

LA MIGRACIÓN CIRCULAR. UNA NUEVA PERSPECTIVA COMUNITARIA EN LA GESTIÓN DE LAS MIGRACIONES

MARINA VARGAS GÓMEZ-URRUTIA
Profesora de Derecho Internacional Privado. UNED

SUMARIO: I. Introducción. II. La noción de *migración circular* en la Unión Europea. III. Encaje de las formas de migración circular en el espacio comunitario. IV. Posibilidades legislativas para su aplicación práctica. V. La migración circular y el modelo de «La Haya» de cooperación internacional. VI. Consideraciones conclusivas.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por finalidad poner de relieve las posibilidades de un modelo de gestión migratoria conocido como *migración temporal circular*. Este modelo migratorio toma forma en el contexto de la *Política Común de Emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos*, tal y como fue definida por la Comisión en su Comunicación de 17 de junio de 2008 (COM(2008) 359 final) y en donde quedan trazadas las líneas generales (*principios comunes*) sobre las que debe articularse la política común de inmigración y su futura aplicación con vistas al programa quinquenal 2009/2013, incluido el modelo de migración circular.

No estamos ante un modelo de gestión migratoria desconocido. De hecho viene aplicándose en el marco de algunos programas bilaterales auspiciados por la OIM, como el PROGRAMA DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS DE CANADÁ con Guatemala y México¹ o los Programas MIDA de la Unión Europea (MIGRACIÓN PARA EL DESARROLLO EN

¹ Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales de Canadá (2ª evaluación), *Cuadernos de Trabajo sobre Migración*, Núm. 25, OIM, marzo 2008.

ÁFRICA) con algunos países africanos². En el marco de las Naciones Unidas, el Programa TOKTEN (*Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals*) subvenciona el retorno voluntario de profesionales a sus países, por un periodo corto de tiempo, con la finalidad de transmitir los conocimientos adquiridos en el extranjero³. También los Estados europeos vienen llevando a cabo Programas bilaterales que plasman en Acuerdos Marcos de mano de obra con algunos de los elementos típicos de la *migración circular*⁴. Sin embargo, no existe una verdadera reglamentación a escala mundial de contratación de mano de obra extranjera; ausencia que puede frustrar el objetivo del codesarrollo y que, en gran medida, está facilitando el reclutamiento de mano de obra extranjera altamente cualificada y el desplazamiento de los mejores cuadros técnicos a través del mundo (*body shopping*)⁵.

Si nos cuestionamos acerca de la necesidad de impulsar este modelo de gestión migratoria baste con señalar que la migración internacional sigue ofreciendo oportunidades de crecimiento y desarrollo sostenible para los países de destino y de origen, incluso en tiempos de crisis como el presente. Es de común conocimiento que uno de los efectos inmediatos de la crisis económica es la destrucción de empleo con el consiguiente afloramiento de «nuevas bolsas de irregularidad». Se trata de extranjeros que tras lograr su regularización, no sin dificultad, han vuelto a situaciones de «semi clandestinidad» por causa de irregularidad sobrevenida al no poder renovar los permisos de residencia, lo que conlleva en muchos casos la pérdida de la situación de residencia y el consiguiente riesgo de expulsión.

A nuestro parecer existen posibilidades de revertir –o al menos paliar– esta grave situación si asumimos los desafíos de la crisis económica con ciertas dosis de imaginación y, sobre todo, si aprovechamos las posibilidades que la migración circular ofrece para los mercados de trabajo.

Ya hemos indicado que existe un consenso generalizado en la Unión Europea sobre las oportunidades de la *migración circular* en el espacio comunitario. Así, en diciembre de 2006 el Consejo Europeo declaró la necesidad de explorar los medios de facilitar la migración circular y temporal⁶. El proceso de consulta y debate abierto culminó con la Comunicación de julio de 2007 en la que se proponía una definición comunitaria de la migración circular y dos formas de ponerla en práctica. Se insistió en la necesidad de adoptar medidas que facilitasen su aplicación sin que hasta la fecha se haya avanzado en el marco legislativo necesario para su puesta en práctica.

² Sobre la valoración de estos programas *vid.*, A. BUSTINDUY, «La importancia de la implicación de los actores del Sur en el codesarrollo. Lecciones aprendidas del programa MIDA», Colección Análisis, CIDEAL. Disponible en Internet: <http://www.codesarrollo-cideal.org/revista/02/analisis.pdf>.

³ J. BELLAVISTA/V. RENOVELL (coords), *Ciencia, tecnología e innovación en América Latina*, Universidad de Barcelona, 1999, pp. 44 ss.

⁴ Véase nota 10.

⁵ COMMISSION MONDIALE SUR LA DIMENSION SOCIALE DE LA MONDIALISATION, «Une mondialisation juste. Créer des opportunités pour tous», BIT, Genève, 2004, p. 107.

⁶ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo. Bruselas, 14-15 diciembre 2006. Doc. 16879/1/06 de 12 febrero.

La cuestión más delicada parece ser el logro del consenso preciso para el establecimiento de medidas legales y operativas que posibiliten su efectiva aplicación. Quizá sea debido a que las medidas legislativas que pueden incentivar la circularidad no solo han de estimular la salida del país de residencia (retorno) durante determinados períodos de tiempo –sin perder el estatuto de residente adquirido– sino también han de facilitar los trámites de re-admisión (regreso) e instalación cuando la persona que haya residido legalmente en un determinado Estado miembro haya retornado a su país de origen y desee volver por un tiempo determinado a la UE.

Sobre la base de estas consideraciones preliminares, propongo abordar tres aspectos concretos de utilidad para las posibles medidas legislativas que promuevan la circularidad. En primer lugar, el concepto de migración temporal circular adoptado por la Unión Europea. En segundo lugar, las formas o modalidades más relevantes que podrían adoptarse. Y, por último, las posibilidades reales de su puesta en práctica, con especial incidencia en el mecanismo de cooperación de autoridades del *sistema de La Haya*.

II. LA NOCIÓN DE *MIGRACIÓN CIRCULAR* EN LA UNIÓN EUROPEA

El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, celebrado en Bruselas en el mes de julio de 2007, planteó la *migración circular* como una herramienta eficaz de desarrollo y como un objetivo político concreto a incorporar en las legislaciones nacionales y en proyectos bilaterales que pongan a prueba la viabilidad del concepto. En este sentido, el concepto de *circularidad* adquiere un renovado interés para la comunidad internacional y ello en dos aspectos esenciales: primero, porque para los países de origen se considera como una medida positiva para potenciar su desarrollo; y, segundo, porque para los países de destino, si se gestiona convenientemente, permite satisfacer de modo eficaz y con flexibilidad las demandas laborales, mejorar la gestión de la circulación legal de personas y luchar contra la inmigración irregular.

Según el concepto adoptado en dicho Foro Mundial por *migración circular* y multidireccional debe entenderse «el movimiento fluido de personas entre países, relacionada con las necesidades laborales en el país de origen y de destino, para beneficio de todos»⁷. En este sentido, es concebida como un nuevo modo de gestionar la circulación legal de personas y es definida como «un movimiento de personas que no modifican su residencia habitual y que en ningún momento puede transformarse en migración definitiva»⁸.

⁷ Sobre el concepto y perspectivas, P. LEVITT/N. NYBERG SORENSEN, «Global Migration Perspectives: The Transnational Turn in Migration Studies», en *Global Migration Perspectives*, Global Commission on International Migration, Núm. 6, octubre 2004. Disponible en Internet: http://www.transnational-studies.org/pdfs/global_migration_persp.pdf.

⁸ K. NEWLAND, «Migración circular, tendencias empíricas y políticas» (Conferencia 1-2-2008), citado en *Cuadernos de Trabajo sobre Migración*, OIM, Núm. 25, 2008, nota 1.

La Unión Europea, por su parte, construye la noción sobre la idea de gestión. Se trataría de una forma de circulación legal de personas que habría de permitir un alto grado de movilidad legal entre dos países, en uno y otro sentido. Esta noción, adoptada en el mencionado Consejo Europeo de diciembre de 2006, no es del todo novedosa. Ha sido tomada de la OIT que viene aplicándola en algunos programas sectoriales, generalmente agrícolas, y siempre en el marco de la promoción del desarrollo sostenible y para evitar la fuga de cerebros.

Cabría agregar que el verdadero interés en el incentivo de la «circularidad» en el marco de la política migratoria de la Unión Europea radica en dos ideas. En primer lugar, porque se piensa que permitiría revertir la tendencia a la estabilidad-permanencia de los emigrantes económicos, que ha venido propiciada por las políticas nacionales de muchos Estados de la Unión. En segundo lugar, este incentivo implicaría de inmediato dos consecuencias importantes: de un lado, la necesidad de conciliar realmente política migratoria y desarrollo sostenible; y, de otro lado, la necesidad de conferir un sentido diferente a la noción tradicional de la *integración en la sociedad de acogida*, lo que implica, a su vez, la aceptación de la *transnacionalidad* en el sentido de una integración simultánea en varias comunidades sociales.

III. ENCAJE DE LAS FORMAS DE MIGRACIÓN CIRCULAR EN EL ESPACIO COMUNITARIO

En su Comunicación de julio de 2007, la Comisión ya avanzó las posibles formas para la puesta en práctica de este modelo migratorio. Insistía, además, en la necesidad de adoptar medidas que faciliten su aplicación y gestión.

Partiendo de una definición común que concibe la *migración circular* como una forma de circulación legal de personas cuya gestión ha de permitir un alto grado de movilidad legal entre dos países en uno y otro sentido, las formas que esta gestión puede adoptar en el contexto de la Unión Europea son básicamente dos:

a) *La migración circular de nacionales de terceros países ya establecidos en la UE*. La idea es facilitar a los inmigrantes ya residentes legales la posibilidad de retornar a su país de origen con el fin de dedicarse a una actividad (empresarial, profesional o de otro tipo) conservando al mismo tiempo su residencia principal en el Estado miembro en donde haya venido residiendo. Esta modalidad, de carácter voluntario, sólo se aplicaría a determinados grupos de inmigrantes ya residentes. En concreto, a trabajadores extranjeros «empresarios» que trabajen en la UE y deseen iniciar en su país de origen, o en otro país no comunitario, una actividad; y, a médicos, profesores y otros profesionales que deseen apoyar a su país de origen llevando a cabo en él parte de su actividad laboral.

b) *La migración circular de personas que residen en un tercer país*. Su objetivo consiste en permitir la entrada temporal en la UE con la finalidad de trabajar, estudiar o formarse o una combinación de estas tres situaciones, a condición de que al finalizar el período se restablezca la residencia y actividad principal de los interesados en su país de origen. La *circularidad* permitiría conservar un cierto grado de movili-

dad privilegiada para viajar a la UE, por ejemplo, mediante procedimientos simplificados de admisión. Esta categoría comprendería una serie de situaciones orientadas a determinados nacionales extracomunitarios. En concreto: aquellos que deseen trabajar temporalmente en la UE en empleos estacionales; los estudiantes que deseen formarse en Europa y los estudiantes que después de acabar sus estudios y antes de volver a su país deseen ser empleados en la UE para adquirir una experiencia profesional difícil de adquirir en su país de origen; los investigadores que deseen llevar a cabo un proyecto de investigación en la UE; las personas que deseen participar en intercambios interculturales y otras actividades en el campo de la cultura, la ciudadanía activa, la educación y la juventud (por ejemplo, cursos de formación seminarios, actos y visitas de estudios); y, las personas que deseen llevar a cabo un servicio voluntario no remunerado que persigan objetivos de interés general en la UE.

Parece evidente que el establecimiento de políticas comunitarias que fomenten la *migración circular* va a requerir ajustes o modificaciones en la legislación comunitaria y, por ende, en las legislaciones internas de los Estados miembros. Las reticencias podrían disiparse si recordamos que tanto la Unión como muchos de sus Estados miembros cuentan ya con programas bilaterales plasmados en Tratados que promueven cierta *circularidad*. El caso español ha sido destacado como un buen ejemplo de Acuerdos marco de cooperación en materia de inmigración⁹.

IV. POSIBILIDADES LEGISLATIVAS PARA SU APLICACIÓN PRÁCTICA

Como hemos indicado, no existe un marco legislativo armonizado que incorpore

⁹ En España es posible distinguir tres tipos de acuerdos bilaterales de mano de obra con alcance y contenido distinto. En primer lugar, el *Acuerdo sobre mano de obra entre España y el Reino de Marruecos* (BOE 226, de 20-9-2001) que regula y ordena la inmigración con dicho país sin establecer un sistema o modelo circular temporal. En segundo lugar, en el marco de los programas de codesarrollo, se sitúan los *Acuerdos Marco de Cooperación en materia de Inmigración* resultado de los programas bilaterales más recientes destinados a frenar la fuerte presión migratoria subsahariana sobre las costas españolas y concluidos, respectivamente, con la República de Mali (BOE 135, de 4-6.-2008), la República de Cabo Verde (BOE 39, de 14-2-2008), la República islámica de Mauritania (BOE 260, de 30-10-2007), la República de Guinea Conakry (BOE 26, de 30-1-2007) y la República de Gambia (BOE 310, de 28-12-2006). En tercer lugar, la dinámica migratoria de España con América Latina presenta rasgos diferentes, debido no sólo a los lazos históricos con los países hermanos, sino también a la existencia de convenios bilaterales laborales muy antiguos que han debido denunciarse y adaptarse a la política migratoria común-comunitaria. La perspectiva del *retorno sostenible* es el elemento característico de estos *Acuerdos sobre regulación y ordenación de flujos laborales* firmados con la República de Colombia (BOE 159, de 4-7-2001), la República del Ecuador (BOE 164, de 10-7-2001) y la República Dominicana (BOE 31, de 5-5-2002). El *Acuerdo para la cooperación en materia de inmigración* con la República del Perú (BOE 237, de 1-10-2004) se aparta de los anteriores, pues no pretende la ordenación laboral de las migraciones, sino facilitar y promover la cooperación entre las autoridades competentes de ambos países para la formación de funcionarios de enlace, intercambio de información e investigación policial.

la *migración circular* en la Unión Europea¹⁰. Por el momento se apuntan medidas que incentivarían la *circularidad* respecto de la admisión de algunas categorías de inmigrantes tanto en algunos instrumentos normativos en fase de preparación como en ciertas Directivas ya plenamente aplicables.

En principio se trataría de permitir que todas o algunas de las categorías de residentes extracomunitarios pudieran salir del país de residencia durante determinados períodos de tiempo sin perder su estatuto migratorio, así como facilitar los trámites de admisión y/o regreso cuando una persona ya haya residido legalmente en un determinado Estado miembro, haya retornado a su país de origen y desee volver por un tiempo determinado a la Unión Europea.

Por ejemplo, en la Propuesta de *Directiva sobre admisión de inmigrantes con alto nivel de formación*, las medidas de estímulo de la *circularidad* se centrarían en facilitar los procedimientos de admisión de personas que ya hayan residido legalmente en la UE durante cierto tiempo (por trabajo, estudios u otros tipos de formación). En la Propuesta de *Directiva sobre la admisión de inmigrantes estacionales*, la principal medida para estimular la *circularidad* sería la introducción de un permiso plurianual de residencia y trabajo para inmigrantes estacionales, que les permita regresar varios años seguidos sin necesidad de realizar de nuevo los trámites de admisión. Finalmente, en la Propuesta de *Directiva sobre admisión de personas en prácticas remuneradas*, la *circularidad* contemplaría la posibilidad de que estas personas puedan regresar a la UE por períodos limitados para recibir formación adicional y en su caso mejorar su formación¹¹.

En cuanto a los instrumentos normativos ya existentes son tres Directivas que podrían incorporar medidas para promover la *circularidad*.

Así, en la *Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de nacionales de terceros países residentes de larga duración*¹², que prevé la pérdida del estatuto de residente de larga duración en caso de ausencia por tiempo superior a 12 meses consecutivos, se sugiere la ampliación de período hasta dos o tres años.

En relación a las otras dos Directivas, referidas respectivamente 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 (*Directiva 2004/114/CE*¹³) y al establecimiento de un procedimiento específico de admisión de

¹⁰ Como ya hemos señalado en otro lugar, cabría aprovechar esta experiencia de la práctica española y promover durante la Presidencia española de la UE un modelo de gestión circular respetuoso con los derechos fundamentales. Vid., M. VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, «Propuestas y posibilidades reales para facilitar la migración circular en tiempos de crisis», en *Novenas Jornadas Extraordinarias AEP-DIRI-ESCUELA DIPLOMÁTICA*, Madrid, 3-4 de junio de 2009 (en prensa).

¹¹ Comunicación de la Comisión - Plan de Política en Materia de Migración Legal. SEC(2005) 1680.

¹² DIRECTIVA 2003/109/CE, de 25 de noviembre 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO L 16 de 23-1-2004).

¹³ 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 (DO L 375 de 23-12-2004).

nacionales de terceros países a efectos de investigación científica (*Directiva 2005/71/CE*¹⁴), las alternativas para incentivar la *circularidad* afectan a varios aspectos. Así, el establecimiento de permisos múltiples de entrada que permitan ausentarse del territorio de la UE sin perder los derechos de residencia, la simplificación con carácter general de los procedimientos de admisión respecto de quienes ya hubieran trabajado anteriormente como investigadores o estudiantes en la UE, siempre que vuelvan a su país de origen al finalizar el período.

Con un alcance más amplio, se puede pensar en la posibilidad de vincular ambas Directivas permitiendo procedimientos más sencillos de admisión cuando se trate de estudiantes que, tras terminar los estudios, deseen continuar como investigadores en el país de destino. La condición del retorno al país de origen puede desincentivar la contratación por lo que se permitiría a los Estados miembros autorizar el cambio de situación migratoria *in situ*; es decir, sin necesidad de retornar al país de origen y siempre que la modificación se solicite con anterioridad a la expiración del permiso de estudios, situación que de hecho ya contemplan muchas legislaciones nacionales, entre ellas la española, aunque con fuertes limitaciones.

Por último, conviene recordar que para que estas medidas sean *eficaces* y *seguras* se requiere una estrecha cooperación con los países de origen, no sólo en el campo de la migración sino también en otros ámbitos vinculados a la misma como el empleo, la política social, la enseñanza y la formación.

Como ya se ha indicado, una cooperación en el nivel multilateral ha sido insistentemente subrayada en las diversas instancias¹⁵ y foros internacionales¹⁶. Se trata de una perspectiva de la gestión migratoria circular que difiere de la contemplada en los clásicos acuerdos bilaterales sobre trabajadores migrantes que, desde sus primeras formulaciones en los albores del siglo XX¹⁷, siguen conformando el *corpus* internacional-bilateral más relevante de la regulación y ordenación legal de las migraciones laborales¹⁸.

¹⁴ DIRECTIVA 2005/71/CE, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica (DO L 289 de 3-11-2005).

¹⁵ Junto a los grupos especializados de la OIM, de la OIT y de la Comisión Europea, el tema ha sido objeto de estudio por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en el Foro celebrado en Montevideo (Uruguay) con ocasión de la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (noviembre 2006) que culminó con el «Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo». Disponible en Internet: http://www.xvicumbre.org.uy/pdf/xvi_compromiso.pdf.

¹⁶ *Vid.*, «Quelques réflexions sur l'utilité d'appliquer certaines techniques de coopération internationale développées par la conférence de La Haye de droit international privé aux questions de migration internationale». Note établie par le Bureau permanent. Doc. Prel.6 de mars 2008, disponible en Internet: http://www.hcch.net/upload/wop/genaff_pd06f2008.pdf

¹⁷ Sobre el desarrollo y modernización de los acuerdos bilaterales, M. LÔ DIATTA, «L'évolution des accords bilatéraux sur les travailleurs migrants», en *Journal du droit international*, Núm. 4, 2007, pp. 101-131.

¹⁸ Un arsenal de acuerdos bilaterales de última generación sobre migración y cooperación al desarrollo han sido concluidos entre 1990 y 2003. Su relación en *Estudios sobre migraciones internacionales*, Núm. 65, OIT, 2004, Anexo I.

En esta línea convendría reflexionar acerca de la viabilidad de aplicar la técnica de cooperación internacional propia de los Convenios de la Conferencia de La Haya de Derecho internacional privado a ciertos aspectos de la gestión migratoria circular así como los aspectos concretos susceptibles de ser incluidos bajo esta técnica¹⁹. A su examen dedicamos el último apartado de este trabajo.

V. LA MIGRACIÓN CIRCULAR Y EL MODELO DE «LA HAYA» DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Desde el año 2006 la Conferencia de La Haya de Derecho internacional privado viene mostrando un extraordinario interés en abrir una reflexión acerca de la posibilidad de aplicar sus técnicas de cooperación internacional a ciertos aspectos de las migraciones internacionales. Una reflexión que, tomando en consideración el papel de las Autoridades Centrales en algunos de los Convenios de La Haya y la experiencia extraída de la práctica, tendría como objetivo contrastar la viabilidad del *sistema de La Haya de cooperación internacional* en la gestión de programas de *migración temporal o circular*, incluida la organización del retorno, la transferencia de fondos y el establecimiento de un sistema de acuerdos y de regulación de autoridades intermediarias²⁰.

La vinculación o relación entre los trabajos de la Conferencia de La Haya y las migraciones internacionales queda patente por el hecho de que muchas cuestiones que surgen como consecuencia de los movimientos transfronterizos de personas pertenecen al Derecho internacional privado²¹. Así, los matrimonios y divorcios internacionales, la protección jurídica de menores (incluido el traslado ilícito o «secuestro internacional») y de adultos vulnerables (entre los que figuran los migrantes mayores, por ejemplo los ascendientes en la reagrupación familiar), los regímenes matrimoniales y de sucesiones o el pago internacional de alimentos. La Conferencia de La Haya ha elaborado un importante *corpus* convencional multilateral sobre estas materias (los Convenios de La Haya²²) y se considera que una más extensa ratificación de los mismos contribuiría a resolver, con orden y certidumbre jurídica, muchos problemas de tráfico externo en un entorno de fuerte presión migratoria internacional.

¹⁹ Doc. Prél. n° 8 de mars 2006 sur les affaires générales et la politique de la Conférence ; Conférence de La Haye de droit international privé, «Recommandations et Conclusions du Conseil sur les affaires générales et la politique», 2-4 avril 2007, Conclusion n° 6.

²⁰ Doc. Prél. n° 8 de mars 2006 sur les affaires générales et la politique de la Conférence. Voir aussi, Conférence de La Haye de droit international privé, «Recommandations et Conclusions du Conseil sur les affaires générales et la politique», 2-4 avril 2007, Conclusion n° 6.

²¹ Note établie par le Bureau Permanent. «Quelques réflexions sur l'utilité d'appliquer certaines techniques de coopération internationale développées par la conférence de La Haye de droit international privé aux questions de migration internationale». Doc. Prél.6 de mars 2008. Disponible en Internet: http://www.hcch.net/upload/wop/genaff_pd06f2008.pdf.

²² Todos los Convenios en: http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.listing.

Por otra parte, el éxito de los Convenios de La Haya radica no sólo en el amplio conjunto de Estados contratantes²³ sino también en el contraste empírico de sus favorables resultados. Ello es debido tanto a la calidad técnica de la obra de La Haya como a la creación, a partir de 1964, de «verdaderos regímenes de cooperación permanente e institucionalizada mediante el establecimiento, en ciertos convenios, de Autoridades Centrales en cada uno de los Estados partes»²⁴. A decir de los profesores Julio D. GONZÁLEZ CAMPOS y ALEGRÍA BORRÁS²⁵, a partir del nacimiento de este *sistema*, y su progresivo perfeccionamiento, se ha conseguido evitar graves problemas de fondo sobre los que sería muy difícil alcanzar un acuerdo, como se ha observado en el Convenio sobre adopción internacional de 1993. De otra parte, el papel activo de las autoridades nacionales también facilita obtener una pronta solución a importantes problemas humanos sin necesidad de recurrir a los jueces, según muestra por ejemplo el Convenio relativo a los aspectos civiles del secuestro de menores.

A lo que cabe agregar el riguroso procedimiento de negociación sobre el que reposan los Convenios de La Haya, preparado por especialistas de Derecho internacional privado y expertos en sistemas jurídicos comparados y en el que también participan los Estados Parte de la Conferencia así como organizaciones gubernamentales y no gubernamentales especializadas en la materia. Junto a ello, es muy importante la coordinación interna llevada a cabo por la Secretaría Permanente de la Conferencia y el seguimiento continuo del funcionamiento de los Convenios mediante informaciones periódicas, informes explicativos, manuales prácticos y guías de buenas prácticas así como reuniones periódicas para tratar problemas puntuales de cada Convenio²⁶.

Centrándonos en el objetivo de este trabajo, interesa destacar el papel activo que la técnica de cooperación internacional de La Haya atribuye a las Autoridades Centrales y su función tutelar en defensa de los intereses particulares de los solicitantes, considerados como la parte débil de la relación jurídica. Ambos aspectos constituyen las características más destacables del modelo de cooperación internacional de La Haya y que, a juicio de la Secretaría Permanente de la Conferencia, podrían ser aplicadas a la gestión de la *migración temporal circular* en un marco normativo multilateral.

²³ Por ejemplo, el Convenio de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores o el Convenio de 29 de mayo de 1993 relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional con 81 y 75 Estados contratantes, respectivamente. En Internet: http://www.hcch.net/index_fr.php?act=text.display&tid=10#family.

²⁴ G.A.L. DROZ, «La Conférence de La Haye et l'entraide judiciaire internationale», *R. des C.*, t. 168, 1980.

²⁵ J.D. GONZÁLEZ CAMPOS/A. BORRÁS RODRÍGUEZ, *Recopilación de convenios de la Conferencia de La Haya de Derecho internacional privado (1951-1993)* (traducción al castellano), Marcial Pons, Madrid, 1996, pp. 14.

²⁶ J.H.A. VAN LOON, «The increasing Significance of International Co-operation for the Unification of Private International Law», en: *Forty Years On: The Evolution of Postwar Private International Law in Europe*, Kluwer, Deventer, 1990, pp. 101-122.

Como se ha adelantado, a partir de la creación de la técnica de cooperación internacional de autoridades, el sistema de las Autoridades Centrales se convierte en el modelo adoptado por la Conferencia de La Haya tanto en los convenios sobre cooperación procesal internacional²⁷ como en los Convenios que regulan materias específicas (por ejemplo, la protección internacional de menores y de adultos *in genere*, la sustracción internacional de menores, la adopción internacional o el cobro internacional de alimentos). Sin entrar en el análisis evolutivo del funcionamiento y estructura de las Autoridades Centrales en el sistema convencional de La Haya²⁸, interesa destacar el *carácter bilateral de la intervención* de dichas autoridades y su *función tutelar* como elementos más relevantes del actual modelo (de La Haya).

Antes de examinar el primer elemento (*carácter bilateral de la intervención*), conviene retener que la técnica de cooperación internacional se construye en torno a una Autoridad Central creada en cada Estado contratante con el fin de centralizar y cursar las distintas solicitudes. Con carácter general, los convenios asientan una serie de premisas sobre el régimen jurídico de esta estructura: es competencia de cada Estado contratante designar su Autoridad Central y notificar dicha designación al Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, bien en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión o bien posteriormente. Los convenios no imponen la obligación a los Estados de crear un organismo *ex novo*, sino que el papel de Autoridad Central puede recaer en cualquiera de las autoridades ya existentes en su derecho interno y su organización es competencia del Estado que la designa²⁹.

La *intervención bilateral* de las Autoridades Centrales designadas por cada Estado contratante se traduce en una doble función, receptora y transmisora. La misma Autoridad Central recibe, de un lado, las solicitudes que le son planteadas en su Estado (por ejemplo, la solicitud de restitución de un menor o la solicitud de reconocimiento de una resolución relativa al derecho de custodia), transmitiéndola a su homónima en el Estado extranjero y, de otro lado, recibe y tramita las solicitudes que provienen de su homónima extranjera solicitando su colaboración (por ejemplo, con objetivo de lograr la localización y retorno del menor o con objeto de obtener el reconocimiento y ejecución de una determinada resolución)³⁰.

²⁷ Convenio de 18 de marzo de 1970 sobre la obtención de pruebas en el extranjero en materia civil o mercantil y Convenio de 25 de octubre de 1980 para facilitar el acceso internacional a la justicia. En Internet: http://www.hcch.net/index_fr.php?act=text.display&tid=10#litigation.

²⁸ G.A.L. DROZ, «Evolution du rôle des autorités administratives dans les Conventions internationales de droit international privé au cours du premier siècle de la Conférence de La Haye», *Etudes offertes à Pierre Bellet*, Litec, 1991, pp. 129-147. En la doctrina española: A. BORRÁS RODRÍGUEZ, «El papel de la autoridad central: los Convenios de La Haya y España», *REDI*, Vol. 45 (1), 1993, pp. 63-80; S. GARCÍA CANO, «Evolución de las técnicas de cooperación internacional entre autoridades en el Derecho internacional privado», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Vol. 112, 2005, pp. 79-109.

²⁹ El sistema toma su inspiración del Convenio de Nueva York de 20 de junio de 1956 sobre obtención de alimentos en el extranjero y en concreto en la estructura de la «institución intermediaria»; *vid.*, G.A.L. DROZ, «Evolution du rôle des autorités administratives...», *op. cit.*, p. 136 ss. Texto en Internet: <http://untreaty.un.org/French/sample/FrenchInternetBible/partI/chapterXX/treaty1.htm>.

³⁰ S. GARCÍA CANO, «Evolución de las técnicas de cooperación internacional entre autoridades...», *op. cit.*, p. 100.

Desde una *perspectiva normativa*, los convenios introducen un conjunto de normas materiales que establecen como premisa la obligación general de cooperar entre sí y promover la cooperación entre las autoridades competentes para alcanzar los objetivos convencionales (obligación global de cooperación *ad extra* y *ad intra*). Posteriormente enuncian un conjunto de obligaciones dirigidas a la realización del objetivo convencional en cada caso concreto (obligaciones particulares de cooperación). Mientras que en determinados supuestos estas últimas obligaciones particulares son atribuidas con carácter exclusivo a la Autoridad Central, en otros casos se admite la intervención de otras autoridades públicas e incluso de personas o de organismos privados, aunque la responsabilidad última de ejecución y resultado recae sobre la Autoridad Central designada.

Es importante resaltar que la extensión y amplitud de la *capacidad de tomar decisiones* de las Autoridades Centrales varía de un convenio a otro. Mientras que en el Convenio de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores el interesado puede prescindir de la intervención de la Autoridad Central³¹ y ésta, en el caso de ser requerida, puede admitir o rechazar en determinadas circunstancias la solicitud, en el Convenio de 1993 sobre adopción internacional de niños y cooperación internacional, los solicitantes no pueden prescindir de la intervención de la Autoridad Central y por lo tanto, una decisión de rechazo por parte de la Autoridad Central del Estado de recepción no permitirá activar el Convenio³².

Como se puede apreciar, una *intervención bilateral* de esta naturaleza propicia, de un lado, la colaboración directa y estrecha de las Autoridades Centrales dado que ejercen, en cada Estado contratante, la doble función transmisora y receptora. Al identificarse y reunirse las funciones y competencias en una sola estructura administrativa se pretende simplificar el procedimiento y eliminar la burocracia excesiva a la que lleva la multiplicación de autoridades administrativas competentes (en España, por ejemplo, intervienen tres Ministerios diferentes en la tramitación de las autorizaciones de entrada, residencia y trabajo). Desde el punto de vista de los particulares el sistema proporciona una mayor seguridad jurídica y menores costes.

Habíamos señalado la *función tutelar* de las Autoridades Centrales como segundo elemento característico del modelo de cooperación de La Haya. Al igual que sucede en el ámbito de la intervención, la función tutelar tiene un alcance diferente según sean los objetivos convencionales. Así, mientras que en los Convenios de La Haya relativos al procedimiento civil la función tutelar de la Autoridad Central tiene por objeto agilizar los procedimientos con el fin de garantizar la tutela judicial efec-

³¹ E. PÉREZ VERA, *Rapport Explicativ*, en «La sustracción internacional de menores (aspectos civiles)», II Jornadas de Derecho internacional privado, Universidad de Toledo, 1990.

³² En este Convenio de adopción, la intervención y toma de decisiones por parte de las Autoridades Centrales no se agota en la primera fase del procedimiento sino que continúa a lo largo mismo. Así, la Autoridad Central del Estado de origen decide sobre la adoptabilidad del menor, se asegura de que los consentimientos necesarios han sido otorgados y aprecia si la adopción y colocación en la familia adoptiva prevista obedece al interés superior del menor. En caso afirmativo, la Autoridad Central del Estado de recepción es consultada con objeto de que manifieste su acuerdo para continuar con el procedimiento de adopción internacional y para que apruebe la decisión adoptada por la Autoridad Central del Estado de origen de confiar al menor a los futuros padres adoptivos.

tiva de los particulares, en los Convenios sobre menores o adultos, y en general en los Convenios sobre derecho de familia, dicha función trata de realizar y garantizar bien determinados y concretos valores materiales o bien la protección, ya sea del menor, del adulto o del acreedor de alimentos, en tanto parte débil de la relación jurídica³³.

La plasmación jurídica de esta función tutelar, en el marco de la cooperación internacional, también se traduce de modo distinto en atención a los objetivos convencionales e intereses en presencia³⁴. Por ejemplo, en el Convenio de La Haya de 1993, sobre adopción internacional, la intervención de las Autoridades Centrales responde a la idea de la realización del interés del menor en coherencia con el artículo 21 del Convenio de Nueva York de 1989 sobre los Derechos del Niño³⁵ y con la nueva aproximación de la adopción internacional como un derecho fundamental del niño que ha de ser protegido y no como un derecho de los adoptantes. Por lo tanto, el fundamento de la tutela en la adopción internacional radica en que esta se realice con todas las garantías, salvaguardias y controles necesarios. Las funciones de las Autoridades Centrales no son tanto la asistencia a los futuros adoptantes cuanto que el procedimiento de adopción internacional, en todas y cada una de sus fases, se realice conforme a las pautas, salvaguardias y controles previstos en el texto convencional para garantizar el interés superior del niño. De ahí, precisamente, que las Autoridades Centrales en el marco de este Convenio posean una mayor capacidad de decisión durante el procedimiento, que supera la mera función asistencial³⁶.

Por mencionar otros ejemplos más recientes cabría fijarse en el Convenio relativo a la protección internacional de adultos (Convenio de La Haya de 2000³⁷ que toma inspiración en el Convenios relativo a la protección internacional de menores de 1996³⁸) donde la función tutelar de la intervención aparece mucho más difuminada y es trasladada en última instancia a las autoridades competentes (judiciales o ad-

³³ A. BORRÁS RODRÍGUEZ, «La protección internacional del niño y del adulto como expresión de la materialización del derecho internacional privado: similitudes y contrastes», en: *Pacis Artes, Obra homenaje al Profesor Julio D. González Campos*, Tomo II, 2005, p. 1287 ss.

³⁴ Sobre las funciones de las Autoridades Centrales ante el bien jurídico protegido en los Convenios de La Haya, *vid.*, M. HERRANZ BALLESTEROS, *El interés del menor en los Convenios de La Haya de Derecho internacional privado*, Lex Nova, Zaragoza, 2004, pp. 205-225.

³⁵ Sobre el sistema convencional general de protección de los derechos del niño y la Conferencia de La Haya, M. VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, *La protección internacional de los derechos del niño*, Secretaría de Cultura del Gobierno de Jalisco, México, 1999, pp. 25 ss.

³⁶ J.H.A. VAN LOON, «International Co-operation and Protection of Children with Regard to Inter-country Adoption», *R. des C.*, t, 224, 1993, pp. 191-456.

³⁷ A. BUCHER, «La Convention de La Haye sur la protection internationale des adultes»; *Revue suisse de droit international et de droit européen*, 2000, No 1, p. 37 ss.; E. PÉREZ VERA, *La protección de los mayores de edad en el umbral del siglo XXI (Reflexiones desde la perspectiva del Derecho internacional privado)*, Discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Granada, 20 octubre 2000.

³⁸ U. CALVENTO SOLARI, «Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado: Convenio sobre protección de niños». Nota explicativa; *Infancia - Boletín del Instituto Interamericano del Niño*, octubre de 1997, pp. 61 ss.

ministrativas) de los Estados implicados. En efecto, estos Convenios de La Haya de carácter general reglamentan la protección internacional de categorías de personas merecedoras de una especial protección jurídica (menores y adultos) y sus objetivos no se construyen en torno a resultados concretos. Esta generalidad obliga a confiar a las autoridades competentes la máxima responsabilidad en cuanto a la concreción del interés del menor (o del adulto) y las funciones de las Autoridades Centrales se orienten principalmente a asistir otras autoridades.

A modo de conclusión provisional consideramos que el modelo de La Haya podría ser adoptado en un marco multilateral de *migración temporal circular*. La aplicación de esta técnica de Autoridades Centrales en el marco de un convenio multilateral sobre *migración temporal circular* de trabajadores es a nuestro entender viable por varias razones. En primer lugar, porque nada impide que los objetivos que inspiran la migración circular en los actuales programas y acuerdos marcos bilaterales puedan ser incorporados en un convenio multilateral. En segundo lugar, porque la intervención de las Autoridades Centrales, con la características que acabamos de apuntar, serviría para organizar la *migración circular*, respetando los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes, y para prevenir la inmigración irregular. Y, en tercer lugar, un marco jurídico de cooperación internacional como el que inspira los Convenios multilaterales de La Haya permitiría superar las limitaciones que se observan en los programas y acuerdos bilaterales actualmente existentes. Además de la obligación general de cooperar se podrían unificar los procedimientos de contratación y se podrían fijar las obligaciones concretas de cooperación y de decisión de las Autoridades Centrales de cada Parte contratante, lo que dotaría al modelo de *migración temporal circular* de mayor certidumbre y garantías jurídicas. En el plano de la gestión migratoria, bajo el modelo circular, serían susceptibles de ser gestionados mediante el mecanismo de cooperación internacional del sistema de La Haya, cuando menos tres ámbitos posibles la organización del retorno, la transferencia de fondos y el establecimiento de un sistema de acuerdos y de regulación de autoridades intermediarias.

VI. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

1. Coincidente con la finalidad práctica de regular y ordenar los movimientos migratorios internacionales, la Unión Europea promueve la «circularidad» como incentivo en las políticas migratorias, perfilando el modelo en atención al marco normativo comunitario actualmente existente y, naturalmente, respetando las competencias de los Estados miembros en materia de extranjería e inmigración.

2. Desde un prisma de política legislativa, sería útil y oportuno promover la *migración circular* dadas las ventajas que aportaría al permitir un cierto grado de movilidad legal entre países de origen y de destino. Supondría, además, una alternativa a las situaciones de irregularidad sobrevenida que la situación económica de crisis conlleva para muchos extranjeros que no pueden renovar sus permisos de residencia.

3. De cara a los nuevos extranjeros-inmigrantes, la migración temporal circular, si se gestiona adecuadamente y con respeto a los derechos fundamentales, podría ayudar a hacer frente a la demanda internacional de empleo, a una asignación más eficaz de los recursos y al crecimiento económico.

4. Conviene insistir en que el modelo de migración circular pone el acento en la *cooperación internacional* respecto de ámbitos claramente delimitados. En concreto, permitiría llevar a cabo programas bilaterales de migración temporal de trabajadores mediante convenios entre los países de origen y los países de destino; garantizaría la organización del retorno y reinstalación de los migrantes en los casos en que así se haya convenido con los países de origen; establecería un sistema de acuerdos y de regulación de intermediarios que intervengan en el proceso internacional migratorio; y gestionaría de modo seguro la transferencia de fondos (remesas) a los países de origen.

5. Más allá de los instrumentos normativos comunitarios en los que cabría incentivar la circularidad en los términos descritos, no debe caer en el olvido la opción multilateral. El impulso de estos ámbitos de cooperación multilateral debería tener como objetivo construir un marco jurídico (internacional) de referencia para ordenar, canalizar y/o facilitar los flujos migratorios coordinando las políticas estatales, aproximando los diversos regímenes estatales y armonizando en la medida de lo posible la normativa aplicable a la inmigración. Para ello se podrían establecer estándares jurídicos de común aplicación.

6. Con carácter específico, un marco común multilateral basado en la cooperación internacional sería particularmente útil en la puesta en práctica de la *migración circular* pues permitiría la confluencia de las políticas estatales acerca de los elementos que justifican este tipo de migración y tutelaría de modo más eficaz los objetivos e intereses en presencia. El modelo de cooperación de autoridades centrales del *sistema de La Haya* podría ser un buen comienzo si se decide emprender con rigor y respeto a los derechos fundamentales una gestión migratoria como la descrita.

RESUMEN: La migración circular está de moda en los círculos de política internacional. Los responsables políticos, tanto en instituciones nacionales como internacionales, están promoviendo medidas que faciliten el movimiento circular de migrantes entre sus países de origen y destino. Como idea principal se sostiene que los sistemas de migración circular podrían gestionarse de manera que el resultado sea «ganar-ganar-ganar». En la Unión Europea está en marcha un nuevo debate sobre esta gestión migratoria, puesto en marcha a iniciativa de los Ministros de Interior germano-franceses. Su propuesta: que los Estados de la UE trabajen más estrechamente, tanto para combatir la migración irregular como para controlar la inmigración legal, especialmente mediante el fomento de la «migración circular». Esta última idea no está exenta de críticas. Sin embargo, la perspectiva crítica no puede pasar por alto el hecho de que la iniciativa haya inyectado un nuevo impulso a la política europea de migración. Existen aspectos clave que aún deben aclararse si se quiere proporcionar una base sólida para la gestión de este modelo migratorio, aspectos sobre los que se centra este trabajo.

PALABRAS CLAVE. Migración temporal. Transnacionalidad. Migración y cooperación al desarrollo.

ABSTRACT: Circular migration appears to be the *rage in international policy circles*. A variety of policy-makers within national and international institutions are advocating measures to facilitate the movement of migrants to-and-fro between their homelands and foreign places of work. Their main idea is that circular migration systems could be managed in ways that bring proverbial 'win-win-win' results. In the EU, a new discussion on temporary labour migration is underway, set in motion by a German-French initiative. Their proposal: that the EU states work more closely both to combat illegal migration and to control legal migration, especially by fostering 'circular migration'. The latter idea in particular has been met with criticism. Yet this critical perspective overlooks the fact that the initiative has injected new momentum into the halting development of a European migration policy. At the same time, key aspects must still be clarified to provide a foundation for a sustainable immigration policy. This paper outlines several measures that could enable viable, managed circular migration systems.

KEY WORDS: Circular Migration. Transnational Network. Migration and Development.