa que existe una gran variación en el nivel de desarrollo de estas, que va desde niveles inexistentes, embrionarios y relativamente avanzados hasta una estrategia y política claramente definidas.

**Eslovenia**, **Lituania** y la **República Checa**, que hace poco que han comenzado a incluir la migración circular en la agenda política, se encuentran en fase embrionaria. En 2010, la **República Checa** aprobó una resolución en materia de migración y comenzó los preparativos de una propuesta acerca de un nuevo sistema de migración que daría prioridad a la migración circular con objeto de cubrir la escasez de mano de obra (en lugar de una migración de mayor duración o de una instalación permanente). En el *Plan de acción checo sobre la migración* se destaca: a) la importancia de la flexibilidad a la hora de planificar la migración destinada a las actividades económicas para poder responder a los rápidos cambios en la economía y adaptarse a ellos; y b) que se permita trabajar únicamente de forma temporal en el Estado miembro a los trabajadores con poca cualificación. En este momento, **Bélgica** no cuenta con ninguna política en materia de migración circular aunque participa en dos programas de la OIM que facilitan que la diáspora residente en Bélgica regrese a sus países de origen para fomentar el desarrollo, es decir, sería una forma de migración circular «de salida» (consulte la [sección 4.3.2](#) más adelante para obtener más detalles).

En **Lituania**, las *Directrices sobre la política de inmigración* adoptadas en diciembre de 2008 también introducen principios que propician la migración temporal y circular. Las directrices ponen de relieve la necesidad de contar con una política de inmigración que sea flexible, que responda a las necesidades del mercado laboral y que establezca límites de tiempo (temporal). De una forma parecida, el proyecto de estrategia y plan de acción sobre la migración económica de **Eslovenia**

<sup>47</sup> COM (2010) 379, Final, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0379:FIN:ES:PDF>

<sup>48</sup> Para obtener más información, véase el informe nacional de **Austria**.

incluye importantes recomendaciones sobre migración temporal y circular. En relación con la migración temporal, el plan de acción describe cómo podría gestionarse la migración temporal mediante planes vinculados a sectores concretos donde exista escasez de mano de obra. Con respecto a la migración circular, en el plan se explican las maneras en que se podría fomentar este tipo de migración como, por ejemplo, la exploración de la posibilidad de establecer un marco reglamentario que facilitase la migración circular y la identificación de incentivos tanto para fomentar la circulación, como para proteger a los estados de acogida y velar por el funcionamiento eficaz de este tipo de migración.

**España, Países Bajos y Suecia** han elaborado una visión sobre la migración circular. En **España** y los **Países Bajos**, la estrategia nacional pretende combinar el interés de las personas migrantes, el país de origen y el Estado miembro de acogida, la situación denominada de «triple beneficio». La política de **España** es parecida a la política del *Enfoque Global de la Migración* de la UE que se centra en: (1) una mejor organización de la gestión de los flujos de migración laboral; (2) la cooperación internacional con los países de origen para tratar las causas fundamentales de la migración (por ejemplo, la pobreza, la falta de perspectivas y de desarrollo); (3) las políticas de desarrollo destinadas a la integración social de las personas migrantes; y (4) la intensificación de la lucha contra la migración irregular y la trata de seres humanos. En cambio, en los **Países Bajos**, se considera que la migración circular tiene una prioridad menor en cuanto a las opciones que brinda para afrontar la escasez de mano de obra y los retos demográficos, mientras que se da mayor prioridad al uso de los recursos ya disponibles. **Suecia** enfoca la migración circular como un fenómeno espontáneo cuyos parámetros, como la duración de la estancia y las modalidades de retorno, solo pueden determinarlas las propias personas migrantes. En principio, se presupone que a los nacionales de terceros países les interesa una instalación permanente. **Suecia**, a priori, es de la opinión de que el aumento de la movilidad de las personas migrantes es básicamente positivo para la UE, la persona migrante y los terceros países (es decir, el «triple beneficio») y que, por tanto, debe favorecerse aunque no «forzarse».

En **Alemania** y **Francia**, la migración circular se percibió inicialmente desde el ámbito gubernamental no tanto como un proceso de migración espontánea que debía fomentarse o no, sino más como un instrumento de control. Cuando los gobiernos respectivos presentaron un documento de estrategia común sobre este asunto en el otoño de 2006, recalcaron la función de la migración circular como un «instrumento de la política de migración y desarrollo» para la «admisión de personas migrantes trabajadoras durante períodos limitados» o la «concesión de visados temporales de estudios a personas migrantes seleccionadas». En **Francia**, la introducción de los Acuerdos sobre la gestión de los flujos migratorios en 2007 estableció relaciones privilegiadas con terceros países<sup>49</sup>. Estos acuerdos, junto con las disposiciones relativas a la lucha contra la migración irregular y el fomento del desarrollo, cubren la circulación de distintas categorías de nacionales de terceros países, así como el empleo de estudiantes tras su graduación y hacen especial hincapié en la migración legal. La «circularidad» per se no se ha previsto en ninguno de los permisos existentes y la migración circular se percibe como una nueva forma de migración temporal. En la actualidad, las políticas de migración circular de **Alemania** y **Francia** se centran en la gestión de la migración y en el nexo entre migración y cooperación para el desarrollo. En otros lugares, como en **Italia** en 2010, un decreto en materia de inmigración reservó 4000 de las 80 000 admisiones de trabajadores de temporada de fuera de la UE para «iniciar proyectos especiales a fin de fomentar los programas de migración circular».

<sup>49</sup> Hasta la fecha, 13 países firmaron un acuerdo sobre la gestión concertada de los flujos migratorios con **Francia**: Benín, Burkina-Faso, Camerún, Cabo Verde, Congo, Gabón, Macedonia, Mauricio, Montenegro, Rusia, Senegal, Serbia y Túnez.



### 3.3 Principales elementos identificados en las políticas nacionales

Las visiones y políticas identificadas en los Estados miembros con respecto a la migración temporal y circular se centran, en mayor o menor medida, en los siguientes elementos principales abordados por estas formas de migración:

- Apoyo al progreso económico en el Estado miembro (por ejemplo, cobertura de la escasez de mano de obra, contribución a la sociedad del conocimiento, etc.)
- Fomento del desarrollo de terceros países, que incluye la atenuación de la fuga de cerebros y el estímulo de la captación de cerebros
- Garantía de una estrategia de medios de subsistencia y de la integración de las personas migrantes
- Retorno de las personas migrantes

A continuación, se analiza brevemente cada uno de estos elementos. En general, parece que las visiones y políticas dan prioridad al desarrollo de la economía nacional, principalmente mediante la migración circular «de entrada» y la captación de personas migrantes temporales, aunque también se presta una importante atención al desarrollo de los terceros países y a la necesidad de evitar la fuga de cerebros y estimular la captación de cerebros. La (re)integración de las personas migrantes circulares y temporales, así como su retorno, son elementos que no tienen tanta cobertura en las visiones y las políticas nacionales.

#### 3.3.1 Apoyo al progreso económico de los Estados miembros

En todos los Estados miembros, la política nacional y el enfoque general en relación con la migración temporal y circular se basan principalmente en las consideraciones relativas a las necesidades de los mercados laborales nacionales. Concretamente, parece que el uso de la migración temporal para satisfacer las necesidades del mercado laboral va en aumento en casi todos los Estados miembros mientras que la migración circular se emplea, aunque en menor medida, como instrumento para cubrir la escasez de mano de obra en el mercado de trabajo de temporada y para otras formas temporales de empleo.

**Finlandia**, además de la atención que presta a la migración permanente, admite que las personas migrantes circulares y temporales también pueden contribuir a cubrir la escasez de mano de obra en los sectores social y sanitario, por ejemplo. La *Ley de migración laboral* de **Suecia**, que facilita la entrada para trabajar a nacionales de terceros países migrantes por motivos laborales con independencia de su cualificación, ofrece la posibilidad de atraer a más trabajadores migrantes y favorecer, de este modo, más migración circular. En **Portugal**, la migración basada en el empleo y la migración de larga duración que conduce a la inmigración permanente han conformado las prioridades de la política migratoria en las últimas dos décadas. En la actualidad, **Portugal** parece tender hacia el amplio enfoque de la UE sobre la migración circular, que vincula su política de migración circular para satisfacer las necesidades laborales y favorecer el nexo entre migración y desarrollo con el desarrollo y la evitación de la fuga de cerebros mediante diversos proyectos en terceros países, que concretamente están en desarrollo.

#### 3.3.2 Cooperación para el desarrollo, la fuga y la captación de cerebros

**Alemania, Bélgica, Eslovenia, Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia** vinculan de forma explícita su visión y sus políticas en materia de migración temporal y circular con el desarrollo y la cooperación con terceros países. En **Finlandia**, por ejemplo, el *Ministerio de Trabajo y Economía* propone que se tenga en cuenta la migración en las iniciativas



bilaterales de cooperación para el desarrollo. Además, para evitar la fuga de cerebros, el *Plan de acción para la migración laboral*<sup>50</sup> actual recalca que la contratación de nacionales de terceros países no debe causar problemas de escasez de mano de obra en sectores vulnerables de los países de origen ni repercutir en su desarrollo social y económico. En **Francia**, la prevención de la fuga de cerebros se contempla en los acuerdos de «*gestión concertada de los flujos migratorios*» celebrados con diversos países en desarrollo y deben tenerse en cuenta a la hora de expedir un permiso de trabajo temporal. En **Italia**, el programa gubernamental de 2007 - 2009 proponía el favorecimiento de la entrada temporal de personas cualificadas; además, también estaba concebido para contribuir al desarrollo sostenible mediante la transferencia de conocimientos entre países y la simplificación de las disposiciones para el desplazamiento temporal de quienes tuvieran conocimientos con una cualificación concreta.

En los **Países Bajos**, se está ejecutando un proyecto piloto sobre migración circular con Sudáfrica e Indonesia, por el que se ha permitido que un máximo de 160 personas migrantes por motivos laborales trabajen en los Países Bajos durante un período máximo de 2 años. El proyecto tiene como finalidad examinar la hipótesis del «triple beneficio» (consulte también la [sección 4.3.1](#)).<sup>51</sup> En 2008, el ministro holandés de Cooperación para el Desarrollo y el Secretario de Estado holandés de Justicia publicaron un documento de política sobre migración y desarrollo, que identificó seis áreas prioritarias en las que se incluyen la migración circular y la captación de cerebros. En general, la política pone de manifiesto la necesidad de hacer uso de la sensibilidad al contratar a nacionales de terceros países de ciertos sectores para evitar la fuga de cerebros.

**España** aplica en la actualidad varios programas que fomentan el desarrollo en terceros países, además de favorecer la migración circular de agricultores principalmente. El proyecto *Migración laboral, temporal y circular* puesto en marcha por la Unió de Pagesos (el sindicato catalán de agricultores) y la fundación Pagesos Solidaris facilita la contratación repetida de trabajadores agrícolas de temporada procedentes de terceros países e incluyen la formación de dichos trabajadores para que puedan poner en marcha proyectos comunitarios o familiares al regresar a sus países. El programa se centra principalmente, aunque no de forma exclusiva, en personas migrantes procedentes de Colombia. Además, desde 2006, **España** ha estado ejecutando una serie de Planes de acción para el África subsahariana (la duración del plan actual va desde 2009 a 2012). De un modo parecido, el Programa de acción comunitario Aeneas de **Italia**, en funcionamiento desde 2007 a 2010, se centraba en ofrecer formación de aprendizaje a jóvenes moldavos, rusos y ucranianos a quienes, después, se les garantizaba el empleo en sus países de origen. Este plan posibilita una forma de migración temporal, pero centrada en las necesidades de la persona migrante.

En **Eslovenia**, la reducción de la fuga de cerebros también es un aspecto que se incluye en el proyecto de estrategia para la migración económica que, sin embargo, todavía no se ha adoptado. Además, la contratación ética y la reducción de la fuga de cerebros se reflejaban en el proyecto de acuerdo bilateral con Bosnia-Herzegovina.

En **Suecia**, en 2009, el gobierno nombró a un Comité parlamentario independiente (CiMU) para que estudiase la relación entre migración circular y desarrollo. La tarea del Comité consistía en trazar el

<sup>50</sup> *Plan de acción para la migración laboral* (Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman). Publicaciones del Ministerio del Interior, 23/2009. Disponible en: [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/86C1C347491A1C85C2257665003AACC7/\\$file/232009.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/86C1C347491A1C85C2257665003AACC7/$file/232009.pdf).

<sup>51</sup> El 1 de junio de 2011 el Secretario de Estado holandés de Asuntos Exteriores decidió poner fin prematuramente al proyecto piloto debido a complicaciones en su ejecución. Próximamente se publicará un informe definitivo sobre las enseñanzas extraídas de este proyecto. Esta cancelación se produjo después de la publicación del informe nacional de los **Países Bajos** sobre este estudio de la REM y durante la elaboración de este informe de síntesis; por tanto, la información se conserva.

mapa de la migración circular e identificar los factores que influían en las oportunidades de las personas migrantes para desplazarse entre Suecia y sus países de origen, y viceversa. El principal motivo para designar al Comité fue el fomento de los efectos positivos que tenía la migración circular en el desarrollo. Además, en marzo de 2008, el gobierno adoptó una nueva Política de Desarrollo Global (*Sveriges politik för global utveckling*) para sustituir a la política anterior que databa de 2002/03. En esta política se afirma que «*la migración laboral y la migración circular constituyen un potencial de desarrollo para los países de origen y para las propias personas migrantes, así como para las economías de los países de origen*».

En el **Reino Unido**, aunque no hay ninguna política nacional concreta en materia de migración circular vigente, existen ejemplos de formas de cooperación ad-hoc con terceros países que tuvieron éxito centradas en un enfoque «ascendente» y que ponían de relieve las ventajas potenciales del «triple beneficio». Sin embargo, se destaca que la relación entre migración temporal y circular, así como el desarrollo de los países de origen, sigue sin haberse explorado lo suficiente.

**Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos y Portugal** reconocen de forma específica en su visión y sus políticas el valor que la migración circular tiene para el país de origen cuando los nacionales de terceros países regresan, con una nueva cualificación, de una estancia en el Estado miembro de la UE a sus respectivos países, o cuando las personas que han emigrado y se han establecido en la UE regresan a su país de origen durante un período transitorio. A este respecto, estos Estados miembros suelen hacer referencia a la participación de las comunidades de la diáspora como *impulsores del desarrollo y del comercio* en su país de origen mediante la transferencia de remesas financieras y sociales. Por ejemplo, el programa MIDA de los Grandes Lagos de la OIM en **Bélgica** (consulte la [sección 3.4](#)). Sin embargo, con mucha frecuencia, estos beneficios simplemente se reconocen en lugar de promoverse activamente como parte de programas e incentivos concretos para nacionales de terceros países.

### 3.3.3 Medios de subsistencia e integración

En la mayoría de los Estados miembros, las estrategias de medios de subsistencia e integración se dirigen principalmente a aquellos que migran de forma permanente. Algunos Estados miembros (**Eslovenia, España, Estonia, Portugal y Suecia**) se centran en los medios de subsistencia y la integración de las personas migrantes temporales y circulares, o incluyen a estos grupos en su enfoque general para la integración. En **España**, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, que estuvo en funcionamiento desde 2007 a 2010, estaba destinado específicamente a fomentar la integración de los trabajadores de temporada extranjeros. **Suecia** considera que la integración satisfactoria en el país de acogida también mejora las perspectivas de que la reintegración en el país de origen se realice con éxito, mientras que **Estonia** ofrece programas de integración a todos los inmigrantes recién llegados, con independencia de la duración prevista de la estancia.

En algunos Estados miembros (**Alemania, Finlandia y Grecia**) cada vez se reconoce en mayor medida que las labores de integración también deben centrarse en aquellas personas que solo van a estar durante un período limitado. En **Alemania**, el *Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo* ha observado que es necesaria una mejor integración de las personas migrantes en los mercados laborales nacionales que incluye, por ejemplo, el reconocimiento de las cualificaciones académicas y profesionales para garantizar que se aproveche de forma más sistemática el potencial de la política de desarrollo en materia de migración circular. En el caso de las personas migrantes por motivos laborales que permanecen en Alemania durante un corto período de tiempo, como los trabajadores de temporada extranjeros o los trabajadores con contratos de duración limitada, el tema de la integración satisfactoria no es fundamental. Lo mismo puede decirse de los estudiantes extranjeros que solo pasan un semestre aproximadamente estudiando en Alemania. Sin embargo, en el caso de otras personas migrantes que pasan más tiempo, tanto los responsables de las decisiones políticas como los ciudadanos en general consideran que, con demasiada frecuencia, se dejan de

lado las labores de integración. No obstante, como regla general, las medidas y los paquetes estatales de integración están abiertos a todos los inmigrantes que residen en el país «de forma legal» y «permanente», sea cual sea el motivo de su estancia o sus planes anteriores para volver a su país de origen o desplazarse a otro país. Ello significa que las condiciones previas para la integración son las mismas para todas las personas migrantes, tanto si la migración es de carácter temporal, circular o de mayor duración.

En **Grecia**, el actual gobierno ha decidido que el fomento de la integración social de las personas migrantes sea una de sus prioridades políticas y se prevé prestar mayor atención a los vínculos entre migración temporal y circular e integración. Hasta el momento, parece que no hay ninguna medida de integración o son muy limitadas en lo que respecta a las personas migrantes circulares y temporales.

En **Finlandia**, se considera que la integración de las personas migrantes temporales por motivos laborales es una pieza fundamental de su Plan de acción sobre la política laboral y, en un estudio reciente<sup>52</sup>, se sugiere que los mayores retos a la hora de atraer cualquier tipo de mano de obra extranjera, ya sea permanente o temporal, son las dificultades relacionadas con la integración, el aprendizaje del idioma y la búsqueda de empleo para el cónyuge. Sin embargo, a las personas migrantes temporales no se les aplica la *Ley de integración* ni sus medidas de integración actuales.

En **Suecia**, la legislación concede a las personas migrantes mayores de 61 años el derecho a percibir en sus países de origen, si deciden regresar, la pensión basada en los ingresos que hayan obtenido en Suecia. El Estado miembro es también uno de los tres países que han ratificado el convenio de la OIT sobre la *conservación de los derechos de pensión de los migrantes*. Ello se ve reflejado en su reglamentación nacional, como se explica con más detalle en la [sección 4.2.3](#) a continuación.

### 3.3.4 Retorno

Los Estados miembros que cuentan con una visión, políticas o medidas relacionadas con la migración temporal y circular suelen incluir aspectos relativos al retorno (**Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia**).<sup>53</sup> Los enfoques de algunos Estados miembros (**Bélgica, España, Estonia, Francia y Suecia**) permiten el desplazamiento constante y lo alientan. En **Bélgica** y **Estonia**, por ejemplo, se permite que los nacionales de terceros países regresen a sus países de origen durante un período concreto sin que pierdan la residencia.

En **Francia**, los acuerdos sobre «gestión concertada de los flujos migratorios» mencionados anteriormente incorporan disposiciones para facilitar la entrada y el retorno de los migrantes temporales, cuyo patrón migratorio se convierte en circular a medida que llevan a cabo desplazamientos constantes.

Puesto que la migración circular suele gestionarse en el marco de la inmigración general, se aplican sanciones y medidas generales a los migrantes temporales que superan el período de estancia establecido por un visado o permiso, o que ya no cumplen las condiciones de entrada o admisión. La suposición general es que, una vez que la persona migrante ha completado su estancia, volverá a su hogar. La situación de aquellos que no lo hagan se considerará irregular. **Portugal** hace hincapié en la importancia del retorno dentro de la migración circular como medio de fomentar la transferencia de cualificaciones a países en desarrollo.

<sup>52</sup> Publicaciones del Ministerio finlandés de Empleo y Economía, 27/2009.

<sup>53</sup> Para obtener una perspectiva general y un análisis de los programas de retorno existentes en los Estados miembros, véase el reciente estudio de la REM sobre «Assisted Return to and Reintegration in Third Countries» (Retorno asistido y reintegración en terceros países).

En **España**, el retorno forma parte explícita de la visión nacional de la migración temporal y circular; por tanto, los trabajadores de temporada extranjeros y aquellos a quienes se contrata para un proyecto concreto deben aceptar volver a su país de origen al término de la relación laboral. Para verificar el retorno, el trabajador debe visitar la misión diplomática o la oficina consular en el mes siguiente al vencimiento de su autorización de trabajo en **España**. El cumplimiento del compromiso de regresar contraído permite que se vuelva a dar trabajo a los mismos trabajadores en campañas posteriores sin tener que someterse a más procedimientos de selección. En 2009, la **República Checa** favoreció el retorno voluntario de nacionales de terceros países como medida excepcional para los nacionales extranjeros que perdieron sus empleos como consecuencia de la crisis económica.

### 3.3.5 Otros aspectos

En la **República Eslovaca**, las medidas en materia de migración circular están limitadas a los trabajadores de temporada extranjeros, que podría considerarse como una forma de migración circular. En **Grecia**, *de facto* casi todas las personas migrantes circulares y temporales en la actualidad son trabajadores de temporada extranjeros con poca cualificación procedentes de Egipto o Albania, lo que supone aproximadamente el 95 % del total de la población migrante. En **Finlandia** en los últimos años, el número de personas que trabajan de forma temporal ha aumentado considerablemente más que el número de residentes extranjeros permanentes o extranjeros contratados. La mayor parte de los trabajadores temporales (el 60 % aproximadamente) son recolectores de temporada. En **Estonia e Irlanda**, se hace especial hincapié en atraer a nacionales de terceros países con fines educativos. En **Estonia**, ello significa atraer a estudiantes de doctorado y de máster, así como a aquellos que realizan formación profesional superior. En **Irlanda**, se está elaborando una «marca de calidad» para cursos y universidades concretos. La Marca de Calidad tiene como finalidad apoyar el desarrollo de la marca de educación irlandesa fuera de sus fronteras que, además, conlleve controles de inmigración simplificados para estudiantes que deseen realizar esos cursos.<sup>54</sup> La Junta de Turismo de **Malta** ha comenzado una campaña recientemente para atraer a personas migrantes temporales que deseen estudiar inglés como segunda lengua. Además, **Malta** también cuenta con disposiciones especiales en vigor para los nacionales de terceros países que sean estudiantes de medicina en el Estado miembro. El *Ministerio de Ciencia y Educación Superior* de **Polonia** pretende también, como parte de su reforma del sistema educativo, aumentar el número de nacionales de terceros países en las universidades polacas (en particular en el nivel del doctorado). **Luxemburgo** también está tratando de fomentar la investigación, el desarrollo y la innovación del Estado miembro mediante la captación de investigadores, incluidos aquellos de terceros países.

Aunque el retorno de los nacionales que habían emigrado anteriormente desde los Estados miembros no sea un aspecto fundamental del debate sobre migración circular, fue un tema que mencionaron diversos Estados miembros. Las políticas de **Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania y Polonia** insisten concretamente en el retorno de sus propios nacionales, lo que se considera como un interés en la «migración de retorno», también porque estos mismos Estados miembros están expuestos a la fuga de cerebros debido al alto grado de emigración. Los intentos de alentar el regreso de los nacionales también conllevan medidas para fomentar un retorno temporal, tras el cual se espera que la persona desee quedarse de forma permanente.

## 3.4 Debate/consulta público

En la mayoría de los Estados miembros, la sociedad civil, las instituciones académicas y los grupos de representantes de las personas migrantes, parece que las ventajas potenciales de los planes de

<sup>54</sup> En **Irlanda**, esta iniciativa forma parte de una política para promover el Estado miembro como un «centro de educación internacional».

migración temporal y circular están ampliamente reconocidos, pero en ocasiones se cuestiona el supuesto del «triple beneficio». Por ejemplo, existe una preocupación generalizada entre la sociedad civil y las sociedades de representantes de las personas migrantes en **Eslovenia, Finlandia, Grecia, Malta, República Checa y Suecia** acerca de que las personas migrantes temporales y circulares puedan correr el riesgo de sufrir explotación laboral en caso de que no existan mecanismos de control y vigilancia adecuados de empleadores y sectores industriales.

La preocupación existente en la opinión pública acerca de la fuga de cerebros de personas migrantes altamente cualificadas procedentes de terceros países que puede ocasionar escasez de mano de obras en dichos países en sectores clave como la sanidad parece ser un tema candente en diversos Estados miembros. En los **Países Bajos**, por ejemplo, la inquietud sobre la fuga de cerebros tiene bastante importancia en el debate y los análisis en el Parlamento y los medios de comunicación. La principal preocupación se ha referido a la práctica de captar enfermeras y personal médico de terceros países para servir los intereses de los Países Bajos, aunque ello pueda tener consecuencias negativas en lo que respecta a la atención sanitaria en sus países de origen. No obstante, también se han mencionado las repercusiones positivas de la migración laboral desde países en desarrollo, como la reducción de la pobreza.

En **Hungría**, se ha informado de que a las personas migrantes temporales por motivos laborales se las veía de forma negativa y se las asociaba fácilmente con mano de obra barata e ilegal. En **Finlandia**, aunque una investigación reciente sugiere que ha aumentado la comprensión de las ventajas que supone disponer de una fuerza de trabajo internacional para satisfacer las necesidades del mercado laboral<sup>55</sup>, los debates públicos también reflejan la preocupación sobre la posible explotación de las personas migrantes. Al mismo tiempo, sigue existiendo la percepción de que los inmigrantes vienen a «quitar el trabajo a los finlandeses».

El debate público en **Alemania, Hungría, Letonia, Luxemburgo, Malta** y los **Países Bajos** muestra cierto escepticismo en relación con la migración temporal y circular. En **Alemania** y los **Países Bajos**, por ejemplo, este escepticismo está generado principalmente por las experiencias extraídas de los antiguos programas de migración temporal de los años 60 y 70 (es decir, los «programas de trabajadores invitados») que provocaron que muchas personas migrantes se establecieran permanentemente en dichos Estados miembros. En **Luxemburgo**, al carecer también de una política nacional bien elaborada, las partes interesadas no están familiarizadas con los conceptos y siguen mostrando escepticismo con respecto a los objetivos y la eficacia de los programas de migración circular. Según **Luxemburgo**, las asociaciones nacionales de personas migrantes también destacan la importancia de que las ONG y las propias personas migrantes participen en las actividades de cooperación entre la sociedad civil, tanto de las sociedades de acogida como de los países de origen.

Por último, la crisis económica mundial ha seguido alimentando los debates en una dirección negativa en **Estonia, Letonia y los Países Bajos**. En los **Países Bajos**, por ejemplo, la crisis económica y el aumento del desempleo ha puesto sobre la mesa preguntas relativas a si la migración temporal y circular de personas migrantes con (poca) cualificación es de todo punto deseable. En cambio, en **España**, la sociedad civil ha acogido de buen grado las labores del gobierno para promover los planes de migración temporal y circular, en especial porque los representantes de la patronal y los sindicatos han participado de forma explícita en el proceso de adopción de decisiones,

<sup>55</sup> Según un estudio reciente realizado por Gallup en 2010: el 59 % de los ciudadanos finlandeses opinaban que **Finlandia** debería aceptar más inmigrantes ya que en 2007 esta cifra era solo del 27 %. Más información disponible en: <http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli/L%C3%A4hes+60+prosenttia+ei+ottaisi+lis%C3%A4%C3%A4+maahanmuuttajia/1135254407014>.



y porque se ha empleado al tercer sector (asociaciones de personas migrantes y ONG) para ofrecer asistencia, iniciativas de formación y proyectos de co-desarrollo vinculados a la contratación de trabajadores temporales. No obstante, en **España** también ha habido críticas que sugieren que los terceros países asociados se elegían en virtud de prioridades diplomáticas y estratégicas, en lugar de considerar el grado de necesidad de cada país.

### 3.5 Evaluaciones nacionales de estudios, programas y políticas existentes

En la mayoría de los Estados miembros, la investigación y el desarrollo de las políticas y medidas en materia de migración temporal y circular es un fenómeno reciente y, como consecuencia, se han realizado y notificado pocas evaluaciones y estudios de impacto hasta la fecha. En esta sección se describen los resultados notificados.

En **Suecia**, un Comité parlamentario independiente para la migración circular y el desarrollo (CiMU) analizó y evaluó la política y el enfoque en materia de migración circular. El informe final<sup>56</sup> se elaboró en marzo de 2011 y se envió a los organismos pertinentes para que realizasen los comentarios oportunos antes de septiembre de 2011. El Comité llegó a la conclusión de que la migración circular podía beneficiar al país de origen a través de las remesas financieras enviadas por las personas migrantes, pero también a través de las «remesas sociales» que la persona migrante puede aportar al país de origen al regresar. El CiMU realizó diversas propuestas y recomendaciones para que se realizasen cambios legislativos y se adoptasen otras medidas enfocadas a eliminar los obstáculos para la migración circular. Entre ellas se encuentran la creación de permisos de duración limitada de cuatro años (o más) para personas que deseen permanecer durante períodos más prolongados sin que tengan que solicitar la residencia permanente; una ampliación del período de cualificación para la residencia permanente que permita que las personas migrantes vuelvan durante períodos más largos a su país de origen; apoyo a las organizaciones de diáspora; y planes simplificados para nacionales de terceros países que envíen remesas.

Los **Países Bajos** realizan con regularidad revisiones anuales, que supervisan y evalúan los programas y proyectos nacionales destinados a fomentar la migración temporal y circular. Además, **Finlandia**, **Grecia**, **Reino Unido** y **Suecia** hacen referencia a estudios académicos o gubernamentales realizados en cada Estado miembro en relación con la voluntad de los nacionales de terceros países de regresar a su país de origen.

**Grecia** analiza un estudio que afirma que «es más probable que las personas migrantes circulares trabajen de forma ilegal (que otras personas migrantes) y que hayan regresado principalmente después de que haya vencido su permiso de trabajo temporal con la intención de volver a migrar»<sup>57</sup>. Según este estudio, «tener una experiencia migratoria positiva de poca duración» puede considerarse un «factor determinante de la migración circular». Entre otros factores se incluyen ser un varón, tener un nivel de formación más bajo y proceder de una zona rural. En resumen, en este estudio se sugiere que la migración circular resulta atractiva para (algunos) trabajadores migrantes, pero que, al menos en la actualidad, puede haber relación entre circularidad e irregularidad. En Grecia, los patrones de migración circular se dan principalmente entre Grecia, Albania e Italia.<sup>58</sup>

Los estudios realizados en **Finlandia** han mostrado de un modo parecido que las personas migrantes se ven atraídas hacia formas circulares de migración. Un estudio relativo a estudiantes de

<sup>56</sup> Informe final del Comité para la migración circular y el desarrollo de **Suecia** (SOU 2011:28)

<sup>57</sup> Vadean, F. and Piracha, M. (2009) *Circular Migration or Permanent Return: What Determines Different Forms of Migration?*, Discussion Papers KDPE 09/12

<sup>58</sup> Maroukis Thanos & Gemi Eda, Circular Migration between Albanian and Greece, mayo de 2010. Proyecto Metoikos, <http://www.eui.eu/Projects/METOIKOS/Documents/BackgroundReports/Greece-AlbaniaMay2010.pdf>

terceros países sugería que, de no permanecer en Finlandia, les gustaría trabajar en Australia, Estados Unidos o el **Reino Unido**. En otros dos estudios se sugería que varias personas migrantes pretendían permanecer en Finlandia más de un año y que les gustaría volver a Finlandia y, por tanto, preferirían formas de migración de mayor duración sobre las formas temporales.

De un modo parecido, en el **Reino Unido**, un estudio encargado por el gobierno descubrió que el 79 % de todos los estudiantes que entraron en el país en 2004 ya no estaban en el sistema de inmigración transcurridos cinco años<sup>59</sup>, lo que sugería que era probable que la mayoría de los estudiantes se marcharan en el plazo de cinco años. No obstante, puesto que se creía que el 21 % restante seguía estando en el Estado miembro transcurrido este tiempo, todo apuntaba a que esta ruta no era tan «temporal» como se pensaba.

**España, Francia, Letonia y la República Checa** también extrajeron conclusiones sobre los planes de retorno de los nacionales de terceros países a partir del análisis de los datos estadísticos. La **República Checa** aporta datos del programa de becas del gobierno que demuestran que el índice de retorno de los becarios a sus países de origen es bajo. **Francia** llega a la conclusión de que, a excepción del permiso para trabajadores temporales, los titulares de otro tipo de permisos hacen uso en gran medida de la posibilidad de renovarlos, lo que convierte una «migración temporal» en una «migración de larga duración». **España** hace referencia a estadísticas que muestran que el número de personas migrantes que vuelven a su país de origen aumentó en el período comprendido entre 2007 y 2009, y sugiere que este incremento está motivado por la crisis económica.

En cambio, **Suecia** menciona un estudio del Banco Mundial<sup>60</sup> que sugiere que las personas migrantes encuestadas preferirían la migración temporal y circular a formas más permanentes. En él, se determinó que entre el 60 y el 70 % de las personas migrantes de Bosnia y Herzegovina, Bulgaria (antes de la adhesión a la UE), Georgia, Rumanía (antes de la adhesión a la UE), Kirguistán y Tayikistán preferirían dichas formas de migración.

En **Suecia**, el informe provisional del CiMU<sup>61</sup> evaluó patrones de migración circular y países de destino. Llegó a la conclusión de que las personas migrantes nacidas en los países nórdicos y en los países del grupo UE-27, cuyos patrones de migración son circulares, tienden a volver con más frecuencia a su país de origen o a otro país de la zona, mientras que los nacionales de estados africanos tienden a seguir desplazándose a países con un nivel de vida similar en lugar de volver a África. En **Letonia**, debido a la recesión económica mundial, muchos de los nacionales de terceros países que tenían permisos de residencia perdieron sus empleos. Esta circunstancia generó un efecto rebote imprevisto y muchos trabajadores nacionales de terceros países que perdieron sus empleos, en lugar de volver a sus países de origen, han preferido desplazarse a otros Estados miembros para buscar trabajo.

#### **4. LEGISLACIÓN QUE REGULA LA MIGRACIÓN TEMPORAL Y CIRCULAR**

En esta sección se ofrece una perspectiva general de la legislación europea que regula (aspectos de) la migración temporal y circular a la UE ([sección 4.1](#)), además de describir los marcos nacionales legislativos existentes ([sección 4.2](#)) más cualquier acuerdo o iniciativa concreta que hayan desarrollado con terceros países ([sección 4.3](#)).

<sup>59</sup> Achato, L.; Eaton, M.; Jones, C. (2010). *The Migrant Journey*. Home Office Research Report No.43, septiembre de 2010. Home Office. Disponible en <http://www.rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs10/horr43c.pdf>

<sup>60</sup> Banco Mundial, *Migrants and remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union*, 2007.

<sup>61</sup> Informe del gobierno sueco, SOU 2005:50.

## 4.1 Legislación de la UE

La legislación actual de la UE apoya la migración circular solo hasta cierto punto. En primer lugar, el acervo de la UE establece normas concretas relativas a la obtención del estatuto de residente de larga duración ([directiva 2003/109/CE](#) «Directiva relativa a residentes de larga duración»).<sup>62</sup> El cálculo de residencia legal y continua durante cinco años en el territorio del Estado miembro en cuestión (una condición fundamental para obtener el estatuto de residencia de larga duración) también debe incluir períodos fuera de dicho Estado, si dichos períodos no son superiores a seis meses cada uno o a diez meses en total. Además, los Estados miembros tienen la posibilidad de «dejar de contabilizar el tiempo» durante períodos de ausencia más prolongados «cuando concurren razones específicas o excepcionales de naturaleza temporal y de conformidad con su Derecho nacional». Sin embargo, pueden optar por «seguir contabilizando el tiempo» si esas ausencias más prolongadas corresponden a «traslados por motivos laborales, incluida la prestación de servicios transfronterizos» (artículo 4). Las mismas normas se aplican si un residente de larga duración se desplaza a otro Estado miembro y solicita allí la residencia de larga duración (artículo 25).

Una vez obtenido, se puede perder el estatuto de residente de larga duración por ausencia del territorio de la UE durante períodos superiores a un año. No obstante, los Estados miembros tienen la posibilidad de permitir que períodos de ausencia o ausencias más prolongados «por razones específicas o excepcionales» no supongan la pérdida del estatuto (artículo 9). Los Estados miembros tienen la potestad de dar acceso a los derechos de residente de larga duración conforme a la legislación nacional en condiciones más favorables que las establecidas en la directiva (artículo 13).

[Directiva 2009/50/CE](#) («directiva relativa a la tarjeta azul»),<sup>63</sup> que establece la normativa para los empleados altamente cualificados, permite que los titulares de la tarjeta azul UE se ausenten durante períodos inferiores a 12 meses consecutivos o no superiores a 18 meses en total, dentro del plazo de cinco años de residencia legal e ininterrumpida, y sigan pudiendo conseguir el estatuto de residencia de larga duración (artículo 16[3]). Además, una vez conseguido el estatuto, no se tendrán en cuenta las ausencias hasta dos años (artículo 16[4]). Tras 18 meses de residencia legal en un Estado miembro como titular de una tarjeta azul UE, la persona migrante y los miembros de su familia podrán trasladarse a otro Estado miembro distinto del primero para fines de empleo altamente cualificado (artículo 18[1]). Sin embargo, los Estados miembros tienen la posibilidad de limitar estos beneficios en la práctica «a los casos en que el nacional de un tercer país interesado presente la prueba de que estuvo ausente del territorio de la Comunidad para ejercer una actividad económica como trabajador por cuenta propia o por cuenta ajena, para desempeñar una actividad de voluntariado, o para estudiar en su país de origen» (artículo 16[5]).

[Directiva 2004/38/CE](#)<sup>64</sup> relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros también se aplica a nacionales de terceros países que son familiares de ciudadanos de la UE. En la directiva se recogen disposiciones que permiten que los ciudadanos y los miembros de sus familias que se desplacen dentro de la UE obtengan el estatuto de residencia permanente tras un período continuado de cinco

<sup>62</sup> Directiva 2003/109/CE del 25 de noviembre relativa al estatuto de nacionales de terceros países que son residentes de larga duración. Dinamarca, **Irlanda** y el **Reino Unido** no participaron en la adopción de esta directiva y, por tanto, no están sujetos a sus disposiciones.

<sup>63</sup> Directiva 2009/50/CE del 25 de mayo de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. Esta directiva deberá transponerse antes del 19 de junio de 2011 (art. 23[1]). Dinamarca, **Irlanda** y el **Reino Unido** no participaron en la adopción de esta directiva y, por tanto, no están sujetos a sus disposiciones.

<sup>64</sup> Está disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0038:ES:NOT>.



años consecutivos de residencia legal y continuada (artículos 16[1] y 16[2]).<sup>65</sup> Algunas de las disposiciones pueden favorecer la migración circular. Por ejemplo, la continuidad de la residencia no se verá afectada por ausencias temporales no superiores a un total de seis meses al año, ni por ausencias de mayor duración para el cumplimiento de obligaciones militares, ni por ausencias no superiores a doce meses consecutivos «*por motivos importantes como el embarazo y el parto, una enfermedad grave, la realización de estudios o una formación profesional, o el traslado por razones de trabajo a otro Estado miembro o a un tercer país*» (artículo 16[3]). El derecho de residencia permanente solo se perderá por ausencia del Estado miembro de acogida durante más de dos años consecutivos (artículo 16[4]).

En el [reglamento \(CE\) n° 1931/2006](#)<sup>66</sup> se establecen las normas por las que los residentes de terceros países situados en las fronteras exteriores de la UE pueden cruzar la frontera terrestre exterior de un Estado miembro siempre que posean un permiso expedido para tal fin (y un pasaporte en caso de que el Estado miembro en cuestión así lo requiera). Los residentes fronterizos pueden permanecer en una «zona fronteriza» estipulada mediante un acuerdo bilateral entre un Estado miembro y el tercer país vecino. La duración máxima de la estancia no debe ser superior a tres meses en un semestre.

En el [reglamento \(CE\) n° 883/2004](#) sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social y el [reglamento 1408/71](#) sobre la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad se exponen los derechos a prestaciones sociales de personas que estén o hayan estado sometidas a la legislación de uno o varios Estados miembros y se aplica a apátridas o refugiados que residan en el territorio de uno de los Estados miembros, así como a los miembros de sus familias y a sus supervivientes (así como a nacionales de la UE). La legislación garantiza que las personas estén sometidas a la legislación de un Estado miembro únicamente y que se protejan sus derechos. El 20 de diciembre de 2010, se presentó una [propuesta](#) para modificar el reglamento 883/2004,<sup>67</sup> en concreto las disposiciones relativas a «personas en situación de desempleo total» y a los miembros de las tripulaciones aéreas.

Después del Acuerdo de Ankara de 1963, que creó la primera asociación entre Turquía y la UE, existe un régimen especial para los trabajadores turcos y sus familiares, conforme a la [decisión 1/80](#)<sup>68</sup> del Consejo de Asociación entre Turquía y la Unión Europea. Esta decisión prevé la renovación de los permisos de trabajo después de un año de trabajo con el mismo empleador, tres años en la misma profesión o cuatro años en total. Las vacaciones anuales, las ausencias por razón de maternidad, de accidente de trabajo o de enfermedad de corta duración se asimilan a estos períodos, y se «dejan de contabilizar» durante los períodos de desempleo involuntario, debidamente acreditados por las autoridades competentes, y las ausencias por razón de enfermedad de larga duración. En el caso de los miembros de la familia, un período de espera de tres años para un permiso de trabajo (y, por tanto, un permiso de residencia) incluye períodos de ausencia «*por motivos legítimos, a fin de tomarse vacaciones, por ejemplo, o visitar a la familia en su país de origen*», y períodos inferiores a seis meses de estancia en el país de origen por motivos que el

<sup>65</sup> Véanse también las normas especiales establecidas en los artículos 17 y 18.

<sup>66</sup> Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R1931:ES:NOT>. Dinamarca, **Irlanda** y el **Reino Unido** no participaron en la adopción de este reglamento y, por tanto, no están sujetos a sus disposiciones.

<sup>67</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) n.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004. Disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/11/st11/st11077.es11.pdf>.

<sup>68</sup> Decisión n.º 1/80 del Consejo de Asociación del 19 de septiembre 1980 relativa al Desarrollo de la asociación. Véase [http://www.inis.gov.ie/en/INIS/DECISION\\_No\\_1\\_80\\_eng.pdf/Files/DECISION\\_No\\_1\\_80\\_eng.pdf](http://www.inis.gov.ie/en/INIS/DECISION_No_1_80_eng.pdf/Files/DECISION_No_1_80_eng.pdf)

miembro de la familia no puede controlar<sup>69</sup>.

La migración temporal a la UE se regula, en parte, mediante la *directiva 2004/114* relativa a la admisión de estudiantes, alumnos, aprendices y voluntarios («directiva de estudiantes»)<sup>70</sup>. Un permiso de residencia expedido a un estudiante debe ser válido durante un año y será renovable siempre y cuando se sigan satisfaciendo las condiciones correspondientes (artículo 12). De forma implícita, no se puede renovar cuando la persona en cuestión deja de ser un estudiante. Un permiso de residencia para un alumno se expedirá por un período de tiempo máximo de un año y, de nuevo, es implícitamente no renovable (artículo 13). Un permiso de residencia expedido a un aprendiz no remunerado tiene validez durante un año, o la duración del aprendizaje, y no es renovable salvo en casos excepcionales (artículo 14). Un permiso de residencia a un voluntario se expedirá durante un período máximo de un año o superior en casos excepcionales (artículo 15). La directiva no afecta a la facultad de los Estados miembros de adoptar disposiciones más favorables (artículo 4) ni de no aplicarla en ningún caso a alumnos, aprendices y voluntarios (artículo 3[1]).

Por último, la [Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional](#)<sup>71</sup> propuesta prevé un período máximo de estancia de seis meses en un año civil (artículo 11), y promovería la migración circular de modo que los Estados miembros tendrían que expedir un permiso de trabajo pluriestacional o aplicar procedimientos simplificados a los trabajadores de temporada extranjeros que ya habían sido admitidos y deseen volver (artículo 12). Además, la [directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de un traslado dentro de una misma empresa](#)<sup>72</sup> propuesta tiene como finalidad fomentar la migración para el crecimiento económico sostenible de la Unión Europea mediante gestión integral de la migración temporal. La directiva propuesta establece disposiciones para garantizar que la estancia sea temporal. Por ejemplo, el artículo 5 propuesto establece la persona trasladada debe «*aportar pruebas...de que podrá ser trasladado de nuevo a una entidad perteneciente al mismo grupo y establecida en un tercer país al término de la misión*», es decir, que regresará a su país de origen.

Este marco legislativo de la UE brinda un contexto amplio para comprender los enfoques en materia de migración temporal y circular adoptados a nivel nacional. De hecho, varios Estados miembros (**Alemania, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Reino Unido, República Eslovaca y Suecia**) han aplicado, o están en proceso de transposición, la legislación de la UE que es pertinente para la cuestión de la migración circular. En **Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, y República Eslovaca** se realizaron avances con respecto a la *Directiva 2009/50/CE* («directiva relativa a la tarjeta azul»), que tuvo que transponerse antes de junio de 2011. En **Francia**, se está adoptando la nueva ley sobre inmigración, y los decretos posteriores aclararán y transpondrán las disposiciones específicas de la directiva relativa a la tarjeta azul. En la actualidad, **Polonia** está elaborando una *Ley de extranjería* modificada, que también transpondrá la *directiva relativa a la tarjeta azul* en la legislación nacional. El **Reino Unido** ha aplicado los *reglamentos 883/2004/CE y 1408/71*, así como los instrumentos asociados que garanticen la portabilidad de las prestaciones sociales dentro de la Unión Europea. Anima a las personas migrantes a trabajar en el Reino Unido de forma temporal y a volver después a sus países de origen con prestaciones adicionales.

<sup>69</sup> Caso C-351/95 *Kadiman* [1997] ECR I-2133.

<sup>70</sup> Directiva 2004/114/CE de 13 de diciembre de 2004 relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado. Dinamarca, **Irlanda** y el **Reino Unido** no participaron en la adopción de esta directiva y, por tanto, no están sujetos a sus disposiciones.

<sup>71</sup> Propuesta disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st12/st12208.es10.pdf>

<sup>72</sup> Propuesta disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0378:FIN:ES:PDF>

## 4.2 Marcos legislativos nacionales

En esta sección se explora el marco legislativo para la migración temporal y circular en el Estado miembro, y se basa en la política general de la UE y el marco legal que se expone en la [sección 4.1](#) anterior.

En general, pocos Estados miembros cuentan con una legislación vigente que proponga imponer la migración temporal (es decir, la migración sin posibilidad de prórroga o renovación) y ninguno cuenta con una legislación que regule de forma concreta la migración circular. No obstante, existen varias disposiciones en los marcos legislativos generales para la migración legal en los Estados miembros donde se establecen las condiciones para la admisión durante un período limitado y para la reentrada, lo que permite la migración temporal (al restringir las posibilidades de una estancia de larga duración) y circular (al permitir el movimiento de ida y vuelta).

**Austria, Bélgica, Estonia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido, la República Checa y la República Eslovaca** incorporan aspectos de la migración temporal o circular en su marco legislativo general en materia de migración. Por ejemplo, estos Estados miembros permiten la entrada específicamente para trabajo y estancia temporales, y expiden los visados y permisos correspondientes. **Francia** e **Italia** también estipulan las condiciones en las que una persona migrante puede volver a entrar en un Estado miembro, mientras que en **Alemania, Estonia, Hungría, Letonia y el Reino Unido** una persona migrante puede ausentarse sin perder su estatuto de residencia. Además, el **Reino Unido** y **Suecia** otorgan derechos y condiciones que facilitan la migración circular en el ámbito de su legislación. Aunque muchos de los Estados miembros señalan la importancia del retorno en su enfoque sobre migración circular (consulte la [sección 3.3.4](#)), ninguno cuenta con una legislación vigente que regule el retorno de las personas migrantes *temporales* (o *circulares*) en concreto. En todos los Estados miembros, se aplica la legislación general así como medidas para ejecutar el retorno de las personas migrantes cuyas condiciones de estancia hayan vencido.

### 4.2.1 Visados y permisos que regulan la migración temporal y circular

En esta subsección se ofrece una perspectiva general de los sistemas de visados y permisos en los Estados miembros que contribuyen a regular la migración temporal y circular de nacionales de terceros países.<sup>73</sup>

En general, al examinar el marco legislativo de los Estados miembros, es posible identificar las siguientes categorías de visados y permisos temporales:

- Aquellos que son válidos durante un período limitado, sin posibilidad de prórroga, y que se basan en el supuesto del retorno y, por tanto, destinados a la implementación de la migración temporal;
- Aquellos que son válidos inicialmente solo durante un período limitado, pero que habitualmente es prorrogable, y que, por tanto, pueden constituir una vía para la instalación de larga duración o permanente. Aunque los permisos de este tipo tienen carácter «temporal», no tienen como objetivo la gestión de la migración temporal.

A efectos de este estudio, solo es relevante la primera categoría y los visados y permisos de este tipo se explican con más detalle a continuación. No obstante, los marcos legislativos y los

<sup>73</sup> La EMN realizó otro estudio en 2011 sobre la [Política de visados como canal de inmigración](#), que analiza la aplicación de la política de visados en los Estados miembros de la UE.

procedimientos de los Estados miembros no siempre establecen esa distinción explícita. En realidad, **Austria, Francia, Letonia** y la **República Checa** destacan que, en la práctica y donde sea legalmente factible, los nacionales de terceros países tienden a transformar sus permisos de corta duración en permisos de larga duración o permanentes. **Francia** observó que, salvo en el caso del *permiso para trabajadores temporales*, los titulares de otras modalidades de permisos de duración limitada intentaban en gran medida renovar sus permisos y transformar de este modo la «migración temporal» en «migración de larga duración».

Catorce Estados miembros (**Alemania, Austria, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Lituania, Países Bajos, Portugal, República Checa, República Eslovaca y Suecia**) expiden permisos de trabajo y residencia temporales con fines laborales. La carta verde de tipo C de la **República Checa** está pensada específicamente para trabajadores con poca cualificación y se expide con una duración máxima de dos años únicamente, sin posibilidad de prórroga. **Finlandia** expide un visado, que se define como un permiso que autoriza la entrada y estancia en el país de la persona migrante durante un período no superior a tres meses y por motivos laborales. Generalmente, se concede este tipo de visados a personas migrantes empleadas en el sector agrícola (por ejemplo, los recolectores). Para otro trabajo temporal, se exige un permiso de residencia. **Austria, Estonia** y **Lituania** expiden visados nacionales de tipo D que permiten la estancia (no es necesario un permiso de residencia) y el trabajo durante un período máximo de seis meses en un año de una persona migrante (**Austria** y **Estonia**) o de un año (**Lituania**). Teóricamente, **Austria** también considera, debido a su naturaleza, los «permisos de residencia» como permisos «temporales» aunque la mayoría son renovables.<sup>74</sup> **Portugal** expide un «visado de estancia temporal» a nacionales de terceros países durante un período igual a la duración del contrato de trabajo, siempre que no sea superior a seis meses.

**Francia, Hungría, Italia** y la **República Eslovaca** expiden permisos de forma específica para el empleo estacional. Estos permisos incluyen un elemento de circularidad, ya que permiten la movilidad constante y repetida durante un período de tiempo. Por ejemplo, en **Francia**, la persona migrante debe trabajar entre 3 y 6 meses al año y la validez máxima del permiso es de tres años, con posibilidad de renovación, a condición de que se mantenga la residencia principal fuera de **Francia**. En **Italia**, un empleador puede solicitar permisos de estancia de larga duración, con una validez máxima de tres años, para trabajadores de temporada extranjeros que ya hayan trabajado para él durante dos campañas consecutivas. Los nacionales de terceros países siguen teniendo que solicitar un visado de entrada por separado. Los **Países Bajos** han propuesto una modificación a la legislación existente en materia de permisos de trabajo para personas migrantes temporales, que favorecerá la migración circular de los trabajadores migrantes. Hasta 2010, los permisos de trabajo temporal prohibían trabajar a la persona migrante durante las 28 semanas anteriores. Sin embargo, en 2011, entró en vigor una nueva ley, que reducía este período de espera a 14 semanas transcurridas las cuales se podría volver a conceder un nuevo permiso de trabajo temporal.

En el **Reino Unido**, el visado de «nivel 5» (según el sistema basado en puntos [PBS]) se expide de forma específica a los nacionales de terceros países a los que se permite trabajar durante un período limitado para satisfacer principalmente objetivos no económicos. Entre ellos se encuentran las personas migrantes al amparo de un intercambio autorizado por el gobierno (por ejemplo, formación médica), un acuerdo internacional (por ejemplo, los empleados de organismos internacionales) y artistas y deportistas<sup>75</sup>. En otros Estados miembros (por ejemplo, **Alemania**,

<sup>74</sup> Solo un permiso de residencia no es renovable (véase el artículo 66 de la *Ley de instalación y residencia*). Sin embargo, la residencia permanente solo puede obtenerse mediante un permiso de «instalación» (para obtener información detallada, véase el informe nacional de Austria).

<sup>75</sup> Existen también otras posibilidades para la migración de corta duración fuera del PBS, entre las que se encuentran los trabajadores agrícolas de temporada (SAW, del inglés Seasonal Agricultural Worker) y el programa basado en

**Irlanda y Países Bajos**) quienes por defecto participan en la migración temporal son principalmente las personas migrantes con poca cualificación, ya que a quienes tienen una cualificación superior se les ofrece la posibilidad de la residencia de larga duración como incentivo para migrar al Estado miembro<sup>76</sup>. En 2010, en el **Reino Unido** se introdujeron diversas medidas para limitar la posibilidad de prorrogar la residencia en otros visados dentro del sistema PBS dirigidas a estudiantes y trabajadores cualificados y altamente cualificados. Estas medidas pueden aumentar la temporalidad de estas vías de entrada en el futuro.

**Luxemburgo** no expide permisos de carácter temporal exclusivamente (los permisos «*autorisation de séjour temporaire*» y «*titre de séjour*» tienen una duración limitada, pero son renovables)<sup>77</sup>; sin embargo, algunas categorías de personas migrantes no pueden obtener la residencia de larga duración (*statut de résident de longue durée*). En tales categorías se incluye a las siguientes personas: personal diplomático y empleados de organismos internacionales, trabajadores de temporada extranjeros, trabajadores desplazados y trabajadores trasladados dentro de una misma empresa, así como estudiantes y aprendices.

**Bulgaria, Polonia** y la **República Eslovaca** exigen de la obligación de obtener un permiso de trabajo o residencia a determinados tipos de trabajadores temporales. En **Bulgaria**, las personas migrantes que hayan sido enviadas por empleadores con sede en un tercer país para realizar actividades concretas en el Estado miembro (como, por ejemplo, reparar equipos o impartir formación) pueden trabajar durante un máximo de tres meses sin necesidad de tener permiso de trabajo. Los estudiantes universitarios procedentes de terceros países que estudien en **Bulgaria** también están exentos durante un máximo de seis meses al año cuando su trabajo se enmarca en una práctica relacionada con sus estudios. Las personas que trabajan para empresas asentadas en la **República Eslovaca** o que invierten en ella, o las personas empleadas en el transporte internacional pueden trabajar durante un máximo de tres meses sin necesidad de contar con un permiso de residencia<sup>78</sup>. En **Polonia**, los nacionales de terceros países vecinos, como Bielorrusia, Rusia y Ucrania, y terceros países con los que **Polonia** ha firmado Acuerdos de movilidad (como Moldavia y Georgia) pueden entrar en el país y trabajar durante seis meses, dentro de un período de doce, sin necesidad de un permiso de trabajo (solo necesitan la declaración de intenciones de un empleador que ha de registrarse en una oficina de empleo del distrito)<sup>79</sup>. En **Portugal**, las modificaciones del artículo 97(2) de la *Ley de inmigración* permitirán en breve que los titulares de permisos de residencia expedidos por motivos de estudios desempeñen trabajos temporales o estacionales, en concreto aquellos relacionados con sectores como el turismo, para evitar recurrir a la «nueva» migración por motivos económicos para cubrir la escasez de mano de obra.

el sector (SBS, del inglés Sector-Based Scheme).

<sup>76</sup> Por ejemplo, no se ha establecido ninguna duración máxima para la estancia asociada a permisos de residencia para personas altamente cualificadas en los **Países Bajos** y además, en **Alemania**, a las personas altamente cualificadas se les concede un permiso de instalación al entrar en el país. En el estudio de la EMN sobre [Satisfacción de la demanda laboral a través de la inmigración](#) se puede encontrar más información sobre la política de los Estados miembros en relación con los trabajadores altamente cualificados.

<sup>77</sup> La autorización «de *séjour temporaire*» es equivalente al visado en el sentido de que es necesaria para entrar en el país. Una persona migrante, en el plazo de tres meses desde su llegada, debe enviar los documentos necesarios a la Dirección de Inmigración para obtener un permiso de residencia (*titre de séjour*), que es renovable.

<sup>78</sup> Los permisos de residencia temporales para empleo de este tipo no son necesarios durante los primeros 90 días tras cruzar la frontera exterior.

<sup>79</sup> En **Polonia** a este tipo de personas migrantes se les considera «tráfico fronterizo menor»; no obstante, este término tiene un significado distinto al que le da la UE en su Reglamento 1931/2006/CE relativo al tráfico fronterizo menor.

#### 4.2.2 Condiciones para la reentrada y permisos de ausencia

**Francia** e **Italia** expiden visados que permiten a las personas migrantes volver a entrar en una fecha posterior. **Alemania, Bélgica, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania y Reino Unido** también permiten que los nacionales de terceros países residentes vuelvan a casa durante ciertos períodos sin que tengan que solicitar la residencia de nuevo al volver a entrar en el Estado miembro. **Bélgica** cuenta con una amplia legislación vigente que permite la ausencia y reentrada de nacionales de terceros países, que se aplica a quienes residen en un Estado miembro en todos los permisos de residencia con una duración superior a tres meses. Las personas migrantes pueden ausentarse durante tres meses sin perder el estatuto de residencia, aun en el caso de que el documento de residencia belga caduque durante su ausencia. También se permiten ausencias de un año, como máximo, siempre que la persona migrante prorrogue su permiso antes de abandonar el país y se presente en la oficina local de inmigración en los 15 días posteriores a su regreso. Por último, también se permiten las ausencias superiores a un año, sin pérdida del estatuto de residencia, siempre que la persona migrante demuestre además, antes de su salida, que mantiene sus principales intereses en Bélgica e informe a la oficina local de inmigración de su intención de salir del país y de volver a él. Cuando un nacional de un tercer país sobrepase la duración de un permiso de ausencia autorizado debido a causas de *fuerza mayor*, la Oficina del Ministerio de Inmigración sigue pudiendo conceder el estatuto de residencia anterior.

**Alemania y Hungría**<sup>80</sup> permiten que los nacionales de terceros países abandonen el Estado miembro durante períodos de hasta seis meses sin que caduque el título de residencia. Además, los nacionales de terceros países que abandonan **Alemania** para realizar el servicio militar obligatorio pueden conservar su título de residencia, siempre que vuelvan en los tres meses siguientes a su licenciamiento. Asimismo, las personas migrantes que se marchan para estudiar o servir a los intereses nacionales (por ejemplo, trabajo en ayuda al desarrollo, o promoción o desarrollo de las actividades empresariales de Alemania) pueden ausentarse durante dos años sin poner en peligro su derecho a la residencia. De un modo parecido, en **Estonia**, los nacionales de terceros países también pueden abandonar el Estado miembro para estudiar, realizar el servicio militar y otros motivos, sin perder el derecho de residencia. En el **Reino Unido**, las personas que tienen la residencia en virtud de visados de «nivel 1» (altamente cualificados) y «nivel 2» (cualificados) pueden salir del país y volver a entrar en él con motivo de vacaciones, viajes de trabajo u otras razones de peso, siempre que la duración total de dichos viajes no sea superior a seis meses y que la duración de un viaje no sea superior a tres meses. **Polonia** también prevé la reentrada de nacionales de terceros países que cumplan las condiciones para beneficiarse de su «sistema de entrada simplificado».

En la actualidad, los nacionales de terceros países que residen en **Suecia**, con permiso de residencia temporal o permanente, pueden salir del país durante un período máximo de un año sin que ello afecte a sus derechos de residencia o el proceso de naturalización. A la luz de las recomendaciones del CiMU, en la actualidad **Suecia** también se plantea si se debería garantizar una prolongación de este período de ausencia.

#### 4.2.3 Otros derechos y condiciones que favorecen la migración circular

En muy pocos Estados miembros existen otras disposiciones en vigor para incentivar de forma expresa la migración circular, salvo en **Suecia** y, en menor medida, en **Austria, Luxemburgo, Portugal** y el **Reino Unido**. **Suecia** concede a los nacionales de terceros países que entran por

<sup>80</sup> Se refiere a la Directiva 2003/109/CE (Directiva de larga duración). Las disposiciones legales nacionales de **Hungría** establecen que la ausencia temporal del territorio del Estado miembro inferior a seis meses consecutivos no debe interpretarse como una interrupción de la residencia, siempre que la duración combinada de la ausencia no supere los diez meses a lo largo de un período de cinco años.



motivos laborales el derecho a percibir su pensión basada en los ingresos fuera del Estado miembro cuando alcanzan la edad de 61 años. Además, en ocasiones se aplica un tipo impositivo menor a los expertos altamente cualificados y, mediante una serie de acuerdos internacionales, se garantiza que las personas migrantes que transfieran dinero entre varios países solo tributen una vez.

**Austria, Luxemburgo, Portugal** y el **Reino Unido** también permiten que los nacionales de ciertos países con los que han firmado acuerdos reciban (ciertas) prestaciones. En **Austria**, se trata de servicios de seguros y se benefician 15 terceros países, incluidos Turquía, Croacia y Serbia. En el caso de **Portugal**, se han firmado este tipo de acuerdos con Cabo Verde y Ucrania, y garantizan que las personas migrantes que hayan estado sujetas a las legislaciones de ambos países puedan disfrutar de los mismos derechos a la seguridad social en ambos. De este modo, el acuerdo vela por que las personas cuenten con la protección social adecuada mientras vivan en Portugal y que reciban las mismas prestaciones al regresar a su país de origen, lo que promueve así la creación de mecanismos que no obstaculicen (o animen) a las personas migrantes a volver a sus países de origen. Como parte de un programa de retorno voluntario asistido, en **España** se ha puesto en marcha un programa que permite que los nacionales de países que hayan celebrado convenios con España en materia de seguridad social reciban un anticipo de la prestación por desempleo (contributiva) a condición de que acepten no retornar a España en un período de tres años. Una vez transcurrido este período podrán volver y, además, se les dará prioridad en la contratación y podrán recuperar su estatuto anterior como residente temporal o de larga duración. En el caso de **Reino Unido**, los acuerdos recíprocos (celebrados principalmente con países miembros del Consejo de Europa) permiten que algunas personas migrantes soliciten las prestaciones obtenidas (por ejemplo, pensiones de jubilación y viudedad, prestaciones por defunción y prestaciones por discapacidad derivada de accidente laboral) una vez que hayan regresado a su país de origen.

Por otra parte, en **Alemania**, los nacionales de terceros países que se trasladan a otro país deben esperar 24 meses antes de que se les considere aptos para percibir el reembolso de las contribuciones abonadas a la seguridad social que, aunque pueda ser una medida positiva en sí misma, es posible que no sea favorable para las personas migrantes (circulares) que deseen volver a su país de origen solo de forma temporal.

#### *4.2.4 Normas concretas relativas a la migración a efectos de estudios, formación e investigación*

En la mayoría de los Estados miembros existe una legislación vigente que regula de forma concreta la entrada de estudiantes. De conformidad con la directiva 2004/114, los Estados miembros pueden expedir permisos de residencia a efectos de estudios durante un año con la posibilidad de prórroga. Algunos Estados miembros (por ejemplo, **Alemania, Austria, Francia, Irlanda, Países Bajos y Suecia**) permiten una prórroga mayor y un cambio de estado cuando el estudiante ha finalizado sus estudios. En **Francia**, a los nacionales de terceros países que han finalizado con éxito sus estudios hasta el nivel de máster se les puede expedir una autorización de residencia temporal no renovable por un período de seis meses (APS - Autorisation Provisoire de Séjour) para que busquen un empleo. En caso de que lo encuentren, el nacional de tercer país conseguirá un cambio de estado (sin que se aplique la verificación de la situación del mercado de trabajo). **Austria** también concede a los alumnos que hayan aprobado seis meses para encontrar un trabajo en el Estado miembro; en **Alemania** la residencia se prorroga hasta un año para la búsqueda de empleo. En **Irlanda**, existe una disposición parecida en virtud de la cual los graduados pueden permanecer durante un período entre 6 y 12 meses para buscar trabajo en función del curso que hayan realizado. Este período de permiso no es renovable. En los **Países Bajos**, desde 2008, a los graduados de las universidades e institutos de educación superior holandeses se les concede un año para buscar trabajo con un umbral salarial mínimo de 28 600 €. Durante este período, tienen derecho a percibir prestaciones sociales y, si encuentran trabajo, tienen la posibilidad de conseguir un permiso de residencia para trabajadores altamente cualificados. En **Suecia**, el informe final del CiMU recomienda que a los estudiantes

internacionales, que hayan realizado dos trimestres como mínimo, se les permita permanecer en el Estado miembro durante un máximo de seis meses tras la finalización de sus estudios para buscar trabajo. En cambio, en **Malta**, se espera que los nacionales de terceros países abandonen el país cuando hayan finalizado sus estudios antes de que puedan solicitar otro visado, aunque se hace una excepción con los estudiantes de medicina. De un modo parecido, a los estudiantes en el **Reino Unido** se les expide un visado de nivel 4, que es solo para estudios, y el estudiante debe abandonar el Estado miembro cuando caduca su visado.<sup>81</sup>

Asimismo, en aplicación de la directiva 2004/114/CE, los Estados miembros deben regular las condiciones de entrada y residencia de aprendices remunerados, voluntarios y alumnos. En lo que respecta a nacionales de terceros países que llegan a efectos de formación, **Bulgaria** solo permite la estancia de estas personas migrantes durante tres de los doce meses del año, mientras que los **Países Bajos** permiten que los nacionales de terceros países permanezcan durante un máximo de un año para recibir formación, y concede períodos superiores a las personas migrantes de Surinam que realizan formación especializada y a los nacionales de Serbia que reciben formación sobre barcas nacionales holandesas. **Francia** cuenta con un permiso especial («jóvenes profesionales») a efectos de formación y **Eslovenia** también expide un permiso de trabajo temporal para la formación y la formación avanzada, que es válido durante un año como máximo.

En virtud de la directiva 2005/71/CE, se deben firmar convenios de acogida con organismos de investigación para la admisión de investigadores nacionales de terceros países durante más de tres meses con el fin de realizar un proyecto de investigación. Además, los Estados miembros podrían promulgar medidas legislativas que regulen la entrada de investigadores nacionales de terceros países apoyados por un organismo de investigación ante otro de un Estado miembro diferente. **Alemania, Austria, España, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, la República Checa** y la **República Eslovaca** expiden permisos de residencia específicos para investigadores. En **Austria, la República Checa** y la **República Eslovaca**, el permiso de larga duración para la investigación científica se expide con una duración máxima de dos años<sup>82</sup>, aunque en la **República Checa** los investigadores también pueden entrar en el Estado miembro con una carta verde de tipo A, que se expide con una validez de tres años. Sin embargo, en **Francia** solo tienen validez durante un año. En **Alemania**, es posible expedir permisos a investigadores para períodos superiores o inferiores a un año según el proyecto de investigación de que se trate. En **Bulgaria**, a los lectores invitados, lectores y profesores en instituciones de enseñanza superior y centros de secundaria se les pueden expedir permisos de trabajo sin necesidad de verificar la situación del mercado de trabajo. En los **Países Bajos**, los estudiantes de doctorado, los investigadores posgraduados y los investigadores altamente cualificados no están supeditados a la verificación de la situación del mercado laboral, aunque siguen teniendo que obtener un permiso de trabajo y residencia. En **Luxemburgo**, el documento de residencia para investigadores tiene una validez de un año, o lo que dure el proyecto de investigación, y es renovable. En **Portugal**, a los investigadores se les expiden permisos de trabajo temporales; suelen tener una validez de seis meses pero, en el caso de los investigadores, pueden llegar a un año. En **España**, la legislación brinda la posibilidad de conceder un permiso de trabajo y residencia a los investigadores en el marco del *Régimen especial de los investigadores* mediante acuerdos firmados entre instituciones científicas. Los permisos de residencia tienen una duración mínima de un año con posibilidad de renovación.

### 4.3 Acuerdos de cooperación con terceros países

En esta sección se presentan los acuerdos bilaterales, proyectos y otras iniciativas elaboradas por los

<sup>81</sup> Véase también la [sección 3.5](#) para obtener más información sobre el sistema de visados y la política en materia de migración de estudiantes en el **Reino Unido**.

<sup>82</sup> En la **República Eslovaca**, es posible prorrogar su duración.



Estados miembros para fomentar la migración temporal y circular, seguido de una perspectiva general de las actividades concretas de los Estados miembros como parte de las asociaciones de movilidad de la UE.

#### *4.3.1 Cooperación bilateral con terceros países*

La mayoría de los Estados miembros (**Alemania, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca y Suecia**) tienen acuerdos de cooperación y proyectos con terceros países, que afectan a la migración temporal o circular. En la [tabla 3](#) se ofrece información general sobre dichos acuerdos y proyectos. En algunos Estados miembros (por ejemplo, **España, Países Bajos y Portugal**), están destinados a fomentar estas formas de migración, mientras que en otros (**Reino Unido**) no existe ninguna política ni iniciativas y los proyectos se han elaborado, en gran medida, según cada caso.

**Tabla 3: Cooperación con terceros países**

Estado miembro	Tipo del acuerdo	Tercer país
<b>Bélgica</b>	Acuerdo bilateral con país en desarrollo	Diáspora de varios países africanos que reside en Europa
	Migración con fines educativos	Senegal
<b>República Checa</b>	Acuerdo de movilidad para jóvenes	Canadá y Nueva Zelanda
	Carta verde de tipo C	Australia, Bosnia y Herzegovina, Canadá, Croacia, Japón, República de Corea, Montenegro, Macedonia, Nueva Zelanda, Serbia, Ucrania y Estados Unidos
	Migración con fines educativos	Angola, Bosnia y Herzegovina, Moldavia, Mongolia, Serbia, Yemen, Vietnam, y Zambia y otros estados
<b>Alemania</b>	Acuerdos relativos a trabajadores con contrato	Bosnia y Herzegovina, Croacia, Serbia incluidos Montenegro y Kosovo, Macedonia y Turquía
	Acuerdos sobre trabajadores invitados	Albania, Federación de Rusia y Croacia
	Acuerdo sobre trabajadores de temporada extranjeros	Croacia
<b>Grecia</b>	Acuerdos sobre trabajadores de temporada extranjeros	Albania y Egipto
<b>Estonia</b>	Acuerdo de movilidad para jóvenes	Australia, Nueva Zelanda y Canadá
<b>Finlandia</b>	Memorando de entendimiento	Vietnam
<b>Francia</b>	Acuerdo de movilidad para jóvenes	Argentina, Canadá, Estados Unidos, Gabón, Marruecos, Nueva Zelanda, Senegal y Túnez
	Acuerdos con países en desarrollo y Rusia	Benín, Burkina-Faso, Camerún, Cabo Verde, Congo, Gabón, Macedonia, Mauricio, Montenegro, Rusia, Senegal, Serbia y Túnez
<b>Hungría</b>	Migración con fines educativos	Afganistán, Yemen, Mongolia, Palestina, Ucrania y Vietnam
<b>Italia</b>	Acuerdo marco	Marruecos, Moldavia y Egipto
<b>Letonia</b>	Acuerdo de movilidad para jóvenes	Canadá y Nueva Zelanda
<b>Lituania</b>	Acuerdo de movilidad para jóvenes	Canadá
<b>Luxemburgo</b>	Migración con fines educativos	Vietnam, Laos, Mali, Senegal, Cabo Verde, Burkina Faso, Níger y Namibia
<b>Malta</b>	Acuerdo de movilidad para jóvenes	Australia y Nueva Zelanda
<b>Países Bajos</b>	Acuerdo bilateral con país en desarrollo	Sudáfrica e Indonesia
	Proyecto de fomento de la capacidad	Diáspora caboverdiana
	Programa MIDA GHANA Health (Salud en Ghana del MIDA)	Ghana
	Retorno temporal de nacionales con cualificación	Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Etiopía, Georgia, Sierra Leona y Sudán
<b>Polonia</b>	Acuerdos para la migración temporal de personas migrantes procedentes de países vecinos	Ucrania, Belarús, Rusia, Moldavia y Georgia
<b>Portugal</b>	Proyecto de fomento de la capacidad	Diáspora caboverdiana
	Acuerdo bilateral con país en desarrollo	Cabo Verde, Ucrania, Brasil y Moldavia
<b>República Eslovaca</b>	Acuerdo de movilidad para jóvenes	Canadá y Nueva Zelanda
<b>Eslovenia</b>	Acuerdo sobre trabajadores de temporada extranjeros	Macedonia
<b>España</b>	Acuerdo con país en desarrollo (en relación con la migración laboral)	Cabo Verde, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Gambia, Guinea, Guinea-Bisáu, Mali, Mauritania, Marruecos, Níger y Senegal
<b>Suecia</b>	Acuerdo de movilidad para jóvenes	Australia, Nueva Zelanda y Canadá
<b>Reino Unido</b>	Migración con fines educativos (iniciativa sobre formación médica)	<i>Abierta a nacionales de cualquier tercer país</i>
	Migración con fines educativos	Otros países de la Commonwealth
	Apoyo para países en desarrollo (QUESTS-MIDA)	Diáspora somalí residente en el Reino Unido



Nueve Estados miembros (**Alemania, Bélgica, Eslovenia, Grecia, Hungría, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y República Checa**) cuentan con acuerdos de cooperación bilateral y proyectos con terceros países, dirigidos a trabajadores temporales, estudiantes y personas en prácticas. En 2010, **Bélgica** puso en marcha un proyecto piloto denominado «*Migración circular entre Bélgica y Senegal*», iniciado por el sector privado, cuyo objetivo era proporcionar prácticas remuneradas de un año a licenciados universitarios senegaleses en empresas belgas en 2011 y 2012. La **República Checa** ofrece becas de estudios a nacionales de países en desarrollo. Entre 2006 y 2010, hubo ocho países prioritarios: Angola, Bosnia y Herzegovina, Moldavia, Mongolia, Serbia, Yemen, Vietnam y Zambia. **Alemania** coopera con terceros países en el marco de Acuerdos sobre trabajadores con contrato, que permite que las empresas en Estados miembros de la UE asociados y terceros países envíen empleados a Alemania durante un período limitado para realizar un proyecto de trabajo en colaboración con una empresa alemana. **Alemania** también ha celebrado los denominados Acuerdos para trabajadores invitados<sup>83</sup> con 14 estados de Europa Central y Oriental. Se puede contratar a trabajadores de terceros países durante un máximo de 18 meses a efectos de formación relacionada con el idioma o la formación profesional. **Grecia** ha celebrado acuerdos bilaterales en materia de trabajo estacional con Albania y Egipto. El acuerdo greco-egipcio permite que los nacionales egipcios trabajen como pescadores durante un período limitado cada año y pueden transferir las contribuciones a la seguridad social cuando regresen a su país. En la actualidad, **Grecia** también participa en el proyecto «Migrant Skills Transfer in Aquaculture Industry: The case of Greece and Egypt»<sup>84</sup> (Transferencia de la cualificación de las personas migrantes en el sector acuícola: el caso de Grecia y Egipto). El proyecto encuesta a las personas migrantes estacionales de Egipto que trabajan en el sector pesquero griego con objeto de comprender sus patrones de migración circular.

**Hungría** ha celebrado acuerdos bilaterales para el intercambio de estudiantes con Afganistán, Yemen, Mongolia, Palestina, Ucrania y Vietnam. Aparte de conceder becas de estudios y apoyar la movilidad de los investigadores en virtud de estos acuerdos, también ofrece becas dentro del denominado «Scholarship Pool» (Grupo de becas), un sistema de distintos tipos de becas.

En los **Países Bajos**, se puso en marcha en 2009 el *Programa Piloto de Migración Circular*, conocido como «Pájaros azules», es un programa a pequeña escala concebido para 160 trabajadores semicualificados procedentes de Sudáfrica e Indonesia, empleados en los Países Bajos según su formación y cualificación y que volverán a su país de origen tras una estancia temporal. El Programa Piloto tiene como objetivo averiguar si existe una situación de triple beneficio para los Países Bajos, las personas migrantes y sus países de origen.<sup>85</sup>

**Luxemburgo** ha firmado varios acuerdos con universidades en terceros países, incluidos Mali y Cabo Verde, que fomenta los intercambios de estudiantes y personas en prácticas. **Portugal** ha elaborado proyectos que se centran expresamente en la migración temporal y circular con Ucrania y Brasil. Con Ucrania, se estableció un proyecto piloto con la OIM en 2005 con objeto de probar la repercusión de la migración temporal. Se seleccionó a cincuenta candidatos para trabajar en Portugal durante un período de seis meses y a quienes, transcurrido dicho período, se obligó a

<sup>83</sup> Hay acuerdos bilaterales de ámbito gubernamental sobre trabajadores con contrato con países que pertenecen a la UE (**Bulgaria, República Checa, República Eslovaca, Letonia, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Hungría**) y varios terceros países (Bosnia y Herzegovina, Croacia, Serbia incluidos Montenegro y Kosovo, Macedonia y Turquía). Existen acuerdos sobre trabajadores invitados entre **Alemania y Hungría, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Eslovenia, Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía**, así como con los siguientes terceros países: Albania, Federación de Rusia y Croacia.

<sup>84</sup> Información disponible en: <http://www.migration4development.org/node/1445>

<sup>85</sup> Como se ha mencionado en la [sección 3.3.2](#), este Programa Piloto finalizó (el 1 de junio de 2011) durante la elaboración del resumen de este estudio. Las razones de su finalización se publicarán en un informe más adelante.

retornar. Los resultados se compararon con un grupo de «control» de ucranianos que no habían participado. En una etapa posterior, se dio prioridad a los candidatos en un segundo proceso de selección para probar las repercusiones de la migración circular. **Portugal** tenía un acuerdo con Brasil en virtud del cual los ciudadanos brasileños estaban exentos de la obligación de conseguir un visado para estancias inferiores a 90 días (prorrogable por un período similar) con fines artísticos, culturales, científicos, corporativos, periodísticos o deportivos y prácticas académicas. El objetivo en última instancia de este régimen es facilitar la circulación de nacionales de ambos países que sean profesionales en estos ámbitos.

**Eslovenia** firmó un acuerdo bilateral con Macedonia, que regula los términos y las condiciones del empleo de trabajadores de temporada extranjeros y se ejecuta mediante agencias de empleo. La duración del empleo debe ser de tres meses, como mínimo, y un máximo de nueve meses. En la actualidad se está negociando un acuerdo similar con Bosnia y Herzegovina.

La iniciativa para la formación médica (MTI, del inglés Medical Training Initiative) permite que especialistas médicos de terceros países entren en el **Reino Unido** para recibir formación durante un máximo de dos años. Asimismo, en el marco del programa *Commonwealth Scholarship and Fellowship Programme*<sup>86</sup> (Programa de becas de la Commonwealth) los ciudadanos de países de Commonwealth pueden venir a este Estado miembro para trabajar o estudiar.

#### 4.3.2 Cooperación bilateral con la participación de la diáspora

**Bélgica, Países Bajos, Portugal** y el **Reino Unido** tienen proyectos y acuerdos de cooperación bilaterales destinados a la migración circular o temporal de las comunidades de la diáspora (es decir, migración de salida). **Bélgica** aplica varios proyectos de cooperación relativos a la migración temporal y circular. Entre ellos, se incluye la iniciativa «Migración para el Desarrollo en África» (MIDA) de la OIM, que fomenta la migración de salida estimulando la movilidad de nacionales de terceros países aptos y cualificados procedentes de la diáspora de los Grandes Lagos (es decir, de la República Democrática del Congo, Burundi y Ruanda), que residan en la UE. El proyecto, que comenzó en 2005, anima a los expertos en la diáspora de esta región a desempeñar un papel más activo en el desarrollo de su país de origen mediante asignaciones temporales, incluidas las transferencias de cualificación, conocimientos y herramientas. El proyecto «*Mobilization for Morocco of Moroccans living abroad*» (MEDMA)<sup>87</sup> (Movilización de marroquíes que viven en el extranjero para el desarrollo de Marruecos) persigue movilizar los conocimientos y los recursos de la diáspora marroquí residente en Bélgica.

**Italia, los Países Bajos** y **Portugal** participan en un proyecto de la OIM titulado «Dias de Cabo Verde», destinado a apoyar el fomento de la capacidad en Cabo Verde mediante el fortalecimiento de las redes y el fomento del intercambio de información y conocimientos entre los caboverdianos y su comunidad de la diáspora residente en Europa. Los **Países Bajos** también participan en los proyectos «*MIDA Ghana Health*» (Salud en Ghana del MIDA) y «*Retorno temporal de nacionales cualificados*» de la OIM.<sup>88</sup>

El **Reino Unido** también apoya el desarrollo de terceros países mediante la participación de sus diásporas. En 2008, el *Departamento de Desarrollo Internacional* (DfID) del Reino Unido asignó 3400 millones de euros durante tres años a su programa Voluntary Services Overseas (Servicios

<sup>86</sup> Más información disponible en: <http://www.csfonline.org/>

<sup>87</sup> Véase MEDMA *Marocains résident à l'Étranger pour le Développement du Maroc*, OIM, julio de 2007.

<sup>88</sup> Más información disponible en: [http://www.iom-nederland.nl/english/Programmes/Migration\\_Development/Projects\\_Migration\\_Development/MIDA\\_Ghana\\_Health\\_III\\_Project](http://www.iom-nederland.nl/english/Programmes/Migration_Development/Projects_Migration_Development/MIDA_Ghana_Health_III_Project)

voluntarios de ultramar), que ayuda a las organizaciones de la diáspora a planificar sus propios programas de voluntariado en un intento de que el voluntario y la comunidad a la que pertenece sean más conscientes de la reducción de la pobreza mundial y la respalden. Además, a través del programa *Apoyo Técnico de Expatriados Somalíes Cualificados – Migración para el Desarrollo de África (QUESTS-MIDA)*<sup>89</sup>, los expatriados africanos (residentes en el Reino Unido) pueden volver para formar trabajadores en sectores concretos de sus países de origen.

#### 4.3.3 Acuerdos de movilidad para jóvenes

Los Estados miembros también realizan actividades de cooperación bilateral con terceros países para fomentar la migración temporal recíproca de profesionales jóvenes entre Estados miembros y terceros países, a los que suelen hacerse referencia como «Acuerdos de movilidad para jóvenes». Nueve Estados miembros (**Estonia, Francia, Letonia, Lituania, Malta, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca y Suecia**) cuentan con acuerdos de cooperación, principalmente con Canadá, Nueva Zelanda y Australia, pero también con otros terceros países, que facilitan la entrada y admisión de profesionales jóvenes. Estos acuerdos tienen un objetivo más general que consiste en promover una cooperación más estrecha entre el Estado miembro y el tercer país, así como aumentar la movilidad de los jóvenes para permitir a los licenciados que tengan su primera experiencia laboral y conocer una nueva cultura, lo que mejora el diálogo y la comprensión intercultural.

#### 4.3.4 Asociaciones de movilidad con terceros países

**Alemania, Bélgica, Bulgaria, Grecia, Hungría, Lituania, Polonia, Portugal, el Reino Unido y Suecia** informaron de su participación en las Asociaciones de movilidad de la UE<sup>90</sup> con Georgia y Moldavia. **España, Luxemburgo y Portugal** informaron de que habían firmado la Asociación de movilidad con Cabo Verde. Algunas de estas actividades afectaban a la «migración de salida» de los nacionales de Georgia y Moldavia con residencia legal en un Estado miembro y estaban encaminadas al «fomento de la capacidad». Por ejemplo, a través de la Asociación de movilidad con Moldavia, **Alemania** se propone fomentar el desarrollo al permitir que miembros de la diáspora moldava en Alemania puedan ausentarse durante períodos temporales más largos (hasta un máximo de 24 meses) sin perder sus derechos como residentes en Alemania.

**Bulgaria** celebró talleres en Moldavia para mejorar la capacidad administrativa de las autoridades moldavas. Para ello, les impartió formación en el uso del portal EURES para mejorar su gestión de los flujos migratorios. **Grecia** también celebró un taller técnico para funcionarios de Moldavia sobre la mejora y simplificación del procedimiento para la expedición de permisos de residencia. También ha organizado cursos de griego en Moldavia, dirigidos a personas interesadas en migrar a Grecia y ha creado un sitio web sobre migración legal. En **Suecia**, el Servicio público de empleo encabeza un proyecto dentro de la Asociación de movilidad relativo al fortalecimiento de la capacidad de Moldavia para gestionar la migración laboral y de retorno. El objetivo del proyecto es apoyar y ayudar a las autoridades de Moldavia a facilitar la reintegración de los moldavos en el mercado laboral a su regreso e informar a los moldavos que migran de los canales de migración legales (en contraposición a los irregulares). **Hungría** también mencionó su participación en este

<sup>89</sup> Para obtener más información, véase: <http://www.so.undp.org/index.php/Qualified-Expatriate-Somali-Technical-Support-project-on-the-Somali-Institution-Development-Project.html>

<sup>90</sup> Véase COM(2007) 248 final, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:ES:PDF> para tener una perspectiva general, así como SEC(2009) 1240 final («*Commission Staff Working Document - Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*») (Documento de trabajo de los servicios de la Comisión - Las asociaciones de movilidad como herramienta del Enfoque Global de la Migración) para obtener más información y más actualizada.

proyecto.<sup>91</sup>

## 5. ESTADÍSTICAS SOBRE MIGRACIÓN TEMPORAL Y CIRCULAR

En esta sección se ofrece una perspectiva general de las estadísticas disponibles en relación con la migración temporal y circular, así como la presentación de algunos de los problemas asociados con la recopilación de dichas estadísticas y la disponibilidad de los datos. Comienza analizando las estadísticas sobre migración temporal ([sección 5.1](#)), y el uso que se puede dar a la información sobre la duración de la estancia ([sección 5.1.1](#)) y su finalidad ([sección 5.1.2](#)) para aportar datos sobre estadísticas y tendencias en materia de migración temporal y circular. Después, se facilitan las estadísticas disponibles sobre migración temporal ([sección 5.1.3](#)). En esta sección se analiza la disponibilidad de los datos sobre migración circular ([sección 5.2](#)) y ofrece información general de los datos disponibles sobre trabajadores de temporada extranjeros ([sección 5.3](#)). Por último, se ofrece una visión general de los datos disponibles sobre migración temporal y circular (incluido el trabajo estacional) por nacionalidad de la persona migrante ([sección 5.4](#)).

Desde 2008, y de conformidad con el artículo 6 del [Reglamento \(CE\) n° 862/2007 sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional](#),<sup>92</sup> Eurostat ha recopilado estadísticas facilitadas por los Estados miembros sobre los [permisos expedidos por primera vez para actividades remuneradas por motivo, período de validez y nacionalidad](#)<sup>93</sup>. Según este artículo, los Estados miembros proporcionan estadísticas sobre el tipo de actividad remunerada para la que se expide el permiso de residencia, es decir, si se trata de trabajadores altamente cualificados, trabajadores de temporada extranjeros u otras actividades remuneradas. Tales estadísticas pueden ser útiles para proporcionar información sobre los trabajadores migrantes; sin embargo, aunque se faciliten datos sobre la duración de la estancia, no se indica si se renovaron dichos permisos. Por tanto, no es posible extraer datos claros sobre migración temporal o circular a partir de estas estadísticas.

En definitiva, existe una carencia general de estadísticas sobre migración temporal y circular. En primer lugar, como señaló, por ejemplo, **Luxemburgo**, se debe a que las estadísticas sobre entradas, salidas y permisos expedidos son inadecuadas para controlar estas formas de migración, ya que tienden a considerar desplazamiento como singular y permanente. En segundo lugar, como mencionó **España**, por ejemplo, las encuestas generales de la población nacional de un tercer país de un Estado miembro solo recogen información en un punto temporal determinado, lo que ofrece solo una instantánea de la situación y, por tanto, no contabiliza a las personas migrantes que hayan estado temporalmente en el Estado miembro y ya se hayan marchado. Tampoco capturan datos sobre reentradas en un momento posterior. En relación con este aspecto, **Luxemburgo** también indicó la importancia de usar datos longitudinales<sup>94</sup> a la hora de estudiar el fenómeno de la

<sup>91</sup> Alemania, Bulgaria, Chipre, Grecia, Italia, Lituania, Polonia, Rumanía, la República Checa y la República Eslovaca también participan en este proyecto, liderado por Suecia. Para obtener más información, véase: <http://www.legal-in.eu/en/partners>

<sup>92</sup> Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0023:0029:ES:PDF>

<sup>93</sup> Véase Eurostat: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_resocc&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resocc&lang=en). No todos los Estados miembros expiden permisos de residencia pero, cuando es el caso, los Estados miembros usan otros medios de recopilación para aportar los datos como, por ejemplo, el Reino Unido que proporciona datos de pasajeros.

<sup>94</sup> Véanse también las conclusiones de la Conferencia de la EMN de 2010, que observó el valor añadido que suponía la recopilación de datos longitudinales y el modo en que los Estados miembros podrían mejorar la disponibilidad de los datos longitudinales en el campo de la migración y el asilo. Está disponible en: <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=128>.



migración temporal y circular, ya que con frecuencia estas formas de migración solo pueden identificarse y registrarse adecuadamente a posteriori, es decir, una vez que se ha completado el ciclo migratorio. Por último, y también debido al modo en que se registran los datos en la actualidad, es difícil establecer una distinción clara entre migración temporal y circular, al menos según las definiciones usadas para este estudio. En consecuencia, se usan en su lugar los «indicadores» descritos a continuación.

### 5.1 Disponibilidad de los datos y la recopilación de estadísticas sobre migración temporal

En lo que respecta a la migración temporal, catorce Estados miembros (**Alemania, Austria, Bélgica, España, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia y Portugal**) en sus informes nacionales proporcionaron datos sobre los permisos de residencia temporal expedidos, que incluían los permisos expedidos a efectos de actividades remuneradas y de estudios. No obstante, en la mayoría de los casos, era imposible distinguir entre permisos «puramente» temporales y permisos expedidos para una duración limitada y renovados o prorrogados posteriormente. De un modo parecido, el **Reino Unido** señala que la mayoría de los visados que expide a nacionales de terceros países son temporales (es decir, por tiempo limitado) aunque algunos de ellos puedan conducir finalmente a la instalación. Solo cuando los Estados miembros han podido proporcionar información sobre permisos/visados que no sean renovables (por ejemplo, ciertos permisos de residencia para estudiantes, permisos para trabajadores de temporada extranjeros o visados nacionales de tipo D), es posible hablar de migración puramente temporal.

En la [tabla 4](#) a continuación se explican las fuentes estadísticas disponibles en los Estados miembros en relación con los trabajadores migrantes temporales. Después, las secciones siguientes explican los «indicadores» usados para proporcionar ciertas magnitudes de la migración temporal a los Estados miembros.



**Tabla 4: Fuentes de datos para estadísticas sobre personas migrantes nacionales temporales de terceros países**

Estado miembro	Fuente de datos								
	Permisos de residencia «temporal» general	Permisos/vistos de residencia no renovables	Permisos de trabajo	Información sobre los participantes en programas de migración temporal/circular	Registros relacionados con el trabajo de temporada	Becas/matriculación de estudiantes	Bases de datos de empleo	Registro de población	Datos de encuestas (incluido el censo)
Austria	√	√			√			√	
Bélgica	√	√			√			√	
Bulgaria			√						
República Checa		√		√		√			
Estonia	√	√							
Finlandia	√	√							
Francia		√							
Alemania		√					√	√	
Grecia	√	√							√
Hungría	√		√					√	√
Irlanda			√			√			
Italia	√	√			√	√		√	√
Letonia	√								
Lituania	√	√	√						
Luxemburgo	√	√				√			√
Malta			√						
Países Bajos	√	√							
Polonia	√		√		√				
Portugal		√							
República Eslovaca			√		√				
Eslovenia								√	
España	√ <sup>95</sup>	√	√ <sup>95</sup>		√	√			√

<sup>95</sup> En el caso de España, los datos se refieren a permisos que son de «permiso temporal de residencia y trabajo».

**Informe de síntesis de la REM: Migración temporal y circular**

<b>Suecia</b>								√	
<b>Reino Unido</b>		√							√

### 5.1.1 Duración de la estancia

Las estadísticas que proporcionan información sobre la duración de la estancia también pueden ser útiles a la hora de ilustrar la naturaleza y la propensión de la migración temporal. Por ejemplo, **Estonia, Finlandia Lituania** y los **Países Bajos** facilitaron estadísticas sobre el número de nacionales de terceros países que habían renovado sus visados temporales (o solicitado su renovación). Dicha información se podía usar para calcular la proporción de permisos «temporales» que no representan una forma pura de migración temporal. **Austria** proporcionó datos sobre la duración de la estancia de personas migrantes basándose en las bajas en su registro de población. Según estos datos, aproximadamente una media del 13 % de todas las personas que inmigraron a Austria entre 2003 y 2008 permanecieron en el país entre tres y seis meses, y un 11 % adicional permaneció entre seis y doce meses. Así, aproximadamente una cuarta parte de todos los flujos de entrada se encontrarían en la categoría de migración de corta duración ¿hasta? un año, como máximo. En el **Reino Unido**, las estimaciones de la duración de la estancia de las personas migrantes se recopilan principalmente a través de la «International Passenger Survey», al preguntar a los encuestados sobre la duración prevista de su estancia. Usando esta fuente de datos, el **Reino Unido** informa que el 39 % de las personas migrantes en el año 2000 pretendía quedarse en el país solo durante uno o dos años, pero esta cifra había aumentado hasta el 49 % en 2009.

En relación con la duración de los permisos de residencia, **Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Italia** y la **República Eslovaca** también facilitan estadísticas. **Bélgica**, por ejemplo, ofrece estadísticas sobre permisos de residencia expedidos por primera vez junto con la duración del permiso y el motivo de la residencia (de conformidad con el artículo 6 del *Reglamento relativo a estadísticas sobre migración y protección internacional*). **Lituania** establece la distinción entre cantidad de permisos expedidos y prorrogados; además, proporciona datos sobre varios visados nacionales de tipo D que autorizan a los nacionales de terceros países a permanecer y trabajar en el territorio por un período superior a tres meses pero inferior a un año, así como datos sobre nacionales de terceros países que llegan a Lituania desde otros Estados miembros de la UE y de los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio.

**Francia e Italia** aportan información sobre las diferencias en la duración del trabajo de temporada. En **Francia** oscila entre 1 y 8 meses como máximo, mientras que en **Italia** los visados nacionales pueden tener una duración máxima de nueve meses para la temporada (períodos intermedios), anual o bienal.

### 5.1.2 Motivo de la estancia

**Bélgica, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Lituania, los Países Bajos y Portugal** proporcionaron datos sobre los permisos de residencia temporales relacionados con distintos motivos de la estancia<sup>96</sup>. Estos datos son útiles para analizar la migración temporal, ya que cabe presuponer que ciertos tipos de personas migrantes (como, por ejemplo, canguros, alumnos en un programa de intercambio, trabajadores de temporada extranjeros o traslados dentro de una empresa) permanecerán en el Estado miembro durante un período transitorio únicamente. En cualquier caso, es lo que se pretende ya que los permisos relativos a estos «motivos de la estancia» suelen ser no renovables o tener una renovabilidad limitada. En cambio, otras formas de migración pueden empezar como temporales, pero habitualmente cabe esperar que tengan una mayor duración como, por ejemplo, la migración de trabajadores altamente cualificados o la migración con motivo de la reagrupación familiar.

<sup>96</sup> No se trata siempre de las mismas estadísticas tal y como se proporcionan al Eurostat de conformidad con el Reglamento 862/2007.

**Bélgica** proporciona estadísticas sobre más de treinta «motivos de estancia» diferentes, entre los que se incluyen canguros, formación profesional, deportistas profesionales, profesores invitados, técnicos especializados y reagrupación familiar. **Grecia** facilita estadísticas diferentes sobre permisos expedidos para trabajadores altamente cualificados, investigadores y trabajadores de temporada extranjeros. Las estadísticas de **Estonia** reflejan los distintos tipos de permisos de residencia temporal expedidos con motivo de reagrupación familiar, empleo, contrato en una empresa, estudios y también según los ingresos legales suficientes y el acuerdo internacional. **Hungría** proporciona cifras sobre estudiantes e investigadores extranjeros y sobre estudiantes extranjeros a tiempo completo. **Italia** facilita estadísticas sobre distintos tipos de visados por motivos de autoempleo, empleo, religiosos y de estudios. Los **Países Bajos** también desglosan los datos estadísticos sobre residencia según el motivo, que distingue entre empleados, trabajadores altamente cualificados, investigadores científicos, personas en prácticas/estudiantes, trabajadores autónomos, canguros, estudiantes de intercambio y estudiantes universitarios. **Portugal** aporta estadísticas sobre visados de estancia temporal relativos a actividades profesionales en el ámbito de los deportes o las artes, actividades de investigación o que requieren una cualificación elevada, estudios y estancia temporal. En lo que respecta a los visados de estancia temporal, distingue entre visados de tipo E2 para Traslados de ciudadanos de países signatarios de la OMC, visados E3 para Actividades profesionales temporales subordinadas o independientes y visados E4 para Actividades de investigación o que requieren una alta cualificación.

**Finlandia** proporciona estadísticas sobre permisos de residencia por motivos laborales, pero no establece de forma explícita si se refieren a mano de obra temporal. **Lituania** facilita estadísticas totales anuales de permisos de residencia temporal según los motivos de la llegada. **Francia** proporciona estadísticas desglosadas según el permiso; es decir, permiso por “aptitudes y talento”, para “empleados asalariados en misión”, para “investigación científica”, “trabajadores de temporada extranjeros”, profesionales jóvenes (con actividades concretas en el ámbito de la empresa). Además, también facilita datos sobre permisos para jóvenes nacionales de terceros países que acabaron sus estudios para acceder al mercado laboral. Sin embargo, **Francia** no proporciona estadísticas relacionadas de trabajadores de temporada extranjeros en general, ni está claro si todas las categorías anteriores pertenecen a la categoría general de trabajadores de temporada extranjeros.

El **Reino Unido** facilita los resultados de un estudio de cohortes sobre personas a las que se ha concedido un visado distinto del de visita (es decir, para reagrupación familiar, trabajo o estudios) en 2004. Los resultados demuestran la proporción de personas migrantes de la cohorte que ya no aparecían en el sistema de inmigración del Reino Unido después de cinco años<sup>97</sup>.

### 5.1.3 *Perspectiva general de estadísticas nacionales sobre migración temporal*

En la [tabla 5](#) a continuación se intenta presentar las estadísticas disponibles sobre migración temporal del modo más comparable posible. Hay unos pocos Estados miembros que no se han incluido porque solo pudieron proporcionar estadísticas sobre grupos muy concretos de personas migrantes temporales, como estudiantes (por ejemplo, **Hungría**), trabajadores de temporada extranjeros (**Italia**) o aquellas que participaban en programas concretos (**Reino Unido y República Checa**). Otros (como, por ejemplo, **Luxemburgo**) no pudieron establecer la diferencia entre nacionales de terceros países temporales y de larga duración en un momento dado. **Polonia** facilita estadísticas que se refieren a las declaraciones de los empleadores acerca de su intención de contratar a nacionales de un tercer país. Sin embargo, los datos no se incluyeron en la [tabla 5](#), ya que más de una afirmación puede referirse a la misma persona, lo que afecta a la exactitud de las estadísticas.

<sup>97</sup> Para obtener más información sobre este estudio, véanse las secciones [3.5](#) y [6.2.1](#).

Las estadísticas solo se refieren a los nacionales de terceros países, salvo que se indique otra cosa. Siempre que es posible, se proporcionan datos desglosados entre distintos niveles de cualificación. Cuando no se facilita ningún desglose, se proporciona una cantidad total (sombreada en gris). Algunos Estados miembros han incluido estadísticas sobre personas migrantes temporales que han entrado en el país por motivos de estudios, pero otros no. Las cifras se refieren a la cantidad de permisos o visados correspondientes expedidos. A la luz de la variación en los métodos de recopilación de datos y a las diferencias en el ámbito de la «migración temporal» a la que se refiere, la posibilidad de comparación de las estadísticas presentadas en la [tabla 5](#) es limitada. Para compensar, en la parte inferior de la tabla se citan las fuentes de los datos de cada entrada, así como las salvedades. También conviene reiterar que, como se ha analizado anteriormente, cuando las estadísticas se refieren al número de «permisos de residencia temporal expedidos», puede que no siempre representen una migración temporal (por ejemplo, los permisos pueden haberse renovado en una etapa posterior).

**Tabla 5: Personas migrantes temporales nacionales de terceros países por año y, cuando es posible, por nivel de cualificación**

Estado miembro	Nivel de cualificación	Año					
		2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Austria</b>		-	-	6 613	5 699	5 879	5 532
<b>Bélgica</b>	<b>Alto</b>	-	-	-	3 124	3 577	3 137
	<b>Medio</b>	-	-	-	7 752	9 836	8 058
	<b>Bajo</b>	-	-	-	248	393	6 299
	<b>Total</b>	-	-	-	<b>11 124</b>	<b>13 806</b>	<b>17 494</b>
<b>Bulgaria</b>	<b>Alto</b>	254	329	444	289	301	218
	<b>Medio</b>	254	252	422	508	864	188
	<b>Bajo</b>	114	50	113	108	288	286
	<b>Total</b>	<b>622</b>	<b>631</b>	<b>979</b>	<b>905</b>	<b>1 453</b>	<b>692</b>
<b>Estonia</b>		<b>3 438</b>	<b>4 086</b>	<b>4 370</b>	<b>4 065</b>	<b>3 868</b>	<b>3 769</b>
<b>Francia</b>		-	-	-	<b>1 856</b>	<b>9 914</b>	<b>7 802</b>
<b>Finlandia</b>		-	<b>20 095</b>	<b>21 324</b>	<b>21 893</b>	<b>25 427</b>	<b>21 430</b>
<b>Alemania</b>		-	-	<b>26 199</b>	<b>24 423</b>	<b>22 973</b>	<b>21 290</b>
<b>Grecia</b>		-	-	-	-	<b>28 848</b>	<b>30 194</b>
<b>Irlanda</b>	<b>Alto</b>	-	-	-	-	386	220
	<b>Medio</b>	-	-	-	-	1 542	787
	<b>Bajo</b>	-	-	-	-	2 357	824
<b>Migración por motivos de estudios</b>		31 338	30 219	33 056	39 720	44 942	45 518
	<b>Total</b>	-	-	-	-	<b>49 227</b>	<b>47 349</b>
<b>Letonia</b>		<b>2 061</b>	<b>2 396</b>	<b>2 928</b>	<b>4 831</b>	<b>4 609</b>	<b>2 473</b>
<b>Lituania</b>		-	<b>1 565</b>	<b>7 096</b>	<b>8 819</b>	<b>4 438</b>	<b>2 986</b>
<b>Malta</b>		-	<b>712</b>	<b>1 288</b>	<b>1 412</b>	<b>3 420</b>	<b>1 334</b>
<b>Países Bajos</b>		-	<b>5 527</b>	<b>6 833</b>	<b>8 184</b>	<b>10 092</b>	<b>9 094</b>
<b>Portugal</b>		4 728	5 383	6 502	4 475	1 900	1 112
<b>Migración por motivos de estudios</b>		3 280	4 051	4 504	1 836	-	-
	<b>Total</b>	<b>8 008</b>	<b>9 434</b>	<b>11 006</b>	<b>6 311</b>	<b>1 900</b>	<b>1 112</b>
<b>República Eslovaca</b>		<b>1 047</b>	<b>1 553</b>	<b>1 415</b>	<b>2 198</b>	<b>4 549</b>	<b>1 248</b>
<b>Eslovenia</b>			<b>34 094</b>	<b>44 673</b>	<b>60 685</b>	<b>85 315</b>	<b>58 747</b>
<b>España</b>		34 932	37 890	82 800	80 700	85 457	6 402
<b>Migración por motivos de estudios</b>		36 724	31 905	34 494	41 981	43 837	46 474
	<b>Total</b>	<b>71 656</b>	<b>69 795</b>	<b>117 294</b>	<b>122 681</b>	<b>129 294</b>	<b>52 876</b>

Fuente: informes nacionales de los PCN de la REM

Notas:

1. Las estadísticas de **Austria** se refieren al total de los permisos de residencia expedidos por primera vez (Aufenthaltbewilligungen) que se expiden para «una estancia limitada temporalmente» y cuya validez máxima es de un año. Todos los permisos de residencia, excepto uno, se pueden renovar (consulte el informe nacional de Austria para obtener información detallada).
2. Las estadísticas de **Bélgica** se refieren al número de trabajadores desplazados. Estadísticas obtenidas de LIMOSA y del estudio de la REM (Satisfacción de la demanda laboral a través de la Inmigración).
3. Las estadísticas de **Bulgaria** se refieren al número de permisos de trabajo expedido cada año (por grupo de cualificación). Los permisos de trabajo se expiden por un año aunque son renovables durante un máximo de tres años y, en algunos casos, durante más tiempo. La duración real del permiso suele determinarla el período que figura en el contrato de trabajo.
4. La **República Checa** no aporta datos sobre los permisos de trabajo temporales pero confirma que se expidieron 51 tarjetas verdes en 2009.
5. Las estadísticas de **Estonia** hacen referencia al «número total de permisos de residencia temporales concedidos», que engloba los permisos que es probable que se renueven (por ejemplo, permisos expedidos con motivo de la protección internacional). Estonia también proporciona información sobre «registros de contratos de trabajo de corta duración» por año: 438 permisos para trabajo temporal 2004, 365 en 2005, 576 en 2006, 652 en 2007, 537 en 2008, 204 en 2009.
6. **Francia:** las figuras facilitadas corresponden a la suma de las cifras correspondientes a cinco tipos de permisos temporales: por “aptitudes y talento”, para “empleados trasladados”, “científicos”, “trabajadores de temporada extranjeros”, “trabajadores temporales”, así como cifras de participantes en intercambios empresariales de “jóvenes profesionales”. Las bajas cifras de 2007 están relacionadas también con el hecho de que algunos de esos permisos se introdujeron ese mismo año.
7. Las estadísticas de **Finlandia** son la suma de los permisos de residencia expedidos para trabajadores por cuenta ajena, autónomos, por motivos de estudio, trabajo de temporada (estimación) y por otros motivos.
8. **Alemania** se refiere a personas que aceptan un empleo en el marco del intercambio de personal internacional y de los planes de «trabajador con contrato» o «trabajador invitado» de duración limitada.
9. Las estadísticas de **Grecia** reflejan la suma de los permisos de residencia otorgados a nacionales de terceros países por actividades remuneradas (incluido el trabajo temporal) con una duración de 3 a 6 meses y de 6 a 12 meses.
10. **Irlanda** aporta estadísticas sobre los permisos de trabajo solicitados por primera vez (válidos durante menos de un año o un plazo de 1 a 2 años) según tres bandas salariales, que se pueden asociar a los distintos grados de cualificación: alta, media y baja. **Irlanda** también facilita estadísticas por separado sobre estudiantes e investigadores.
11. Los datos de **Letonia** corresponden al total de permisos de residencia temporal expedidos por primera vez.
12. Los datos de **Lituania** corresponden a todos los permisos de residencia expedidos por año (las cifras de permisos expedidos y prorrogados en 2005, 2006 y 2007 están fusionadas). Los permisos se expiden por reagrupación familiar, por motivos de trabajo, por otras «actividades legales», por estudios y «otros» motivos.
13. Las fuentes de datos de **Malta** corresponden al número de entradas registradas de «licencias de empleo» por año.
14. Los **Países Bajos** proporcionan estadísticas sobre la cifra de permisos de residencia temporales concedidos cada año a personas migrantes por motivos de trabajo procedentes de terceros países. Entre ellos se incluye a las personas migrantes cuya estancia es temporal y a aquellas que pueden prorrogar su residencia a larga duración. Los datos no contabilizan los permisos expedidos a canguros, alumnos en intercambio y estudiantes.
15. Las estadísticas de **Portugal** correspondientes al período 2004-2007 se refieren a los «visados de estancia temporal» expedidos por motivos de actividades profesionales en el ámbito de los deportes y las artes, en actividades que requieren una cualificación elevada, con motivos de estudio y para estancias temporales. Los datos correspondientes a 2008 y 2009 se refieren a los visados de tipo E2 introducidos recientemente (para personas que proceden de países pertenecientes a la Organización Mundial del Comercio), E3 (para actividades profesionales temporales independientes o por cuenta ajena) y E4 (para trabajadores de temporada altamente cualificados).
16. Las cifras de la **República Eslovaca** corresponden a la suma de los permisos para los que **Eslovaquia** establece la diferencia entre duraciones inferiores a un año y superiores a un año.
17. Las estadísticas de **Eslovenia** se refieren al número de permisos de trabajo expedidos a nacionales de terceros países. Esto excluye a los trabajadores de temporada extranjeros.

18. Las estadísticas de **España** se refieren a tipos concretos de trabajadores migrantes temporales: trabajadores de temporada extranjeros, investigadores, ejecutivos, personas en prácticas, trabajadores en barcos, trasladados dentro de una misma empresa y aquellos que trabajan en proyectos concretos (las estadísticas de 2007 y 2008 incluyen a los nacionales de **Bulgaria** y Rumanía). También se proporcionan estadísticas correspondientes a estudiantes.



## 5.2 Disponibilidad de los datos y la recopilación de estadísticas sobre migración circular

Aunque ninguno de los Estados miembros recopila datos sobre migración circular tal y como se define para este estudio, gracias a métodos de investigación innovadores, cinco Estados miembros (**Alemania, Austria, España, Países Bajos y Suecia**) pudieron aportar datos sobre el análisis de este fenómeno en su territorio. **Austria** recopiló información sobre las altas y las bajas en el *Registro central de residencia* que utilizó para calcular la migración temporal y circular. **Alemania** analizó las estadísticas del Registro Central de Extranjeros (AZR) para obtener información sobre las salidas y reentradas de personas migrantes individuales. La información sobre las personas migrantes almacenada en el AZR se refiere a su «primera entrada en Alemania», la «reentrada desde el extranjero» y la «salida a un país extranjero». Los **Países Bajos** identificaron a cada persona migrante mediante el número exclusivo del servicio al ciudadano (BSN) que se les proporciona tras residir en el Estado miembro durante más de cuatro meses. Después, gracias al BSN, se puede realizar el seguimiento de la persona migrante a través de todas las bases de datos de las autoridades locales y nacionales, incluida la base de datos del Servicio de Inmigración y Naturalización (IND); por tanto, es posible controlar las salidas y reentradas, así como los cambios de estado para proporcionar información sobre la migración temporal y circular. **España** proporcionó información de la *Encuesta nacional de inmigrantes* sobre la duración prevista de la estancia de nacionales de terceros países y sobre los patrones de visitas breves o retorno a sus países de origen. **Suecia** contabiliza a las personas migrantes que han residido en el país durante 12 meses como mínimo. Su definición de migración circular también abarca a sus propios ciudadanos, que no están incluidos en las definiciones de otros Estados miembros ni en la definición de la REM. Para adecuarse a la definición estadística de «migración circular», es preciso que una persona se haya desplazado al menos dos veces atravesando la frontera nacional.

En **Alemania**, se podría decir que, al menos el 10,7 % de todos los nacionales de terceros países residentes, han realizado la migración «circular», ya que han salido de Alemania al menos en una ocasión y han regresado después. La proporción de nacionales de terceros países residentes que muestran un patrón de migración circular varía considerablemente entre distintos grupos de nacionalidades. Al parecer, los patrones de migración circular son más frecuentes entre nacionales de terceros países que migran por motivos laborales. Entre la población migrante de **España**, el 62,5 % visitó su país de origen en 2007 aunque fue con motivo de las vacaciones o de la visita a un familiar; un número muy limitado de personas migrantes afirmó que había viajado a sus países de origen lo que podría considerarse una prueba de migración circular, por ejemplo, por motivos de trabajo (1,4 %). Del total de la población de **Suecia**, 283 400 personas (es decir, el 3 % del total) han cruzado al menos dos veces la frontera y, por tanto, se pueden considerar «personas migrantes circulares» en el sentido estadístico. 81 000 personas, lo que equivale a menos del 1 % de su población, son personas migrantes nacidas fuera de Suecia, que se han desplazado al país, lo han abandonado y después han vuelto a Suecia de nuevo.

## 5.3 Disponibilidad de los datos y la recopilación de estadísticas sobre trabajadores de temporada extranjeros

En esta subsección se explican las estadísticas de los Estados miembros sobre trabajadores de temporada extranjeros. El trabajo de temporada suele verse como una forma de migración temporal; sin embargo, como estos trabajadores suelen volver para realizar el mismo trabajo en años posteriores, el desplazamiento también puede verse como circular (es decir, migraciones temporales repetitivas)<sup>98</sup>. Aunque algunos Estados miembros incluyeron estas estadísticas en su cálculo global

<sup>98</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 12 de la propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional que afirma que «la finalidad de esta disposición es

de las cifras de personas migrantes temporales, aquí se presentan las cifras por separado (cuando es posible). Diez Estados miembros (**Alemania, Bélgica, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia y Reino Unido**) proporcionaron estadísticas específicas sobre trabajadores de temporada extranjeros, que se resumen a continuación en la [tabla 6](#). La mayoría de las estadísticas se refieren a los permisos expedidos para trabajadores de temporada extranjeros, aunque en algunos Estados miembros (por ejemplo, **Finlandia**) no se exige que estos trabajadores consigan estos permisos. En el caso de **Finlandia**, las estadísticas se basan en las estadísticas sobre visados del *Ministerio de Asuntos Exteriores* y en estimaciones de la cifra anual de trabajadores de temporada extranjeros. En marzo de 2010, la REM lanzó una consulta específica en relación con los datos disponibles sobre trabajadores de temporada extranjeros<sup>99</sup>. En respuesta a esta consulta, ocho PCN de la REM (**Alemania, Bélgica, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Hungría y Suecia**) facilitaron estadísticas sobre la cifra de trabajadores de temporada extranjeros que entraban cada año.

Además, desde 2008, Eurostat recopila datos sobre los permisos de residencia expedidos en los Estados miembros con fines de trabajo estacional. Sin embargo, como solo unos pocos Estados miembros expiden permisos concretos para trabajo estacional, la mayoría de los Estados miembros no pueden proporcionar estos datos. De hecho, en la actualidad, solo Chipre, **Eslovenia, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Malta, República Eslovaca y Suecia** han enviado datos relativos a los permisos expedidos para trabajo estacional a Eurostat, aunque la cifra de **Malta** y la **República Eslovaca** correspondiente a 2008 y 2009 sea cero.

Por tanto, cuando no se proporcionaban estadísticas sobre los permisos expedidos para trabajo estacional en los informes nacionales, se han incluido en la [tabla 6](#) las estadísticas facilitadas mediante la consulta al efecto de la REM sobre las cifras de trabajadores de temporada extranjeros (es el caso de **Hungría** y **Suecia**). En el caso de Chipre, se han agregado las estadísticas de Eurostat para complementar las estadísticas de la [tabla 6](#), indicadas en *cursiva*.

promover la migración circular de trabajadores temporeros nacionales de terceros países». La propuesta está disponible en: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/malmstrom/archive/proposal\\_directive\\_seasonal\\_workers.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/proposal_directive_seasonal_workers.pdf)

<sup>99</sup> Está disponible en: <http://www.emn.europa.eu> «EMN Outputs» (Resultados de la EMN) > «Ad-Hoc Queries» (Consultas ad-hoc) > «Economic Migration» (Migración económica).

**Tabla 6: Estadísticas sobre las cifras de nacionales de terceros países empleados en trabajo de temporada por año**

Estado miembro	Año					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Bélgica</b>	13 135	13 198	12 075	10 061	7 921	
<i>Chipre</i>	-	-	-	-	1 583	1,524
<b>Alemania</b>	333 690	329 789	303 492	299 657	285 217	294 828
<b>Grecia</b>	-	-	-	13 509	14 841	15 053
<b>Finlandia</b>	-	12 000	13 000	12 000	12 000	12 000
<b>Francia</b>	8 370	7 994	7 151	6 605	6 993	7 115
<b>Hungría</b>	1 539	2 307	2 216	907	402	366
<b>Italia</b>	50 000	45 000	80 000	80 000	80 000	80 000
<b>Eslovenia</b>	-	4 787	7 456	9 995	11 017	2 962
<b>España</b>	34 932	37 675	82 699	79 496	82 844	4 148
<b>Suecia</b>	-	-	-	-	3 747	7 252
<b>Reino Unido</b>	15 040	12 985	14 225	-	-	-

Fuentes: informes nacionales de los PCN de la REM; consulta al efecto de la REM 208 (); *Eurostat migr\_resocc*

Fuentes y salvedades:

1. Los datos de **Bélgica** solo se refieren a trabajo estacional en el sector agrícola y hortícola.
2. Los datos de **Alemania** se refieren al total de permisos temporales expedidos a trabajadores de temporada extranjeros. En los datos se incluye a los trabajadores de temporada extranjeros de los estados del grupo «UE-8».
3. Los datos de **Grecia** se refieren al número de permisos de estancia expedidos para empleo estacional y de temporada.
4. Las estadísticas de **Finlandia** se basan en las estimaciones de la cifra de nacionales de terceros países que solicitaban visados en embajadas de terceros países con motivo del trabajo estacional. Los solicitantes del visado no están obligados a indicar el motivo de la estancia por lo que no está muy clara la exactitud de estas estimaciones (para obtener más información, véase la consulta 208 al efecto de la REM).
5. Las estadísticas de **Francia** corresponden a los datos que conservaba la Oficina francesa de inmigración y reintegración sobre el número de exámenes médicos realizados en un año. Este dato ofrecía una cifra aproximada de trabajadores de temporada extranjeros. En 2007, se implantó el permiso de residencia para «trabajadores de temporada extranjeros»: en 2008 se expidieron 3860 permisos y 2175 en 2009.
6. Las estadísticas de **Hungría** correspondientes al período 2004-2007 se obtienen del cuestionario electrónico de la OCDE sobre datos relativos a la migración. En él se incluye a los trabajadores de Estados miembros de la UE como, por ejemplo, Italia. Los datos correspondientes a 2008 – 2009 se facilitaron en la consulta 208 al efecto de la REM y se refieren a la cantidad de permisos de trabajo estacional expedidos a nacionales de terceros países.
7. Las estadísticas de **Italia** se refieren a las cuotas previstas en sus *Decretos sobre flujos migratorios anuales*.
8. Las estadísticas de **Eslovenia** se refieren al número de permisos de trabajo expedidos a trabajadores de temporada extranjeros.

9. Las estadísticas de **España** corresponden al número de permisos de trabajo y residencia concedidos a trabajadores de temporada extranjeros (en los datos de 2007 y 2008 se incluye a los nacionales de Bulgaria y Rumanía).
10. Las estadísticas de **Suecia** se facilitaron en la consulta 208 al efecto de la REM.
11. Las estadísticas del **Reino Unido** se refieren a nacionales de terceros países que participan en el programa para trabajadores agrícolas de temporada (desde 2007 este programa está abierto solo a ciudadanos de **Bulgaria** y Rumanía, pero no a nacionales de terceros países).

#### 5.4 Estadísticas sobre migración temporal y circular (incluida la migración por motivos de trabajo estacional) por nacionalidad

La mayoría de los Estados miembros (**Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia y Reino Unido**) facilitaron estadísticas sobre migración desglosadas por nacionalidad a efectos de este estudio.

**Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Italia y Luxemburgo** aportaron estadísticas sobre poblaciones migrantes generales por nacionalidad. **Irlanda** facilitó estadísticas sobre investigadores nacionales de terceros países que habían firmado convenios de acogida con universidades irlandesas desde 2007 hasta 2010. En los cuatro años en total, los principales países de origen de estos investigadores eran China, India, Estados Unidos, Pakistán e Irán. La **República Checa** aportó datos sobre las tarjetas verdes de tipo «C» expedidas por primera vez en 2009. Solo se expidieron 234 en total a ciudadanos de cuatro países únicamente: Ucrania, Estados Unidos, Serbia y Macedonia.

**Alemania, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Polonia** y el **Reino Unido** proporcionaron estadísticas sobre trabajadores de temporada extranjeros. Las estadísticas de **Bélgica** reflejan que hay más probabilidades de que los trabajadores de temporada extranjeros en el sector agrícola y hortícola procedan de la UE, mientras que los nacionales de terceros países que trabajan en este sector suelen venir de África o Asia y ninguno de Norteamérica o Sudamérica. En **Finlandia** no hay mucha diferencia entre las nacionalidades de las personas migrantes que llegan al Estado miembro para trabajo estacional y empleo de mayor duración. **Italia** proporcionó datos sobre nacionales de terceros países empleados en el sector agrícola y alegó que, mientras los trabajadores de países cercanos (por ejemplo, Albania, Macedonia, Serbia, Egipto, Túnez y Marruecos) solían realizar trabajos temporales (es decir, estacionales) en este sector, los trabajadores de países más alejados (como India y Bangladesh) serían más proclives a quedarse durante períodos más prolongados. En **España**, hasta 2008, **Bulgaria** y Rumanía estaban entre los tres principales países de origen de trabajadores a los que se les expedían permisos de trabajo estacional, junto con Marruecos. En 2009, los tres países principales eran Marruecos, Colombia y Ecuador.

**España, Francia** y los **Países Bajos** facilitaron estadísticas sobre los distintos permisos expedidos según las nacionalidades más destacadas. En **Francia**, los países de origen más habituales entre los nacionales de terceros países a los que se les habían expedido permisos para trabajo estacional entre 2004 y 2009 eran Marruecos, Túnez, Turquía, Serbia y Moldavia. Mientras que (en su primer año de expedición en 2009) los ciudadanos de Japón, Estados Unidos y Túnez fueron los que tuvieron más representación entre aquellos a quienes se concedían los permisos por “aptitudes y talento”, y los ciudadanos de China, La India, Argelia, Estados Unidos y Japón en el caso de los permisos para “científicos”. En los **Países Bajos**, los permisos para canguros se solían expedir a nacionales de terceros países procedentes de Filipinas, Sudáfrica, Perú y Brasil, mientras que los participantes en intercambios de estudiantes era más probable que procedieran de Australia, Canadá y Nueva Zelanda. El mayor número de nacionales de terceros países que llegaban a los **Países Bajos** con un permiso para investigadores llegaba de China y el país de origen con mayor representación entre aquellos que entraban con un permiso de trabajo para trabajadores altamente cualificados era La India, seguido de Estados Unidos, Japón, China y Turquía. Las personas en prácticas era más probable que procediesen de Indonesia.

En lo que respecta a la migración circular, los datos nacionales analizados sugerían que era más probable que las personas migrantes de la Antigua República de Yugoslavia participasen en la migración circular en **Austria** que ciudadanos de otras nacionalidades. **Alemania** analizó los datos del Registro Central de Extranjeros (AZR) (consulte la [sección 5.2](#)). Se llegó a la conclusión de que,

### **Informe de síntesis de la REM: Migración temporal y circular**

aunque las personas migrantes de Turquía, Rusia y Ucrania estaban entre los grupos de migrantes con mayor representación en general (con un tercio de los ciudadanos no europeos en Alemania procedentes de Turquía), la proporción de ciudadanos de estos países que mostraba patrones de migración circular es más pequeña (una cuarta parte para Turquía). En cambio, se descubrió que las mayores proporciones de personas migrantes de la antigua República de Yugoslavia y Estados Unidos participaban en la migración circular.

## **6. CONCLUSIONES GENERALES, BUENAS PRÁCTICAS EMERGENTES Y ASPECTOS QUE REQUIEREN UN EXAMEN EN PROFUNDIDAD**

En esta sección se recogen los principales resultados y conclusiones del estudio, se examinan las buenas prácticas existentes en relación con la gestión de la migración temporal y circular y se contemplan las posibilidades para desarrollar otras formas de migración temporal y circular.

### **6.1 Principales resultados y conclusiones**

#### ***6.1.1 La elaboración y el fomento de políticas en materia de migración temporal y circular en los Estados miembros de la UE se encuentran en una fase incipiente***

Mientras que la migración temporal y circular en la UE lleva debatiéndose varios años, la legislación y la política resultantes en el Estado miembro siguen en gran medida en fase embrionaria. No obstante, estas formas de migración cada vez reciben más atención en cuanto a la importancia potencial de su función como herramienta política para la gestión integral de la migración, a la luz concretamente de la agenda política de la UE dentro del Enfoque Global de la Migración.

En general, la mayoría de los Estados miembros incorporan elementos de la migración temporal y circular en la política, la legislación y las prácticas nacionales. No obstante, esta incorporación no suele ser explícita o, en ocasiones, no se reconoce. Por ejemplo, **Bélgica, Estonia, Hungría, Letonia y Lituania** permiten que los nacionales de terceros países regresen a sus hogares durante determinados períodos, sin tener que volver a solicitar permisos de residencia a su vuelta, pero estas disposiciones no se han aplicado para incentivar expresamente la migración circular. De hecho, hay muy pocos Estados miembros (quizá solo **Portugal y Suecia**) que apliquen políticas y prácticas destinadas directamente a fomentar la «movilidad de ida y vuelta».

La investigación anterior ([sección 1.2](#)) sugiere que la posibilidad que ofrecen los países de volver a entrar en la sociedad de acogida y facilitar dicha reentrada puede servir para incentivar la migración y disuadir la estancia irregular. De hecho, otros estudios, llevados a cabo en los Estados miembros de la UE, sugieren que en general las personas migrantes prefieren la migración circular a la migración temporal. Sin embargo, otros estudios arguyen que, aunque se ofrezca la posibilidad de volver a entrar, en realidad la migración circular rara vez beneficia a la persona migrante.

#### ***6.1.2 Las evaluaciones y revisiones iniciales ponen de manifiesto buenas prácticas emergentes***

La actividad notificada en cuanto a la evaluación de los programas y políticas existentes en el ámbito de la migración temporal y circular es escasa, aunque las revisiones de las políticas y los programas permiten extraer mensajes claros en lo que respecta a la eficacia y las buenas prácticas emergentes.

Las evaluaciones iniciales de algunos programas existentes han confirmado resultados favorables para las personas migrantes. Por ejemplo, los resultados preliminares del proyecto «Pájaros azules» de los **Países Bajos** han demostrado que el programa mejora la posibilidad de empleo de los participantes al volver a sus países de origen. En parte, ello se debe a que deben completar un «Plan de desarrollo personal» donde describan sus aspiraciones profesionales y sus objetivos a largo plazo. En segundo lugar, en el proyecto participan varios ministerios (por ejemplo, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Ministerio de Justicia y Seguridad), lo que facilita la gestión del programa. En tercer lugar, solo cooperan con terceros países que tengan una fuerza de trabajo «sólida en términos cualitativos». De un modo parecido, una primera evaluación del proyecto piloto sobre migración circular entre **Portugal** y Ucrania ha demostrado que los participantes están satisfechos por lo general, ya que el programa les da la seguridad de poder trabajar para el mismo

empleador al volver al Estado miembro. Los participantes cuentan que, tras su participación en el programa, han podido montar pequeños negocios en sus países de origen, saldar deudas y financiar la educación de sus hijos. El **Reino Unido** también ha evaluado su programa de becas (*Commonwealth Scholarship and Fellowship Programme*) y constató que, de los 240 alumnos con los que pudieron ponerse en contacto, la mayoría había conseguido desempeñar funciones profesionales y directivas en el sector de la educación superior y en otros sectores relevantes para las necesidades de los países caribeños, como la educación, el cambio climático y la industria (como, por ejemplo, las plantaciones de bananas).

Sin embargo, no hay ninguna prueba (todavía) que demuestre ningún «beneficio» importante para el tercer país. La evaluación del proyecto Pájaros azules de los **Países Bajos** también demostró que no suponía un gran beneficio para el empleador, ya que el período máximo de empleo (dos años) era insuficiente para que constituyese una buena inversión para este y las diferencias idiomáticas y culturales suponían una barrera en la relación entre el empleador y el empleado.

Por tanto, estas conclusiones indican que es posible que haya que crear programas más flexibles o de mayor duración que aumenten la sostenibilidad de los resultados para todas las partes. Para ello, no habría que limitarse a las remesas a la hora de estudiar el modo de aportar un «beneficio» a la persona migrante, sino que habría que tener en cuenta que la formación y la portabilidad del conocimiento son fundamentales en estos programas; **España** fomenta estos aspectos a través de sus programas de migración circular. Para el empleador, podría significar una garantía de que la misma persona migrante volverá al Estado miembro para poner en práctica la formación que se les ha brindado.

En lo que se refiere al desarrollo del país de origen, **Luxemburgo** cita diversas fuentes que alegan que es más probable que los programas de migración circular tengan éxito si están en «consonancia con las agendas en materia de desarrollo de los países de origen» y si «generan un sentimiento de propiedad por parte de los países de origen y los países de acogida»<sup>100</sup>. También se podría aprovechar más la migración circular «de salida», que es el medio a través del cual la diáspora participa en el fomento del desarrollo en el país de origen. Este apoyo no conllevaría necesariamente un desplazamiento físico de vuelta al país de origen: el programa TRQN (Temporary Return of Qualified Nationals Program), por ejemplo, puesto en marcha por la OIM ha establecido en paralelo una migración «virtual», donde la comunidad de la diáspora en los **Países Bajos** forma y apoya a los participantes que se encuentran en sus países de origen a través de Internet.

### 6.1.3 Diferencia entre migración temporal y migración circular

En la práctica, la línea que separa las políticas y las prácticas en materia de migración temporal y circular es muy fina, ya que comparten muchas características parecidas. Asimismo, los Estados miembros también tienen un punto de vista diferente sobre algunas de ellas. Por ejemplo, algunos Estados miembros (como **Suecia**) consideran que los «desplazamientos constantes y repetitivos» son fundamentales en la migración circular, mientras que otros (como, por ejemplo, los **Países Bajos**) se centran menos en los movimientos migratorios repetitivos y más en las denominadas asociaciones de «triple beneficio». En este sentido, quizá sus políticas y programas podrían clasificarse de un modo más preciso como iniciativas de migración *temporales* con una perspectiva de desarrollo sólida.

<sup>100</sup> Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (2007) «*Setting up a model Circular Migration programme*» (*Establecimiento de un programa modelo de migración circular*), documento de referencia para la mesa redonda 1 sobre «*Human capital development and labour mobility: maximizing opportunities and minimizing risks*» (Desarrollo del capital humano y movilidad laboral: aumento de oportunidades y reducción de riesgos).



De hecho, todas las formas de migración circular son (o comienzan) como migración temporal, porque implican que la persona migrante pase temporadas en más de un lugar. Sin embargo, algunas formas de migración circular pueden ser más «permanentes» que otras: por ejemplo, cuando un Estado miembro permite que las personas migrantes, que participan en estancias temporales repetitivas, acumulen «residencia», lo que puede desembocar en última instancia en un estatuto de residencia permanente. A la luz de esta circunstancia, **Finlandia** ha sugerido que, antes de que la migración circular se fomente dentro de la agenda política, se investigue hasta qué punto las vías temporales de migración (por ejemplo, por motivos de estudios) se traducen en la consecución de una residencia permanente.

#### ***6.1.4 Enfoques nacionales diversos respecto a la migración temporal y circular***

En el ámbito nacional, la diversidad en cuanto a las visiones y las políticas de los Estados miembros es considerable. El enfoque de los Estados miembros relativo a la migración temporal y circular depende, en gran medida, de la experiencia nacional en materia de migración y de las necesidades de la sociedad de acogida. Por ejemplo, **Portugal** desea atraer trabajadores migrantes; por tanto, ha elaborado políticas orientadas especialmente hacia la migración circular. En cambio, el **Reino Unido**, que desea reducir el saldo migratorio, ha comenzado a restringir la migración permanente o de larga duración fomentando, en su lugar, la migración temporal. **Austria** tiende a adoptar un enfoque más reservado hacia la migración circular, debido a su experiencia con el denominado «sistema de trabajadores invitados» de la década de los años 60, que sigue influyendo en los debates sobre migración circular.

Como se explica en la [sección 3.3](#), los enfoques de los Estados miembros se pueden clasificar de forma general según el aspecto en el que se centren: los beneficios económicos para la sociedad de acogida (es decir, si se centran en cubrir la escasez de mano de obra), los aspectos relativos al desarrollo de la migración temporal y circular y las ventajas que suponen para la persona migrante y el país de origen, los derechos de la persona migrante (por ejemplo, si se centran en la integración de la persona migrante), el «retorno» en ambos tipos de migración o una combinación de estos aspectos. El tipo de enfoque adoptado por cada Estado miembro también se refleja en las definiciones y los conceptos de la migración temporal y circular, tal y como se establece en las políticas, la legislación y la práctica nacional. De un modo parecido, el tipo de enfoque repercute en lo que cada Estado miembro puede considerar una «buena práctica».

#### ***6.1.5 Preocupaciones acerca de la percepción de la opinión pública***

Con respecto a la actitud de la opinión pública en general hacia la migración circular y temporal en la sociedad de acogida, los Estados miembros han expresado diversas preocupaciones relativas tanto a que los ciudadanos consideren que la migración temporal y circular pueda desembocar en una migración irregular o no deseada como en una estancia permanente (por ejemplo, en **Alemania, Austria, Hungría, Letonia, Malta y Países Bajos**), sin olvidar las consecuencias negativas para las propias personas migrantes y sus países de origen (por ejemplo, **Finlandia, Grecia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, República Checa y Suecia**). Entre ellas se encuentran las preocupaciones relativas a la explotación de la mano de obra y a la «fuga de cerebros» de países en desarrollo que necesitan enormemente a sus recursos cualificados.

## **6.2 Identificación de las principales necesidades**

Como queda claro a tenor de lo anterior, en la actualidad los Estados miembros «conceptualizan» y comprenden de distintas maneras la migración temporal y circular, lo que ha provocado que existan diferencias en las políticas, la legislación y las prácticas. Todos los Estados miembros coinciden en que hay que trabajar para conseguir un entendimiento común o, al menos, una mayor conciencia de las diferencias actuales. Entre los problemas concretos señalados se encuentran los siguientes:

- Armonización de conceptos clave y mejora de la recopilación de datos.
- Programas específicos frente al fomento de desplazamientos espontáneos.
- Aumento de la concienciación y fomento de los intercambios de experiencia y de mejores prácticas.

### 6.2.1 Armonización de conceptos clave y mejora de la recopilación de datos

En la actualidad, faltan estadísticas comparables sobre la migración temporal y circular en la UE. Ello se debe, en mayor medida, al hecho de que los métodos actuales de recopilación de datos no recogen de forma adecuada estas formas de migración, puesto que suelen considerar que la migración es un «cambio único y duradero de la residencia habitual a través de las fronteras», y a la falta de una definición estadística común. La mayoría de los sistemas nacionales de recopilación de datos guardan el movimiento fronterizo de una persona o un registro de estancia en lugar de (los distintos) movimientos migratorios de una misma persona. En relación con esto, también falta generalmente una recopilación de datos longitudinales, que podría servir para realizar el seguimiento de los patrones de migración durante la vida de una persona.

Esta falta de estadísticas dificulta la comprensión del fenómeno, lo que puede, a su vez, repercutir en la capacidad de la UE para adoptar decisiones políticas fundadas. En este sentido, **Alemania, Bélgica, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Letonia, Lituania, Malta, Reino Unido y Suecia** han realizado sugerencias sobre la recopilación de datos y pruebas. Por otra parte, en estudios anteriores (consulte la [sección 1.2](#)) se argumenta que, si los responsables de las decisiones políticas van a tomar decisiones fundadas sobre si fomentar o no la migración circular y temporal y, en concreto, sobre si van a introducir programas gestionados (y cómo van a hacerlo), tendrán que poder evaluar la migración temporal y circular que se produce de forma constante y «espontánea», y para ello necesitan una mejor recopilación de datos.

En lo que se refiere a la elaboración de una definición estadística común, **Alemania, Eslovenia, Letonia y Luxemburgo** destacaron la importancia de consensuar primero una definición estándar de migración circular para mejorar los métodos de recopilación de datos. Actualmente, las definiciones de migración temporal y circular son en su mayoría heterogéneas, lo que limita enormemente la posibilidad de realizar una comparación significativa entre los Estados miembros. Este hecho vuelve a poner de relieve que la migración temporal y circular en calidad de áreas emergentes para el desarrollo de políticas migratorias están en fase embrionaria. **Alemania** afirma que es fundamental contar con una definición para identificar estadísticamente los patrones de migración circular. **Eslovenia** también propone que la UE (a través de Eurostat, por ejemplo) defina claramente las formas de migración en que se basaría el desarrollo de indicadores clave que se aplicarían a todos los Estados miembros de la UE, lo que permitiría la comparación entre ellos. Asimismo, **Letonia** alega que, para evitar el incremento de la carga administrativa al cambiar el proceso de recopilación de información estadística, es necesaria una justificación detallada elaborada por las instituciones de la UE sobre los objetivos y el valor añadido que aporta la recopilación de datos sobre migración circular. **Luxemburgo** señala dos cuestiones relativas a las definiciones actuales de migración *temporal*: a) en la actualidad, no definen la duración de la estancia o estancias que se pueden considerar temporales o permanentes; y b) la migración temporal solo se puede identificar y registrar de forma adecuada cuando se haya completado el ciclo migratorio.

**Alemania, Finlandia, Francia y Malta** sugieren la adaptación de sus sistemas de registro y control de personas migrantes individuales para identificar concretamente los patrones de migración circular. **Finlandia y Francia** subrayan la necesidad de una mejor interacción entre sus propios sistemas de recopilación de datos existentes, como la base de datos de visados y la base de datos

registro de permisos. **Luxemburgo** observa que, puesto que los datos de que dispone sobre entradas y salidas de personas migrantes son anónimos, no se pueden vincular a ninguna persona concreta y, por tanto, a ningún ciclo migratorio. En cambio, en los **Países Bajos**, las personas migrantes pueden tener su residencia registrada en la Administración Municipal cuando residan en el Estado miembro durante un mínimo de cuatro meses. El registro les proporciona un número exclusivo del servicio al ciudadano (BSN), que se puede utilizar para realizar el seguimiento de la persona migrante en todas las bases de datos de las autoridades nacionales y locales. Los datos del Servicio de Inmigración y Naturalización (IND) se pueden vincular con los datos de la Administración Municipal mediante este número. También registra la dirección a la que se muda una persona cuando se da de baja en el municipio, lo que resulta útil para controlar los patrones de migración circular. Por tanto, esto podría confirmarse como una mejor práctica en cuanto a la recopilación de datos; no obstante, antes de establecer un sistema, habría que tener en cuenta las cuestiones relacionadas con la protección de los datos y las libertades civiles para garantizar que dicho control no infrinja el derecho a la intimidad ni a la protección de los datos personales del individuo.

**Alemania** sugiere que es posible mejorar su sistema nacional documentando el parámetro «cualquier estancia anterior» de trabajadores de temporada extranjeros que llegan al país. **Malta** supone que sus sistemas de registro de los permisos de trabajo podrían mejorar al registrar los datos sobre el *motivo* de la migración, así como de la «situación legal». El **Reino Unido** también propone la puesta en marcha de un sistema electrónico de control de salidas y llegadas que les permita un mejor seguimiento del desplazamiento de las personas migrantes (incluida la migración circular).

En cambio, **Lituania**, afirma que su sistema de control de la migración ya se podría usar para controlar la migración circular, pero que existe un problema de cumplimiento. En el marco de la *Ley sobre la declaración del lugar de residencia*, al declarar el lugar de residencia, las personas deben indicar su nacionalidad, el país desde el que llegan y, al abandonar Lituania, el país en el que pretenden entrar. Sin embargo, hay pocas personas migrantes relativamente que cumplan esta obligación y, por este motivo, dichas estadísticas no se han procesado ni publicado hasta la fecha.

**Luxemburgo** (basándose en varias publicaciones) propone diversas posibilidades innovadoras para recopilar datos sobre personas migrantes circulares. En primer lugar, la recopilación de datos podrían llevarla a cabo grupos de trabajo en el país de origen y el de destino a fin de medir los efectos de la migración en los países de origen. En segundo lugar, se podría realizar una comparación de las estadísticas del censo a lo largo de un período de diez años con objeto de evaluar el grado de emigración entre las personas migrantes permanentes con respecto a cohortes nacidos fuera del país. Se podrían emplear las preguntas del censo relativas a las residencias anteriores. En tercer lugar, los datos administrativos sobre visados, permisos de trabajo y registros de población deberían compartirse con más facilidad entre los Estados miembros y los terceros países (aunque reconocen los problemas que podría provocar en relación con la protección de datos).

**Bélgica, Estonia, Luxemburgo y Suecia** consideran que podrían utilizarse encuestas para recopilar datos sobre migración circular. **Bélgica** sugiere que se podría usar una encuesta para recopilar datos sobre las aspiraciones de cada persona migrante con el fin de comprender mejor los motivos y las causas de la migración circular. De un modo parecido, **Estonia** afirma que sería útil reunir datos sobre los motivos de ausencia de los nacionales de terceros países para tener una idea más clara de las razones por las que las personas migrantes se embarcan en la migración circular. **Suecia** también hizo hincapié en la necesidad sustancial de análisis de cohortes y de una mejor investigación en el ámbito de la migración temporal y circular. El departamento de inmigración (Border Agency) del **Reino Unido** llevó a cabo un estudio de este tipo, que realizó un seguimiento a una cohorte de cerca de 500 000 personas migrantes desde 2004 a 2009 sobre si seguían en el Estado miembro, se habían marchado o había cambiado su situación migratoria. Los resultados demostraron que, a excepción de las personas migrantes que entraron en el país por motivos

familiares, la mayoría de la inmigración en 2004 fue temporal (es decir, que cinco años después esas personas ya no estaban en el sistema de inmigración). **Portugal** también recomienda realizar una investigación adicional para tener un mejor conocimiento de la migración circular. Sugiere llevar a cabo una investigación longitudinal con distintos grupos de personas migrantes y controlar los patrones a lo largo del tiempo. En la Conferencia de la REM celebrada en Bruselas en 2010<sup>101</sup>, que se ocupó del seguimiento a largo plazo de las trayectorias de las personas migrantes, se hicieron recomendaciones parecidas. La conferencia llegó a la conclusión de que los datos longitudinales podían proporcionar un sólido valor añadido en el desarrollo de respuestas políticas nacionales y en la UE. Sin embargo, a fin de proporcionar este tipo de datos, habría que desarrollar métodos rentables de control longitudinal. Un modo de hacerlo sería ampliar las muestras de nacionales de terceros países en las encuestas existentes<sup>102</sup>. El [sistema de entrada-salida](#)<sup>103</sup> propuesto podría demostrar su utilidad como instrumento para proporcionar datos sobre migración temporal/circular.

### 6.2.2 Programas específicos frente al fomento de desplazamientos espontáneos

**Alemania, Eslovenia y Lituania** hacen referencia a la cooperación específica con terceros países y a la firma de acuerdos bilaterales y multilaterales como forma de avanzar en su gestión de la migración circular. Otros, como **Suecia**, hacen referencia a la necesidad de facilitar la migración circular voluntaria o espontánea («que se produce de forma natural») mediante la creación de las condiciones «adecuadas» que incentivarían dicha migración. **Finlandia** observó la importancia de mejorar las condiciones de la estancia para las personas migrantes que solo residen temporalmente en el Estado miembro; en la actualidad, las personas migrantes temporales no disfrutaban del mismo acceso a los centros de aprendizaje del idioma que los nacionales de terceros países que son residentes de mayor duración, lo que dificulta su integración.

En lo que respecta a los programas específicos, **Lituania** admite que la creación de una base legal para la migración circular podría conllevar la firma de tratados con terceros países. Sostiene que, al concertar acuerdos de cooperación, se deben tener en cuenta los vínculos existentes entre **Lituania** y el tercer país propuesto, así como el punto de vista general de la UE sobre relaciones exteriores con el tercer país propuesto. **Malta** también respalda la idea de aumentar la cooperación con terceros países sobre migración temporal y circular, y sugiere que la migración circular (en concreto cuando se gestiona mediante acuerdos) podría contribuir a reducir la migración irregular.

Los **Países Bajos** y la **República Checa** también creen que la cooperación con terceros países constituye una forma de mejorar la gestión de la migración circular. En relación con la migración circular de estudiantes, la **República Checa** señala que los becarios deben participar en proyectos de desarrollo en su país de origen. También afirman que el pago del último plazo de la beca debe vincularse a la obligación del estudiante de ofrecer una valoración sobre sus estudios. Los **Países Bajos** estipulan la necesidad del país de origen para: a) contribuir al fomento de la capacidad en dicho país; y b) tener una actitud positiva hacia la diáspora y el papel que puede desempeñar en el desarrollo del país de origen para que el funcionamiento de tales programas sea satisfactorio.

Los **Países Bajos, Portugal** y la **República Checa** también señalan la necesidad de establecer

<sup>101</sup> Para obtener más información, véase <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=128>.

<sup>102</sup> En la conferencia también se llegó a la conclusión de que la EMN podía respaldar las actividades de otras entidades comunitarias, como Eurostat, y ayudar a identificar las «carencias» existentes en la investigación actual y la recopilación de datos, así como contribuir al desarrollo de encuestas de seguimiento longitudinales mediante la interpretación de las necesidades de los responsables políticos y la explicación del contexto a estos para la mejor comprensión de los datos.

<sup>103</sup> Más información disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0069:FIN:ES:PDF>.

asociaciones y contactos dentro del país de origen. La **República Checa** menciona la necesidad de cooperar estrechamente con embajadas y, en el caso de los nacionales de terceros países que llegan a la UE por motivos de estudios, con las universidades del país de origen. Los **Países Bajos** destacan la importancia de crear asociaciones con organizaciones no gubernamentales en el país de origen. De un modo parecido, **Portugal** señala la utilidad de las «estructuras de mediación corporativa» que puedan facilitar la contratación de trabajadores de terceros países en programas de migración circular. **Portugal** también subrayó la importancia de que las personas migrantes pudieran disfrutar de los mismos derechos tanto si eran temporales (o circulares) o no, según se estipula en el artículo 15(1) de la constitución portuguesa. Tales derechos incluyen el derecho a la educación o la formación profesional, a la sanidad y al acceso a la justicia.

### **6.2.3 *Aumento de la concienciación y fomento de los intercambios de experiencia y de mejores prácticas***

En relación con el debate de la opinión pública sobre este tema, los Estados miembros han expresado diversas preocupaciones relativas tanto a que los ciudadanos consideren que la migración temporal y circular pueda desembocar en una migración irregular o no deseada como en una estancia permanente, sin olvidar las consecuencias negativas para las propias personas migrantes y sus países de origen. Entre ellas se encuentran las preocupaciones relativas a la explotación de la mano de obra y a la «fuga de cerebros» de países en desarrollo que necesitan enormemente recursos cualificados. Como parte de los enfoques y las políticas en materia de migración temporal circular, reconocen la necesidad de ocuparse de la percepción pública, así como la necesidad de saber más sobre las expectativas y de considerar «lo que funciona y lo que no funciona».

**Finlandia** alega que la investigación de los beneficios de la migración circular y los efectos de este tipo de migración en la economía nacional y en el sistema de servicios deben incluirse en las agendas políticas nacionales y comunitarias. **Lituania** también se posiciona a favor de una evaluación de la necesidad de la migración circular antes estudiar en qué ámbitos debe favorecerse este tipo de migración y de qué maneras. De un modo parecido, **Alemania** informa de que también sería útil explorar las distintas expectativas vinculadas a cualquier política (nueva) sobre migración circular antes de su aplicación evaluando, por ejemplo, si la política está impulsada por los objetivos del mercado laboral, los objetivos de desarrollo, la necesidad de controlar la migración y el retorno, o una combinación de estos objetivos.

## **6.3 Otros aspectos que requieren un examen en profundidad**

Al tener en cuenta las tres necesidades principales identificadas anteriormente en este estudio de la REM (concretamente, armonizar conceptos clave y mejorar la recopilación de datos, elaborar programas específicos o fomentar desplazamientos espontáneos, y aumentar la concienciación y fomentar los intercambios de experiencias y buenas prácticas), esta sección ofrece algunos aspectos en los que profundizar que podrían usarse como base para mejorar nuestra comprensión de la migración temporal y circular, así como para ofrecer programas y sistemas que tengan más probabilidades de lograr el «triple beneficio».

### **6.3.1 *Armonización de conceptos clave y mejora de la recopilación de datos***

En el ámbito de la UE, sería útil aparentemente seguir desarrollando un entendimiento común de la migración temporal y circular. El desarrollo de conceptos comunes podría incorporar las definiciones y los conceptos nacionales y comunitarios actuales. Ello serviría para aportar cierto nivel de definiciones y conceptos armonizados al mismo tiempo cuando los Estados miembros introduzcan nuevas legislaciones o políticas. También les permitiría comprender no solo el grado de diferencia entre sus políticas y programas nacionales con los de otros Estados miembros, sino también identificar las similitudes a tenor del intercambio de experiencias y de la identificación de

buenas prácticas transferibles.

Asimismo, el desarrollo de un entendimiento común constituiría un punto de partida para la elaboración de definiciones comunes a efectos de la recopilación de datos y de indicadores comunes para medir la eficacia de las políticas y los programas que se centran en la migración temporal y circular. Es posible que, para conseguir esto último, haya que realizar cambios en los registros nacionales y en otras bases de datos nacionales que recogen información sobre las personas migrantes mediante la introducción, por ejemplo, de campos para añadir la «naturaleza» de la estancia y los lugares anteriores de residencia.

### **6.3.2 *Evaluación de la política y los programas existentes y fomento del intercambio***

Aunque varios Estados miembros han introducido la migración circular en la política nacional y/o han reaccionado de forma positiva a la creciente importancia de este tipo de migración en la agenda política de la UE, no existe aún un consenso acerca de si se trata de una forma de migración que deba fomentarse. A la luz de esta situación, el intercambio de conocimientos a nivel comunitario podría ser valioso, así como la identificación de las mejores prácticas, en concreto aquellos elementos que se puedan extrapolar a otros contextos nacionales.

### **6.3.3 *«Principios» comunes para la migración temporal y circular***

Con la mejora de la recopilación de información, los intercambios de experiencias y la identificación de mejores prácticas, la UE podría estar mejor situada para contemplar la posibilidad de elaborar, en estrecha colaboración con los Estados miembros, los «principios» comunes para la migración temporal y circular. El estudio ha demostrado que, mientras no haya ningún enfoque o solución que se adapte a todos los Estados miembros y que tenga en cuenta los distintos intereses y objetivos de las políticas que se persiguen al elaborar políticas en materia de migración temporal y circular, hay margen sin duda para identificar principios comunes para la aplicación satisfactoria de estas formas de migración.

Entre estos principios debe incluirse el examen de los derechos de las personas migrantes y el impacto de las políticas en materia de migración temporal y circular en la persona migrante. Los Estados miembros podrían elaborar normas comunes o mínimas en la UE para las personas migrantes que no desean (o no pueden) residir de forma permanente en la sociedad de acogida. Tales medidas de integración garantizarían que las personas migrantes temporales aporten valor a su sociedad de acogida y les animarían a contribuir al desarrollo de su país de origen cuando vuelvan<sup>104</sup>.

En relación con este punto y en el ámbito de la UE y del Estado miembro, convendría estudiar el tipo de actividades de aumento de la concienciación se podrían organizar para afrontar la actitud dispar de la opinión pública hacia la migración temporal y circular, que va desde la preocupación por los efectos en la sociedad de acogida, pasando por los derechos y el destino de las personas migrantes, hasta la repercusión en el país de origen. El aumento de la concienciación ayudaría a aclarar qué representan estas formas de migración. Además, la mayor concienciación pública de los programas aportará una mayor responsabilidad, lo que garantiza que velen por el bienestar de las personas migrantes y que las que participen en programas temporales no terminen prolongando su estancia de forma irregular.

<sup>104</sup> Para obtener más información sobre este argumento, véase Dagmar Hilpert, Roderick Parkes: Split Citizenship: Immigrant integration in an age of circular migration, AIES Fokus 01/2011.

### 6.3.4 Desarrollo de programas específicos o fomento de desplazamientos espontáneos

Si los Estados miembros tuvieran un mayor conocimiento de los efectos de la migración temporal y circular, estarían en una posición mejor para adoptar decisiones relativas a los *tipos* de programas y políticas que conviene poner en marcha. A este respecto, **Alemania**, por ejemplo, ofrece dos posibilidades para el fomento de la migración circular hacia el Estado miembro y desde él, que se explican en el **Cuadro 1**: la primera opción consiste en poner en marcha programas específicos para países de origen o profesiones concretos, por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales; la segunda opción consiste en fomentar los desplazamientos espontáneos (siguiendo así una estrategia parecida a la de **Suecia**), que podría incluir medidas para garantizar la vigencia del título de residencia en caso de que se produzcan períodos de ausencia prolongados y la portabilidad de las prestaciones sociales y de los derechos a una pensión.

Aunque estas dos opciones se pueden fomentar por separado, también pueden coexistir para aumentar al máximo sus efectos. Por ejemplo, la puesta en marcha de programas concretos puede permitir que los Estados miembros se dirijan a personas que podrían contribuir a paliar la escasez de mano de obra y cualificación en el mercado laboral, pero se podrían introducir disposiciones o incentivos generales para permitir un tipo más flexible de migración, con carácter más temporal, con objeto de satisfacer mejor las necesidades de las personas migrantes en conjunto.

#### **Cuadro 1: Resumen de las futuras opciones de actuación en la UE en materia de migración temporal y circular**

##### Opción 1: aumento de la cooperación con terceros países mediante programas y acuerdos concretos

Este estudio ha llegado a la conclusión de que es posible favorecer la migración temporal y circular mediante la cooperación y las labores específicas y coordinadas con terceros países. La mayoría de los Estados miembros tienen en marcha acuerdos de cooperación y proyectos con terceros países, que suelen operar respecto a grupos concretos y cuyo efecto ha sido facilitar la migración temporal y circular aunque pueda no haber sido su objetivo explícito. La cooperación entre Estados miembros y terceros países se ha centrado en la migración en relación con trabajadores altamente cualificados, de temporada extranjeros, personas en prácticas y estudiantes en sectores económicos concretos. Entre los terceros países con los que cooperan los Estados miembros se encuentran tanto países desarrollados como países en desarrollo, en consonancia con el enfoque que aplican muchos Estados miembros de ocuparse de las necesidades económicas nacionales y de las de los países en desarrollo. En relación con el favorecimiento de la migración temporal y circular y en el ámbito del Enfoque Global a la Migración de la UE, podría ser un área con posibilidad de un mayor desarrollo.

##### Opción 2: fomento de la migración circular espontánea

Los Estados miembros también podían proporcionar incentivos generales como, *entre otros*, una mayor portabilidad de los derechos a pensión y a prestaciones sociales, el mantenimiento de la validez de los títulos de residencia tras períodos de ausencia, que puedan facilitar la migración circular («espontánea») voluntaria para prácticamente todas las personas migrantes (por ejemplo, **Suecia**). **Estonia** señala la importancia de que las personas migrantes puedan registrar la ausencia temporal del Estado miembro sin perder las prestaciones conseguidas o su permiso de residencia. Asimismo, **Estonia** subraya el registro del empleo de corta duración como instrumento que puede facilitar la migración circular (gestionada). Una de las funciones que la UE podría desempeñar es el fomento del intercambio de mejores prácticas en este ámbito.

\*\*\*\*\*

**ANEXO: traducción de «migración temporal» y «migración circular» en los idiomas de los Estados miembros**

	<b>Migración temporal</b>	<b>Migración circular</b>
<b>Austria</b>	temporäre Migration	zirkuläre Migration
<b>Bélgica</b>	migration temporaire / tijdelijke migratie	migration circulaire / circulaire migratie
<b>Bulgaria</b>	временна миграция	циркулярна миграция
<b>Chipre</b>	προσωρινή μετανάστευση	κυκλική μετανάστευση
<b>República Checa</b>	dočasná migrace	cirkulární migrace / cirkulační migrace
<b>Estonia</b>	ajutine ränne	korduvränne
<b>Finlandia</b>	tilapäinen maahanmuutto	kiertomuutto
<b>Francia</b>	migration temporaire	migration circulaire
<b>Alemania</b>	temporäre Migration	zirkuläre Migration
<b>Grecia</b>	προσωρινή μετανάστευση	κυκλική μετανάστευση
<b>Hungría</b>	ideiglenes migráció	körkörös migráció
<b>Irlanda</b>	imirce shealadach	imirce chiorclach
<b>Italia</b>	migrazione temporanea	migrazione circolare
<b>Letonia</b>	īslaicīgā migrācija	cirkulārā migrācija
<b>Lituania</b>	migracija (laikinoji)	migracija (apykaitinė)
<b>Luxemburgo</b>	temporäre Migration / migration temporaire	zirkuläre Migration / migration circulaire
<b>Malta</b>	migrazzjoni temporanja	migrazzjoni ċirkolari
<b>Países Bajos</b>	tijdelijke migratie	circulaire migratie
<b>Polonia</b>	migracja tymczasowa	migracja cyrkulacyjna
<b>Portugal</b>	migração temporária	migração circular
<b>República Eslovaca</b>	dočasná migrácia	okružná migrácia
<b>Eslovenia</b>	začasna migracija	krožne migracije
<b>España</b>	migración temporal	migración circular
<b>Suecia</b>	temporär migration	cirkulär migration
<b>Reino Unido</b>	temporary migration	circular migration