

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES ESTÁ N° 7 CONSAGRADA AL PRINCIPIO DE QUE LA MIGRACIÓN DIÁLOGO EN FORMA ORDENADA INTERNACIONAL BENEFICIA A LOS SOBRESOBRE LA MIGRACIÓN MIGRANTES Y A LA SOCIEDAD LA OIM AYUDA A ENCARAR LOS CRECIENTES DESAFÍOS QUE PLANTEA LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN FOMENTA LA COMPRENSIÓN DE LAS CUESTIONES GESTIÓN DEL MIGRATORIAS MOVIMIENTO DE PERSONAS: ALIENTA EL POSIBLES ENSEÑANZAS DESARROLLO DE INTERÉS PARA EL SOCIAL Y MODO 4 DEL AGCS ECONÓMICO A TRAVÉS DE LA MIGRACIÓN VELA POR EL RESPETO DE LA DIGNIDAD HUMANA Y EL BIENESTAR



The World Bank



OIM Organización Internacional para las Migraciones

WORLD TRADE
ORGANIZATION



**DIÁLOGO
INTERNACIONAL
SOBRE LA MIGRACIÓN**

**GESTIÓN DEL
MOVIMIENTO DE PERSONAS:
POSIBLES ENSEÑANZAS
DE INTERÉS PARA
EL MODO 4 DEL AGCS**



The World Bank



OIM Organización Internacional para las Migraciones

WORLD TRADE
ORGANIZATION



Este libro es una publicación del Programa de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones (PPICM) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El PPICM tiene por finalidad contribuir a fomentar la comprensión de la migración y consolidar la capacidad de los gobiernos de encauzar la migración de manera efectiva y cooperativa.

Las opiniones expresadas en los capítulos de este libro por los autores citados son aquellas de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la OIM.

Editor: Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Programa de Políticas, Investigación y Comunicaciones
sobre Migraciones (PPICM)
17, route des Morillons
1211 Ginebra 19
Suiza
Tel: + 41 22 717 91 11
Fax: + 41 22 798 61 50
Correo electrónico: hq@iom.int
Internet: <http://www.iom.int>

ISSN 1726-4049

© 2006 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado – electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc. – sin el permiso previo por escrito del editor.

La gobernanza de las migraciones internacionales debe ser reforzada por medio de mayor coherencia y capacidad a nivel nacional, mediante más consultas y una mayor cooperación entre Estados a nivel regional y por medio de un diálogo y una cooperación más eficaces entre los gobiernos, así como entre organizaciones internacionales, a nivel mundial. Estos esfuerzos deben basarse en una mayor comprensión de los vínculos estrechos entre las migraciones internacionales y el desarrollo, y otras políticas fundamentales, como son el comercio, la ayuda financiera, la seguridad del Estado, la seguridad humana y los derechos humanos. (CMMI, Las migraciones en un mundo interdependiente, 2005)

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) puso en marcha su Diálogo Internacional sobre la Migración en la reunión del Consejo de la OIM en que la que conmemoraba su 50 Aniversario, celebrada en 2001. El Diálogo, que se lleva a cabo a través del Consejo y las instancias regionales, está encaminado a la cooperación y asociación con las Naciones Unidas y otras organizaciones y partes interesadas internacionales y regionales.

La finalidad del Diálogo Internacional sobre la Migración es servir de foro a los Estados Miembros y los observadores para determinar y examinar asuntos y retos fundamentales que se plantean en la esfera de las migraciones internacionales, ayudar a comprender mejor el fenómeno de la migración y reforzar los mecanismos de cooperación entre los gobiernos a fin de abordar con detenimiento y eficacia los problemas anejos a la migración. El objetivo último de esta iniciativa es reforzar la capacidad de los gobiernos de encauzar la migración de manera ordenada, promover los aspectos positivos de esta última y reducir la migración irregular. Otros ámbitos de política, como el comercio, el empleo, el desarrollo y la salud, incumben cada vez más a la gestión de la migración, por lo que el tema de las migraciones se va incorporando a los programas internacionales de otros foros sectoriales. El Diálogo Internacional sobre la Migración alienta el estudio de las relaciones entre la migración internacional y estos otros sectores.

Gracias a un trabajo conjunto en la selección de temas rectores en el Diálogo Internacional sobre la Migración y sus actividades complementarias se aprovechan cada año las ideas y opiniones expuestas en las reuniones anteriores. No cabe duda de que el diálogo franco, constructivo y sin exclusiones que ha ido generándose, apoyado por investigaciones específicas y el análisis de política, ha favorecido una mejor comprensión de los problemas de la migración contemporánea. También ha facilitado la individualización de prácticas y criterios eficaces por medio del intercambio de experiencias concretas, puntos de vista y prioridades. Igualmente importante, el Diálogo Internacional sobre la Migración ha ayudado a crear un clima más propicio al debate sobre políticas de migración y ha servido para cimentar la confianza entre las diversas partes interesadas.

La serie Diálogo Internacional sobre la Migración (o Libro Rojo) fue ideada para acoger y examinar los resultados de los eventos e investigaciones que se llevan a cabo en el marco del Diálogo. El Departamento de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones de la OIM tiene a su cargo la preparación y coordinación de dicha serie.

El presente informe fue preparado bajo la supervisión de Michele Klein Solomon, Directora Adjunta del Departamento de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones; la coordinación estuvo a cargo de Aaditya Mattoo y Julia Nelson, del Banco Mundial, y de Hamid Mamdouh y Carlo Gamberale, de la Organización Mundial del Comercio. Cabe agradecer muy especialmente a Alina Narusova, autora principal, así como a Cynthia Bryant y Sophie Nonnenmacher. Este informe se publica bajo la responsabilidad de la OIM.

ÍNDICE

Sinopsis	9
PARTE I: INFORME DEL SEMINARIO	19
¿Qué se puede aprender de los regímenes vigentes de gestión de la circulación y la estancia temporal de trabajadores extranjeros que sea pertinente para el Modo 4 del AGCS?	21
Sesión I: Contextos del comercio y la migración: descripción de la situación	25
Sesión II: Regímenes unilaterales en el ámbito nacional para la gestión de la circulación y la estancia temporal de trabajadores	41
Sesión III: Regímenes bilaterales de gestión de la circulación y la estancia temporal de trabajadores	57
Sesión IV: Acuerdos regionales para la gestión de la circulación y la estancia temporal de trabajadores	75
Sesión V: Cumplimiento en el ámbito nacional de las obligaciones internacionales	91
Sesión VI: Perspectiva de los interesados	107

Sesión VII: ¿En qué dirección avanzar ahora?	
Consecuencias para el Modo 4	121
Observaciones finales	135
PARTE II: PASOS FUTUROS	139
PARTE III: PROGRAMA DEL SEMINARIO OIM/BM/OMC SOBRE GESTIÓN DEL MOVIMIENTO DE PERSONAS: POSIBLES ENSEÑANZAS DE INTERÉS PARA EL MODO 4 DEL AGCS	147

**GESTIÓN DEL
MOVIMIENTO DE PERSONAS:
POSIBLES ENSEÑANZAS
DE INTERÉS PARA
EL MODO 4 DEL AGCS**

SINOPSIS

¿Qué podemos aprender de las experiencias concretas de los gobiernos en la gestión del movimiento de personas que pueda ser de interés para la labor en curso a fin de reducir los obstáculos al comercio de servicios? Las negociaciones para la liberalización del comercio mundial han resultado en una reducción sustancial de los obstáculos al comercio de bienes y capital, lo que ha reportado beneficios económicos importantes a nivel mundial. Sin embargo, se ha reconocido que las barreras al movimiento de personas son un impedimento continuo y considerable para acrecentar esos beneficios generados por la liberalización del comercio; beneficios que se prevé superarán a los derivados de la liberalización adicional de otros sectores, y aprovecharán por igual a las economías en desarrollo y a las desarrolladas. En vista del creciente movimiento internacional de personas precipitado por la revolución operada en los sectores del transporte y las comunicaciones, y de las proyecciones demográficas que pronostican el envejecimiento y la disminución de la población en gran parte del mundo desarrollado, la atención general se centra en determinar si el sistema de comercio mundial puede contribuir, y de qué modo, a facilitar progresivamente el movimiento de personas de manera ordenada, predecible, segura y mutuamente beneficiosa. El primer paso fundamental para calibrar el potencial que el movimiento de personas podría significar para el crecimiento económico planetario es reunir a los encargados de la elaboración y la aplicación de las políticas

de comercio y migración con objeto de examinar los vínculos que existen entre comercio y migración, y determinar medios de potenciar la eficacia de los actuales compromisos de comercio en lo que respecta al movimiento de personas como proveedoras de servicios y las posibilidades de una mayor liberalización del comercio en esta esfera.

El seminario, celebrado en Ginebra los días 4 y 5 de octubre de 2004, fue una medida de seguimiento del anterior sobre comercio y migración organizado del 12 al 14 de noviembre de 2003 conjuntamente por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Banco Mundial. El seminario de 2003 reunió por primera vez a funcionarios de los sectores del comercio y las migraciones de 98 países y de una amplia gama de organizaciones internacionales, así como a representantes del ámbito empresarial y de la sociedad civil, para realizar un intercambio informal de opiniones, fuera de un entorno de negociación, sobre la relación entre migración y comercio. El seminario se centró en la relación entre las migraciones y el suministro de servicios por medio de los movimientos transfronterizos temporales de personas físicas, o “Modo 4” del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC. Aunque el AGCS no es un acuerdo sobre migración sino más bien un acuerdo que se ocupa del comercio de servicios, el cumplimiento de los compromisos de comercio relativos al Modo 4 tiene lugar en el marco normativo que rige las migraciones. El seminario brindó una buena oportunidad para comenzar a cimentar un mejor entendimiento entre el ámbito de las políticas comerciales y el de las políticas de migración, acerca de posibilidades y desafíos relativos a los movimientos conforme al Modo 4.

El seminario de 2004, patrocinado en forma conjunta por la OIM, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC), reunió a funcionarios de las áreas de comercio y migración de 89 países y numerosas organizaciones internacionales, además de representantes del ámbito empresarial y de la sociedad civil, para examinar en mayor profundidad y detalle algunas de las cuestiones clave que el seminario de 2003 consideraba que requerían mayor colaboración. El objetivo principal del seminario de 2004 fue continuar el diálogo entre las partes interesadas de

las áreas de comercio y migración así como seguir examinando la relación entre ambas teniendo en cuenta las experiencias concretas y prácticas de los gobiernos en la gestión del movimiento temporal de personas. Para los 109 Estados Miembros de la OIM, más 24 Estados observadores y numerosas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales observadoras participantes en 2004, el segundo seminario fue la cuarta reunión del Diálogo Internacional sobre la Migración de la OIM, celebrada entre reuniones del Consejo, y significó un aporte a la consecución del objetivo del Diálogo de fomentar la comprensión del fenómeno de la migración y facilitar la cooperación internacional para su gestión.

La actividad principal del seminario de 2004 consistió en examinar los regímenes unilaterales, bilaterales y regionales vigentes de gestión de la circulación y la estancia temporal de trabajadores extranjeros a fin de determinar qué podía aprenderse de estos regímenes que fuese pertinente para el Modo 4 del AGCS. El programa de trabajo comenzó con una reseña del Modo 4, incluidos el estado actual de las negociaciones a ese respecto y asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos relativos a ese marco. Se examinaron luego los criterios nacionales unilaterales de la gestión de la circulación y la estancia temporal de los trabajadores. Después se hizo lo propio con las prácticas de gestión según los acuerdos laborales bilaterales vigentes, y a continuación se examinaron las prácticas seguidas conforme a los arreglos regionales en vigor, incluidos los acuerdos de comercio preferencial. Tras ello se analizó el cumplimiento a nivel nacional de las obligaciones comerciales internacionales contraídas por los Estados en los planos regional y mundial. Más tarde, los representantes de los empleadores y de los sindicatos presentaron las perspectivas de estos importantes grupos participantes sobre la migración de trabajadores en general y la migración conforme al Modo 4 en particular. Por último, la labor se centró en una sinopsis de las deliberaciones del seminario y en un examen de las consecuencias con respecto al Modo 4 de lo que se había aprendido a partir de las experiencias prácticas transmitidas en el curso del seminario.

La migración de trabajadores es un subconjunto de los flujos migratorios generales, que representa sólo un reducido porcentaje

del movimiento transfronterizo anual de personas. La migración de trabajadores según el Modo 4 constituye un subconjunto aún menor de los flujos migratorios anuales, pues concierne solamente a la circulación temporal de determinadas categorías de personas físicas, que se desplazan en relación con el suministro de un servicio, y no comprende a quienes buscan empleo ni tampoco las medidas relativas a la ciudadanía, la residencia o el empleo permanente. Aunque el número de personas que se desplazan conforme al régimen del Modo 4 es relativamente pequeño, la liberalización del comercio en el marco del Modo 4 entraña posibilidades de reportar beneficios financieros significativos tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo.

De acuerdo con el AGCS, los miembros de la OMC pueden asumir compromisos vinculantes sobre el movimiento de personas físicas en relación con la prestación de un servicio. Sin embargo, los compromisos contraídos hasta la fecha conforme al Modo 4 son limitados: se refieren mayormente a empleados muy calificados, en particular los que son trasladados dentro de la misma empresa y los visitantes de negocios, y son en gran medida horizontales (es decir, aplicables a todos los sectores enumerados en la lista del Estado miembro). En el curso del seminario se señalaron varios motivos que explican el carácter restrictivo de los compromisos del Modo 4, por ejemplo, la falta de coherencia entre las definiciones y conceptos del AGCS y los propios de los regímenes de migración, el deseo de los Estados de mantenerse flexibles en asuntos concernientes a las migraciones, la necesidad de garantizar el regreso de los inmigrantes temporales a sus países de origen, y la falta de equilibrio resultante del hecho de que las obligaciones relativas al Modo 4 actualmente sólo conciernen a los países de recepción. Con la esperanza de encontrar soluciones a éstos y otros problemas que obstaculizan la asunción de compromisos en el marco del Modo 4 y su cumplimiento, en el seminario se examinaron los regímenes unilaterales, bilaterales y regionales vigentes de gestión de la circulación y la estancia temporal de trabajadores extranjeros a fin de determinar qué podría aprenderse de esos regímenes que fuese pertinente para el Modo 4 del AGCS.

Al examinar los criterios nacionales unilaterales, se observó que poseían claras ventajas sobre los criterios bilaterales, regionales y

multilaterales, en particular la flexibilidad necesaria para adaptarse al cambio de las circunstancias y la capacidad para proteger los mercados de trabajo internos y las condiciones laborales de los trabajadores dentro de cada país. Como los objetivos de los países de destino y de origen suelen diferir, los criterios diversos que adoptan los países reflejan esos objetivos diferentes. En el Reino Unido, donde se contratan trabajadores extranjeros tanto muy calificados como poco calificados, hay diversos tipos de permisos de trabajo. Los permisos de trabajo se otorgan conforme a un régimen que permite equilibrar los intereses, a veces encontrados, habilitando, por un lado, a los empleadores a contratar o transferir personal calificado desde el extranjero, y protegiendo el bienestar de la fuerza de trabajo interna, por el otro.

A diferencia del régimen de permisos de trabajo del Reino Unido, que favorece la afluencia de trabajadores extranjeros, Filipinas ha ideado un amplio programa de empleo en el exterior, que facilita la salida de los trabajadores filipinos hacia otros países. El programa filipino tiene elementos encaminados a la consecución de tres objetivos principales: aumentar la competitividad de la mano de obra, potenciar a los trabajadores y velar por su bienestar y protección. También comporta una serie de programas sociales para los trabajadores expatriados (que ayudan a asegurar su regreso), así como la capacitación y prueba de sus destrezas antes de la partida (en función de las exigencias laborales de los países de destino), y la acreditación de los empleadores.

Los acuerdos laborales bilaterales analizados en el seminario por lo general otorgan a los países la posibilidad de gestionar la migración temporal de trabajadores con cierto grado de flexibilidad, ausente en los acuerdos multilaterales, aunque esa flexibilidad no es tan grande como la que se observa en la mayoría de los regímenes unilaterales. Por ejemplo, los Estados casi siempre pueden establecer mecanismos flexibles en los acuerdos bilaterales, que sirven para proteger su mercado de trabajo interno, como es la prescripción de que se haya verificado una escasez de mano de obra interna para que pueda tener lugar la migración conforme a los términos del acuerdo (por ejemplo, los acuerdos de trabajo estacional del Canadá y Jamaica). Alemania utiliza dos interesantes mecanismos de protección, a saber: una cláusula de ajuste de los cupos, que permite reajustarlos a raíz de los cambios

que ocurran en la tasa de desempleo, y una cláusula de protección del mercado regional, que impide la instalación de trabajadores migrantes en determinadas regiones del país que tienen tasas de desempleo muy elevadas.

En los acuerdos bilaterales examinados, generalmente se establecen obligaciones respecto de la vigilancia y la gestión de los flujos migratorios, que incumben tanto al país de origen como al de destino. Así, muchos países de origen deben proceder a una verificación antes de la partida (por ejemplo, controlar las calificaciones y los antecedentes penales de los eventuales empleados y la fiabilidad de los empleadores). Además, los acuerdos bilaterales suelen incluir medidas para hacer que los empleadores y los trabajadores tengan interés en que estos últimos regresen a su país de origen tras la expiración de sus contratos. Por ejemplo, los empleadores pueden ser sancionados si los trabajadores no regresan, además se pueden ofrecer a los empleadores incentivos para que faciliten el regreso (y quizá también proporcionar a los trabajadores incentivos para que regresen a fin de no poner en peligro las futuras posibilidades de empleo de otros trabajadores migrantes temporales con ese empleador), o bien tal o cual trabajador puede perder la posibilidad de que se lo tenga en cuenta para un empleo en el futuro si no cumple con la exigencia de regresar a su país. Como consecuencia de la aplicación de estos mecanismos, el índice de retorno de los migrantes que se desplazan al amparo de los acuerdos bilaterales es por lo general muy bueno. Por último, tanto los países de envío como los de recepción suelen adoptar medidas referentes a la protección de los trabajadores migrantes en relación con los acuerdos bilaterales, como es la designación de oficiales de enlace en los países de destino que presten asistencia a los emigrantes y les proporcionen información sobre sus derechos legales.

Además de examinar los regímenes nacionales y bilaterales, en el seminario también se estudiaron los métodos para facilitar la movilidad, adoptados en los arreglos comerciales regionales, que a menudo incluyen disposiciones sobre la movilidad laboral en relación con la prestación de servicios y/o con otras formas de desplazamiento directamente vinculadas con el comercio y la inversión. En un extremo del abanico, hay acuerdos comerciales regionales que contemplan la movilidad de las personas en general

(es decir, más allá de los trabajadores migrantes temporales), mientras que en el otro, los hay que se limitan a favorecer ciertos tipos de desplazamientos relacionados con el comercio o la inversión. En el seminario se analizaron concretamente la tarjeta de viajes de negocios del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), que facilita el ingreso pero no otorga ningún derecho de acceso, y el régimen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que otorga derechos de ingreso temporal a determinados empresarios. Estos métodos exitosos de facilitar la movilidad proporcionan ideas para hacer otro tanto en relación con el Modo 4.

Al analizar el cumplimiento en el plano nacional de las obligaciones relativas al comercio internacional contraídas a nivel bilateral, regional y multilateral, quedó claro que los instrumentos bilaterales y regionales suelen ser más fáciles de aplicar que los acuerdos multilaterales, principalmente porque las políticas y los marcos internos muchas veces comparten definiciones y conceptos con los instrumentos bilaterales y regionales. Esto suele ser así porque los instrumentos regionales y bilaterales configuran las políticas y los marcos internos en materia de migración, y viceversa. Los representantes de México, el Canadá y Colombia dieron ejemplos de experiencias en las que las reglamentaciones o los procedimientos administrativos se modificaban en relación con el cumplimiento de obligaciones internacionales. Los estudios de caso sirvieron para echar luz sobre los obstáculos al cumplimiento efectivo de los compromisos relativos al Modo 4; en particular, en el curso del seminario fue quedando cada vez más claro que si bien no es probable que el cumplimiento efectivo de esos compromisos se aborde a través de reglamentaciones uniformes en todos los países, es preciso que los conceptos y definiciones del Modo 4 se integren mejor en los regímenes reglamentarios nacionales para que se cumplan cabalmente dichos compromisos.

El seminario ofreció a los representantes de los empleadores y de los trabajadores un foro para compartir sus perspectivas sobre la migración de mano de obra en general y los movimientos del Modo 4 en particular. Por regla general, los empleadores apoyan la liberalización de las normas de admisión de trabajadores extranjeros, porque les interesa tener acceso a una reserva mayor de mano de obra de donde poder seleccionar a los empleados, así

como la posibilidad de trasladar a los trabajadores con rapidez y eficacia a otros lugares. Es frecuente que los empleadores se desalienten ante el interminable proceso que supone la contratación de trabajadores extranjeros y el traslado de personal, así como por la falta de transparencia de las políticas de migración de la mayoría de los Estados y la falta de coherencia entre las políticas de migración de distintos Estados. Desde la perspectiva de los empleadores, no tiene sentido la distinción establecida en el Modo 4 entre sector de servicios y sector manufacturero, ya que a los empleadores les interesa que se liberalice el movimiento de las personas que trabajan en ambos sectores. La concentración exclusiva en el movimiento temporal, conforme al Modo 4, también resulta frustrante para los empleadores, que suelen estar interesados en establecer compromisos a más largo plazo con los trabajadores extranjeros, sobre todo con los altamente calificados.

Los sindicatos, por lo general, se centran en la protección de los intereses de sus miembros y de los trabajadores de sus propios países. Les interesa particularmente la protección de los trabajadores poco calificados, a los que consideran menos protegidos por los arreglos económicos y sociales que los trabajadores con mayores calificaciones. Por lo tanto, aunque los compromisos actuales en relación con el Modo 4 no son, de ordinario, un motivo de preocupación para los sindicatos, pues conciernen principalmente a los trabajadores muy calificados, los sindicatos siguen estando interesados en las discusiones sobre el Modo 4, porque la ampliación de esos compromisos a nuevos sectores y ocupaciones afectaría probablemente a los trabajadores menos calificados, lo que, entonces, sí sería motivo de preocupación. Las preocupaciones de los sindicatos respecto de los trabajadores migrantes temporales menos calificados tienen que ver con su cotización al régimen de seguridad social, del que es improbable que se beneficien, y con la falta de protección de sus derechos, especialmente habida cuenta que estos trabajadores no suelen tener derecho a afiliarse a los sindicatos y que los países de origen se muestran vacilantes a la hora de reclamar el respeto de los derechos de sus ciudadanos por temor a represalias del país de recepción.

El diálogo constructivo que tuvo lugar durante el seminario puso de relieve las posibilidades de un mejor entendimiento en lo tocante a problemas, oportunidades y desafíos relativos a los movimientos conforme al Modo 4 entre quienes se ocupan de las políticas comerciales y quienes se encargan de las de migración. Es importante destacar que el seminario sirvió para cimentar la confianza entre ambos sectores en cuanto a su capacidad para trabajar juntos en pro de objetivos comunes o complementarios. El seminario demostró, además, que del análisis de las experiencias nacionales, bilaterales y regionales en la gestión de la migración de mano de obra se pueden sacar valiosas enseñanzas para lograr un cumplimiento más efectivo de los compromisos relativos al Modo 4. En el seminario se señaló una serie de herramientas conceptuales y opciones de política que pueden utilizarse para avanzar en la consecución de los objetivos del Modo 4, en particular la cooperación entre los países de envío y los de recepción en asuntos como el examen de los trabajadores antes de la partida (para determinar su nivel de calificaciones y verificar su identidad), la capacitación de los trabajadores en el país de origen y la garantía de su regreso a éste, y para flexibilizar los compromisos relativos al Modo 4 (por ejemplo, vinculando los cupos del Modo 4 con la tasa de desempleo). Como prueba de ello, los participantes propusieron que se considerara la posibilidad de confeccionar una plantilla con el fin de consignar los elementos que resultaban provechosos de los acuerdos bilaterales y regionales para su posible introducción en el contexto multilateral, en particular los compromisos referentes al Modo 4 del AGCS.

PARTE I
INFORME DEL SEMINARIO

¿QUÉ SE PUEDE APRENDER DE LOS REGÍMENES VIGENTES DE GESTIÓN DE LA CIRCULACIÓN Y LA ESTANCIA TEMPORAL DE TRABAJADORES EXTRANJEROS QUE SEA PERTINENTE PARA EL MODO 4 DEL AGCS?¹

Objetivos y estructura de la reunión

Brunson McKinley, Director General de la OIM
Aaditya Mattoo, Principal Economista Especializado del Banco Mundial

En un mundo cada vez más interconectado, la circulación de personas es una cuestión fundamental en lo que atañe a las políticas, como lo pusieron de relieve la cantidad y calidad de los oradores que participaron en el Seminario sobre comercio y migración de 2004. La reunión fue una gran oportunidad trabajar con espíritu cooperativo y hacerse una idea más clara de las posibilidades y los retos futuros, aprovechando la competencia

¹ Todos los oradores participaron a título personal. Por lo tanto, las opiniones expresadas no reflejan necesariamente las opiniones de sus gobiernos o empleadores.

de los funcionarios de comercio, trabajo y migración, así como de muchas organizaciones asociadas a la OIM.

El seminario de 2004 fue el tercero celebrado en los últimos años sobre el tema del Modo 4. En los seminarios anteriores se habían hecho algunos progresos: se había entablado un diálogo genuino entre diversos interesados, especialistas en materia de migración y comercio, y ahora había una comprensión más profunda del tema. El objetivo principal del seminario de 2004 fue continuar este proceso y seguir estudiando la relación entre el mundo del comercio y el de la migración –la circulación de personas físicas para el suministro de servicios en el marco del Modo 4 del AGCS– con la mira última de hallar soluciones.

El segundo objetivo era evaluar determinados regímenes unilaterales, bilaterales y regionales, comparándolos con el acuerdo multilateral AGCS en lo tocante a su alcance y al grado de liberalización que permiten. Se procuró determinar si los progresos alcanzados en esos acuerdos podían atribuirse a desviaciones respecto de lo convenido de manera multilateral o bien al hecho de haber ido más allá. En particular, tres tipos de distinciones centraron la atención en cuanto a las desviaciones respecto del AGCS:

- la liberalización selectiva, en contraposición al principio de la nación más favorecida (NMF);
- las formas de cooperación menos exigentes, en contraposición a los compromisos vinculantes, y
- el establecimiento de obligaciones recíprocas, en contraposición a las obligaciones fijadas exclusivamente para los países de recepción.

El tercer objetivo consistió en analizar las experiencias de los representantes y los negociadores de asuntos laborales en relación con los acuerdos unilaterales, bilaterales y regionales vigentes a fin de hacerse una idea clara de las enseñanzas que se pueden extraer para el ámbito del AGCS si se reconocen los importantes beneficios que puede reportar la movilidad laboral. Importaba determinar si sería provechoso incorporar al AGCS disposiciones de esos acuerdos, y si algunos de sus aspectos podían seguir existiendo en

forma paralela al AGCS y fuera de su ámbito y, aun así, facilitar la liberalización en el marco de este Acuerdo.

El último objetivo era determinar si algunos decisivos elementos liberalizadores de esos acuerdos eran intrínsecamente distintos de los que puede lograrse en el marco del AGCS y, de ser así, reconociendo las limitaciones del acuerdo multilateral, examinar otros medios de llevar a cabo la liberalización.

Estos objetivos quedaron reflejados en la estructura de la reunión, en cuyas sesiones se trataron los temas siguientes:

- El contexto del comercio y la migración:
 - Reseña de las características principales del Modo 4 del AGCS y del estado actual de las negociaciones sobre el Modo 4 del AGCS en relación con la migración laboral temporal.
 - Introducción a la gestión gubernamental de la circulación y la estancia temporal de los migrantes laborales, con especial referencia a las amplias orientaciones normativas adoptadas y a los principales mecanismos administrativos utilizados para ponerlas en práctica.
- Los métodos unilaterales, bilaterales y regionales de la gestión de la circulación y la estancia temporal de los trabajadores: alcance, objetivos, estructura y mecanismos de gestión de la circulación y la estancia temporal de los trabajadores aplicados en los niveles nacional, bilateral y regional; fortalezas y debilidades de estos métodos en comparación con otros tipos de acuerdos, incluido el Modo 4 del AGCS.
- Cumplimiento de las obligaciones internacionales en el ámbito nacional: perspectivas de países que contratan mano de obra y países que la proveen respecto del cumplimiento en el ámbito nacional de las obligaciones relativas al comercio internacional contraídas en los planos regional y multilateral.
- Perspectivas de los sectores empresarial y laboral respecto de problemas, impedimentos prácticos e inquietudes relacionados con la migración laboral temporal.

- El AGCS y avances de cara al futuro: determinación de las principales preocupaciones de los migrantes respecto del Modo 4 y medios de disiparlas; reseña de los elementos de los regímenes unilaterales, bilaterales y regionales vigentes que pueden incluirse en el marco del Modo 4; medios de cimentar la confianza y mejorar el acceso incrementando la transparencia de las políticas y los procedimientos administrativos nacionales; importancia del principio de la nación más favorecida (NMF) y sus repercusiones en la liberalización de la circulación de los trabajadores en el marco del Modo 4.

SESIÓN I: CONTEXTOS DEL COMERCIO Y LA MIGRACIÓN: DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN

Presidente: **Lakshmi Puri**, Directora de la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos de la UNCTAD

En esta sesión se analizaron los contextos del comercio y de la migración. El comercio y la migración solían concebirse como dos fenómenos completamente separados y regirse con mentalidades diferentes hasta que los reunió el Modo 4 del AGCS. En esta sesión se procuró facilitar el conocimiento de algunos de los valores que impulsan el comercio y de aquellos en que se fundamenta la gestión de la migración. No obstante, también se consideró importante tener presentes ciertas distinciones a fin de que la liberalización del comercio pueda avanzar sin las trabas que supondrían algunas de las consideraciones concretas en las que se hace hincapié en la gestión de la migración.

Comercio: Puesta al día sobre el Modo 4

Breve exposición sobre el estado actual de las negociaciones relativas al Modo 4 del AGCS, incluidas las ofertas presentadas hasta el momento y las principales cuestiones objeto de debate.

Hamid Mamdouh, Director de la División de Comercio de Servicios de la Secretaría de la OMC

El AGCS es un acuerdo sobre el comercio de servicios. El concepto de comercio de servicios es ajeno a los negociadores de asuntos no comerciales, y completamente diferente de cualquier otra forma de comercio. Se define como toda operación que implique el suministro de servicios mediante uno de los cuatro modos. El Modo 1 comprende el comercio transfronterizo de servicios (por ejemplo, de la industria de las telecomunicaciones), en el que el servicio cruza la frontera en forma análoga al comercio de bienes. El Modo 2 comprende el consumo transfronterizo de servicios, en el que el consumidor se traslada al país del proveedor (por ejemplo, un turista). En el Modo 3, se suministra un servicio mediante el establecimiento de presencia comercial en otro país miembro (por ejemplo, la apertura de una sucursal o filial de la empresa). El Modo 4 abarca la circulación de personas físicas, como ocurre cuando un proveedor de servicios se traslada a otro país miembro para prestar un servicio (por ejemplo, un abogado o un médico). Los Modos 3 y 4 suponen el movimiento transfronterizo de factores de producción, elemento revolucionario de la definición de comercio de servicios del AGCS. El Modo 3 abarca el movimiento transfronterizo de capital y, por lo tanto, está ligado a la normativa y las políticas en materia de inversión. El Modo 4 supone el movimiento transfronterizo de personas y, por consiguiente, se relaciona con las políticas de inmigración. No obstante, el AGCS contempla estos dos factores de producción incidentalmente, sólo en la medida en que ese movimiento guarda relación con el suministro de servicios.

El AGCS define el Modo 4 como “el suministro de un servicio (...) por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro”. Las personas físicas pueden ser empleados que trabajan por cuenta propia, proveedores contractuales de servicios o empleados de proveedores de servicios.

Dadas la complejidad de la normativa de inmigración y la necesidad de ocuparse de una gama más amplia de cuestiones, además de las comerciales, fue importante definir más claramente

los contenidos del AGCS al abordar asuntos que conciernen a las personas. Esta aclaración figura en el Anexo del AGCS, en el que se definen los límites externos del Acuerdo. El AGCS sólo contempla casos concretos de personas físicas que prestan servicios y no se aplica a las personas que buscan empleo ni a las medidas relativas a la ciudadanía o la residencia permanente. Los gobiernos pueden reglamentar el ingreso y la estancia temporal de las personas físicas en su territorio siempre que ello no menoscabe los compromisos contraídos en el marco del AGCS. En particular, como se indica en la primera nota al pie del Anexo, no se considera que los requisitos diferenciales en materia de visados sean incompatibles con el AGCS.

A menudo se sostiene que los compromisos relativos al Modo 4 no son satisfactorios. Una de las deficiencias concretas que presenta el Modo 4 radica en el registro restringido de categorías de trabajadores a los que se aplican los compromisos. La mayoría de esos compromisos son horizontales (es decir, se aplican a todos los sectores enumerados en la lista del miembro) y se refieren principalmente a empleados altamente calificados de entidades jurídicas, en especial a empleados trasladados dentro de la misma empresa y visitantes por razones profesionales. Por consiguiente, gran parte de estos compromisos se vincula con el tercer modo de suministro, el establecimiento de presencia comercial (60 por ciento). Los proveedores contractuales de servicios que son empleados de proveedores de servicios representan otro 13 por ciento y sólo el 6 por ciento de los compromisos horizontales atañen a los proveedores independientes de servicios.

Hay varias razones que explican el carácter restrictivo de los compromisos del Modo 4. Como la liberalización del comercio en el marco del Modo 4 plantea problemas relacionados con la política en materia de migración y mercado de trabajo, ante la presencia de una brecha conceptual entre las definiciones del AGCS y los regímenes migratorios, las consideraciones políticas y normativas afectan profundamente al grado de compromiso en virtud de este Acuerdo.

Si bien los compromisos del AGCS se contraen conforme al régimen de la nación más favorecida (NMF), existe la posibilidad de otorgar un trato preferencial a aquellos miembros que hubieran

solicitado exenciones al trato NMF al adherirse al AGCS. Hay un gran número de tales exenciones, que tienden a avalar los compromisos poco claros y, en consecuencia, contribuyen a que los miembros restrinjan las concesiones. Una de las principales maneras de restringir el acceso de conformidad con el Modo 4 consiste en realizar pruebas de necesidad económica y pruebas del mercado de trabajo. El concepto de pruebas de necesidad económica en el AGCS se refiere a la restricción del acceso fundada en un conjunto de criterios predeterminados. No obstante, en las pruebas de necesidad económica incluidas en las listas de los miembros no figuran criterios específicos, sino que se observa un amplio margen de discrecionalidad, lo que influye negativamente en el grado de certeza y previsibilidad de los compromisos. Entre otras exenciones relacionadas con el Modo 4 se cuentan: el ámbito restringido de aplicación, los requisitos previos al empleo, el sistema de cupos, los requisitos en materia de nacionalidad y residencia, capacitación y educación, etc.

Otra ambigüedad relacionada con los compromisos del AGCS radica en el problema de la duración de la estancia. El Modo 4 se aplica a los proveedores de servicios cuya entrada en un país miembro es de carácter temporal. Sin embargo, no se da una definición estándar de “temporal”; la única aclaración es de naturaleza negativa: la estancia deber ser “no permanente”. Por lo tanto, cada miembro tiene la libertad de interpretar el término “temporal” como lo desee. En la mayoría de los casos, la duración de la estancia de los empleados trasladados dentro de la misma empresa varía entre tres y cinco años, mientras que la de los proveedores contractuales de servicios suele ser más reducida: de tres meses a un año, y en contadas ocasiones alcanza los dos años.

Los problemas relativos al cumplimiento y la cuestión de la garantía de regreso son otros motivos que llevan a restringir las concesiones respecto del Modo 4.

En las negociaciones actuales se observan algunos signos de progreso: se están analizando siete propuestas nuevas que versan sobre muchas de estas cuestiones. Tres propuestas han sido presentadas por economías en desarrollo (la India, Colombia y Kenya) y cuatro por economías desarrolladas (la CE, los Estados

Unidos, el Japón y el Canadá). Se presentaron varias propuestas sectoriales que contienen aspectos relacionados con el Modo 4.

En las propuestas se reconoce la necesidad de dar definiciones más claras y hacer una clasificación más precisa de las categorías comprendidas en las listas de los miembros del AGCS, así como de establecer compromisos sectoriales. Los miembros de la OMC también han señalado que están dispuestos a eliminar algunos de los obstáculos y, en particular, a elaborar criterios multilaterales para las pruebas de necesidad económica, con el propósito de lograr una mayor especificidad, transparencia e igualdad en el trato de este controvertido instrumento. Asimismo, los esfuerzos se encaminan a aumentar la transparencia de la normativa en materia de migración, ya que algunas normas nacionales de esta área afectan al comercio de servicios. Otra iniciativa que se está estudiando hoy en día es la posibilidad de idear un conjunto específico de procedimientos administrativos que se aplicarían al Modo 4. Hay indicios de que se prestará más atención a los proveedores independientes de servicios, como ocurre en la propuesta de la CE.

Actualmente, si bien quedan algunos problemas pendientes, el debate en torno al Modo 4 ha logrado centrarse en asuntos concretos. Los negociadores procuran alcanzar dos objetivos primordiales: lograr niveles más elevados de liberalización y aclarar los procedimientos administrativos, particularmente en lo que se refiere al cumplimiento de los compromisos vigentes. El principal obstáculo para conseguirlos es la falta de una reflexión adecuada sobre los conceptos del Modo 4 en los marcos normativos nacionales que regulan la inmigración. Como el Modo 4 es un concepto comercial, no ha sido un tema central para los funcionarios de inmigración. Sin embargo, es importante reconocer que el Modo 4 forma parte de un escenario más general en materia de migración, que comporta una amplia gama de cuestiones, entre ellas las preocupaciones respecto de la seguridad y consideraciones de índole social y cultural. Es preciso salvar estas diferencias conceptuales y normativas entre el comercio y la migración dotando al Modo 4 de una identidad en el marco de los sistemas nacionales que regulan la migración a fin de acelerar los avances en las negociaciones del Modo 4.

Dado que actualmente las preocupaciones respecto de la seguridad revisten particular importancia, cabe señalar que el AGCS está estructurado de manera tal que atiende a tales consideraciones. En el marco del AGCS, la preocupación por la seguridad nacional tiene primacía sobre todos los demás compromisos: no existe prueba de necesidades ni restricción legal alguna que pueda coartar el derecho soberano a la legítima defensa. En consecuencia, las preocupaciones respecto de la seguridad no deberían ser un obstáculo para avanzar en las negociaciones del AGCS.

Migración: gestión de la circulación y la estancia temporal de los trabajadores migrantes: Política y puesta en práctica

Gervais Appave, Director del Departamento de Políticas e Investigación sobre Migraciones de la OIM

Cuando se procura salvar las diferencias conceptuales entre el comercio y la migración, es conveniente determinar los aspectos que están en juego. Por un lado, existen consideraciones económicas importantes: se estima que incluso una liberalización moderada de la circulación de personas físicas generará entre 150.000 y 200.000 millones de dólares EE.UU. por año. Por otro lado, los encargados de formular las políticas migratorias se muestran muy preocupados en relación con la soberanía, la seguridad, la cohesión social y el acceso a los servicios sociales. Detrás de estas consideraciones hay un debate aún abierto sobre el impacto de la migración laboral en el mercado de trabajo interno. Es posible que la afluencia de migrantes laborales ejerza presión sobre los niveles salariales o de empleo de la población local, especialmente en el extremo inferior del mercado. Si se pretende disipar estas preocupaciones, es preciso reunir a los profesionales que, hasta ahora, se han ocupado de cada grupo de problemas por separado.

Las corrientes migratorias están impulsadas por una compleja interacción de factores, siendo los principales de ellos las

tendencias demográficas y las variaciones del ingreso *per cápita* entre los países. Se calcula que el crecimiento de la población mundial continuará hasta 2050, mientras que la población del mundo desarrollado seguirá envejeciendo y disminuyendo. También se mantendrá la tendencia al aumento de las disparidades de ingreso entre los países. Estos factores indican que las nuevas generaciones de trabajadores de las economías emergentes buscarán oportunidades de empleo en el extranjero, mientras que en el mundo industrializado habrá una mayor demanda de mano de obra, especialmente en los sectores de la atención sanitaria y las tecnologías de la información. No obstante, las estimaciones también indican que la oferta de mano de obra de los países en desarrollo superará ampliamente la demanda del mundo desarrollado.

Situar el Modo 4 dentro de este flujo general de movilidad de la población no es tarea fácil. En la actualidad, hay 185 millones de migrantes en todo el mundo, de los cuales 85 millones son migrantes laborales. Aun así, no se dispone de estadísticas relativas a la migración temporal en general o a la migración conforme al Modo 4 en particular, que forma parte de la corriente migratoria general. La dificultad tiene que ver con la falta de definiciones uniformes o incluso comparables. En primer lugar, la definición de “temporal” varía de un país a otro. A veces, los trabajadores temporales no llegan siquiera a ser clasificados como migrantes debido a la brevedad de su estancia. En segundo lugar, dado que el Modo 4 es ajeno a la normativa migratoria, no se recopilan estadísticas sobre las migraciones de esta categoría. Sin embargo, está claro que en la práctica el Modo 4 concierne a un número relativamente pequeño de trabajadores, en su mayoría altamente calificados. Por consiguiente, la liberalización del comercio del Modo 4 no debería considerarse una forma encubierta de liberalizar el movimiento transfronterizo de personas en general.

A pesar de que se aplica a un número relativamente pequeño de personas, el Modo 4 tiene posibilidades de reportar beneficios financieros significativos tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo. Este hecho subraya la importancia de comprender exhaustivamente la naturaleza de la relación entre las políticas y las prácticas gubernamentales de gestión de la migración y el Modo 4. El Modo 4 y la normativa sobre migración

representan dos conjuntos de realidades que han evolucionado por separado aunque en forma paralela. El Modo 4 no es un acuerdo sobre migración, sino que se refiere al comercio de servicios. No obstante, se pone en práctica en el marco normativo que regula la migración y, por lo tanto, es preciso que los profesionales de ambas áreas comprendan el lenguaje y los instrumentos que se emplean con el fin de hacer posibles los progresos. Para la consecución de este objetivo, es necesario comprender las características esenciales de los marcos de regulación de la migración a nivel nacional y multilateral.

La gestión de la migración comienza, ante todo, a nivel nacional. Los sistemas nacionales determinan las categorías de personas que pueden ingresar en el país, la duración de la estancia, los permisos de trabajo, así como las condiciones para acceder a los servicios sociales. En el área de la migración laboral, los sistemas nacionales se ocupan cada vez más de insertar a los migrantes laborales en el mercado y de prepararlos para trabajar y vivir en el extranjero.

Cuando se analizan las políticas de migración, hay que distinguir entre la perspectiva de los países de destino y la de los de origen. Los países de destino se han fijado una amplia gama de objetivos, entre ellos, satisfacer la demanda de mano de obra protegiendo al mismo tiempo los empleos y salarios internos, llevar adelante la gestión del personal trasladado dentro de la misma empresa, facilitar el acceso comercial interno a los servicios, y fomentar en general la actividad empresarial y las inversiones. Entre los instrumentos que se utilizan para lograr esos objetivos se encuentran las políticas de admisión, los cupos y topes, las evaluaciones del mercado de trabajo y las pruebas de necesidad económica, los permisos de empleo, los visados y los procedimientos de reconocimiento de competencias de los migrantes.

Los objetivos de los países de origen difieren parcialmente de los objetivos de los países receptores e incorporan la colocación en el extranjero de la mano de obra excedente, la adquisición de nuevos recursos y calificaciones, y la facilitación de las corrientes de remesas provenientes del extranjero. Para alcanzar estos objetivos se están elaborando y utilizando herramientas cada vez más

complejas, de lo cual es un excelente ejemplo el funcionamiento de la Administración filipina de empleo en el extranjero (POEA). La POEA ha concebido y puesto en práctica una estrategia global que abarca la contratación, examen y preparación de los trabajadores, así como el apoyo y asesoramiento a los que trabajan en el extranjero.

Hoy en día, se reconoce que la migración, como fenómeno transnacional, no puede tratarse con eficacia sin la cooperación transnacional. El surgimiento de un mercado laboral cada vez más globalizado es otro motivo para complementar los esfuerzos nacionales con la cooperación interestatal. En consecuencia, la migración parece ser hoy un punto indiscutido de la agenda de asuntos internacionales. Esto es evidente a todas luces en el nivel consultivo, habida cuenta del significativo aumento del número de procesos de consulta producido últimamente. Todos los círculos consultivos que participan en estos procesos comparten el deseo de determinar intereses y retos comunes. La necesidad de las consultas queda ilustrada por el aumento en el número de Miembros de la OIM estos últimos años. Cabe mencionar también las iniciativas multilaterales más amplias, por ejemplo, el Diálogo Internacional sobre la Migración de la OIM, la Iniciativa de Berna, la labor de la OIT encaminada a establecer un marco no vinculante sobre la migración laboral y la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales.

No obstante, la cooperación interestatal se da mayoritariamente en un ambiente informal. A pesar de algunos avances, las medidas encaminadas a lograr una colaboración genuina y práctica están a la zaga, ya que aún es preciso seguir ocupándose cuidadosamente de aumentar la confianza entre los Estados. Con todo, los gobiernos recurren cada vez más a los acuerdos bilaterales como instrumentos eficaces para encauzar la migración laboral. Hasta el momento no ha surgido ningún modelo ideal de tales acuerdos. Se utilizan hoy diversos métodos, que abarcan todos los niveles de calificaciones y se aplican no sólo a la circulación de trabajadores migrantes sino también a cuestiones relacionadas con la integración, la protección de los derechos y la seguridad social. Asimismo, se ha adoptado una serie de iniciativas en el ámbito regional o subregional, aunque a este respecto el progreso es más lento.

En conclusión, una mejor comprensión de la relación entre las tendencias de la migración internacional y las políticas y prácticas gubernamentales puede servir para determinar el impacto que tienen en el Modo 4 y encontrar medios de potenciar la eficacia de la liberalización del comercio conforme al Modo 4. Concretamente, debería traducirse en el cumplimiento más eficaz de los actuales compromisos del Modo 4 y podría facilitar el examen de nuevas posibilidades de ampliar la liberalización.

Lakshmi Puri, Directora de la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos de la UNCTAD

En esta sesión se hizo una clara exposición de cómo los contextos del comercio y la migración se unen cuando se considera el Modo 4 del AGCS. En el curso de la sesión se analizaron los principales problemas y retos relativos a la circulación de personas en el marco del Modo 4 y la política de migración, que se estiman complejos, delicados y multidisciplinarios.

Es cierto que puede considerarse el comercio y la migración como dos universos bien diferenciados. Sin embargo, la presencia en un país de extranjeros proveedores de servicios en el marco del AGCS, aunque ello sea parte de la política comercial, también implica cuestiones relativas al derecho de la inmigración, lo que da lugar a ciertas superposiciones y posibles confusiones. El comercio y la migración merecen un análisis empírico más profundo y una síntesis adecuada, ya que se encuentran en el punto de intersección del comercio, el desarrollo y la globalización. Así pues, por su carácter mismo, las deliberaciones sobre estos temas exigen una labor conjunta de los expertos en migración y comercio. Por lo general, se admite que el comercio constituye una de las fuerzas más dinámicas que impulsan el cambio, el crecimiento económico y el desarrollo, proceso éste del que forma parte el Modo 4. Por otro lado, la política migratoria se sigue percibiendo como un instrumento defensivo, incapaz de responder con flexibilidad a la dinámica de los mercados. Es menester conciliar estas dos concepciones y mentalidades aparentemente muy diferentes para poder avanzar en la esfera de los compromisos del Modo 4

y su cumplimiento. Para ello, no basta con que los especialistas en comercio procuren comprender el contexto de la migración. Es igualmente importante reconocer que el Modo 4 representa para los países en desarrollo uno de los intereses clave objeto de negociación en el marco del AGCS, hecho que se ha reflejado en el acuerdo marco de julio de la OMC sobre el Programa de Doha para el Desarrollo.

En el contexto de las negociaciones multilaterales sobre el comercio de servicios, el Modo 4 ocupa un lugar destacado en el marco de julio por la importancia especial que reviste para los países en desarrollo, y se lo ha identificado como la esfera en la que las negociaciones deberían aspirar a alcanzar gradualmente niveles de liberalización mayores. En términos generales, los avances ulteriores en las negociaciones del AGCS y el grado en que tengan la posibilidad de asumir compromisos concretos respecto de la apertura del mercado, estarán determinados por la medida en que en el Modo 4 se otorgue un acceso significativo, en términos comerciales, al mercado. Así pues, es menester unir las dos esferas –el comercio y la migración– a fin de crear conciencia sobre la importancia del asunto. Al entablarse este diálogo es importante, en primer lugar, discernir dónde radican las diferencias entre los conceptos del Modo 4 y la política de migración. A este respecto convendría determinar ámbitos en los que las mejoras de las políticas laborales y de migración podrían facilitar la circulación conforme al Modo 4 y, de ese modo, los avances en el marco más amplio de las negociaciones del AGCS de Doha.

Es importante conocer el contexto de desarrollo del comercio de servicios en relación con el Modo 4 y de los factores que impulsan el movimiento de personas conexas. En la labor de la UNCTAD se ha hecho hincapié en que la circulación de personas relacionada con el comercio se vincula tanto con el comercio y la pobreza como con el comercio y el género, mientras que la vinculación del Modo 4 con la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio proporciona las dimensiones humana y de desarrollo que hacen falta. La noción de migración mutuamente benéfica está ganando cada vez más aceptación, y los países llamados “principales países de destino” son más conscientes de la importancia de la migración, no sólo como fenómeno transitorio sino también como hecho importante que requiere una estrategia sostenible y equilibrada.

Habría que admitir que el Modo 4 prevé una migración económica ordenada y racional y que es el instrumento más eficaz y la mejor garantía para prevenir la migración irregular e ilegal.

La liberalización efectiva no ha dado los mismos resultados en todos los modos y factores de producción. Hasta el momento, los compromisos del AGCS han apuntado a facilitar el acceso a las personas más calificadas y se han vinculado con la inversión. Bienes y capital circulan libremente mientras se suprimen las barreras en nombre de la globalización; la circulación de mano de obra relacionada con el AGCS se ve coartada por un sinnúmero de restricciones. El progreso en la liberalización del comercio del Modo 4 depende de que ésta sea equitativa y de que arroje un saldo positivo para todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo. Éstas son las condiciones en que la liberalización del comercio puede llegar a reportar los beneficios más significativos a todas las partes. En su intervención ante la Comisión del Comercio de Bienes y Servicios y Productos Básicos de la UNCTAD, el profesor Dani Rodrik destacó que la supresión de restricciones en los mercados de bienes y activos financieros ha reducido la posibilidad de diferencias entre los precios, con lo que rara vez se excede la razón de dos a uno. Al mismo tiempo, los salarios de personas comparables difieren en los mercados por un factor de diez o más. En consecuencia, la liberalización de la circulación de mano de obra en el Modo 4 podría arrojar beneficios hasta 25 veces mayores que los que podrían obtenerse centrándose en los ámbitos tradicionales de las negociaciones.

Otra cuestión que suele plantearse en las deliberaciones acerca del Modo 4 es la de la relación de éste con algunos asuntos muy delicados de diversas esferas (política, cultural, étnica, etc.). Un motivo de preocupación es el efecto de la migración laboral en los mercados de trabajo internos. No obstante, se debería tener en cuenta que la liberalización conlleva inevitablemente, entre otras cosas, cierto grado de alteración y ajuste del mercado laboral, efecto que no es exclusivo del Modo 4, sino que también ocurre como consecuencia de la desregulación de la industria o el comercio. En muchos países en desarrollo, la liberalización del comercio de bienes requirió un ajuste, que por momentos fue doloroso y provocó reducciones salariales, desplazamiento social y otros efectos sociales negativos. Se considera que la liberalización

de muchos sectores de servicios amenaza la estructura misma de las sociedades de los países en desarrollo. Por ejemplo, se ha procedido a la liberalización del sector financiero, una de las áreas más sensibles de los países en desarrollo, a pesar de sus considerables costos anejos. Además, en los países en desarrollo estas reformas estructurales se están llevando a cabo sin que existan las redes de seguridad social que los países ricos podían prever para sus ciudadanos. Sin afrontar estos problemas ni aceptar los desafíos que plantean los cambios, no se hubiese adoptado hasta hoy medida alguna de liberalización.

La experiencia ha demostrado ampliamente que los países que actúan en forma unilateral pueden no atender a las cuestiones y los problemas asociados con el Modo 4. Es preciso un diálogo multilateral entre todos los países, en especial teniendo en cuenta que una proporción significativa de los flujos de trabajadores conforme al Modo 4 es interregional. La comunidad de la inmigración, los encargados de formular las políticas comerciales y los reguladores del mercado laboral tienen que evaluar esta cuestión desde una perspectiva más amplia, ahondando en consideraciones que exceden de las de la inmigración y el mercado laboral y vinculándolas con los posibles beneficios. Al esclarecer las inquietudes relativas a la inmigración y el mercado laboral y determinar los factores subyacentes, esta sesión y el seminario en general podrían ayudar a avanzar y a disminuir las tensiones en la esfera de la movilidad de las personas relacionada con el Modo 4. En la reunión de expertos de la UNCTAD sobre el Modo 4 se llegó a la conclusión de que el Modo 4 es la esfera en la que se debería dar más libertad al juego de las fuerzas del mercado, reconociéndose así que la liberalización del comercio de servicios según el Modo 4 es buena para el mercado como para el desarrollo. Lograr una mayor libertad del movimiento transfronterizo de la información, los consumidores y los factores de producción es un objetivo central del sistema multilateral de comercio. Por ello, es importante fortalecer el marco multilateral velando por que los compromisos resultantes de las negociaciones en curso se orienten hacia el desarrollo.

Debate General

Muchos participantes destacaron la importancia de imponer obligaciones tanto a los países de destino como a los de origen para que establecieran regímenes previsibles.

En el transcurso del debate, se puso en duda que el Modo 4 fuera la herramienta adecuada para hacer frente a la escasez estructural de mano de obra relacionada con el envejecimiento de la población en los países de la OCDE. A modo de respuesta, se señaló que el Modo 4 tiene por objeto posibilitar el suministro de servicios mediante un tipo particular de circulación de personas físicas más que a subsanar la escasez de mano de obra. No obstante, si bien se trata de un efecto secundario, el Modo 4 es adecuado para paliar problemas relacionados con el envejecimiento de la población. En primer lugar, el Modo 4 ofrece un medio idóneo de satisfacer la creciente demanda de personal sanitario y de atención individual. En segundo lugar, puede generar una afluencia constante de población joven sin imponer al país de destino la carga de pagar pensiones en una etapa posterior, dado que toda la migración de este régimen es de carácter temporal. También se señaló que podría ser interesante estudiar la relación entre el desarrollo más amplio de la migración laboral y el Modo 4 desde otra perspectiva, a saber, la posibilidad de que el crecimiento de la migración satisficiera las necesidades del Modo 4.

Otra de las preguntas versó sobre el alcance de los compromisos concretos del Modo 4 en relación con los proveedores de servicios. Se aclaró que, a los fines del AGCS, el proveedor de servicios de otro Estado miembro podría ser un individuo o una institución, que la persona física fuera empleada. No obstante, se subrayó que el AGCS se centraba en la nacionalidad del proveedor de servicios, no en la de la persona física de que se trate. Por ejemplo, cuando un expatriado trabaja para una entidad nacional proveedora de servicios, el proveedor de servicios es nacional. En consecuencia, las obligaciones del AGCS no abarcan este caso, aunque se tratase de una persona física extranjera.

Uno de los participantes preguntó por la definición de los límites entre el Modo 4 y la política de inmigración y, en especial, si

cada país determinaba esos límites en sus compromisos concretos. Se explicó que, si bien algunos de los elementos que definen esos límites están incluidos en las listas de los miembros, incumbe al AGCS proporcionar algunos lineamientos claros en cuanto al alcance de su aplicación. Cabe destacar en particular que el AGCS comprende exclusivamente la circulación temporal de personas, y sólo en los casos en que guarda relación con el suministro de servicios. Por consiguiente, los límites entre el Modo 4 y la política de inmigración han de buscarse en la totalidad del contenido del AGCS y de las listas de cada uno de los Estados miembros.

SESIÓN II: REGÍMENES UNILATERALES EN EL ÁMBITO NACIONAL PARA LA GESTIÓN DE LA CIRCULACIÓN Y LA ESTANCIA TEMPORAL DE TRABAJADORES

¿Qué regímenes han adoptado los países en el ámbito nacional para gestionar de modo unilateral la circulación y la estancia temporal de trabajadores? ¿Cuál es su finalidad, qué tipos de movimiento abarcan (por ejemplo, nivel de calificación, sector, duración de la estancia y tipo de arreglos contractuales) y qué ventajas o inconvenientes tienen en comparación con los mecanismos bilaterales, regionales y multilaterales, incluido el Modo 4 del AGCS? ¿Cuáles han sido los puntos fuertes y débiles de estas iniciativas? ¿Qué enseñanzas se pueden aprender de todo ello?

Presidente: **G. Joseph**, Director, Ministerio del Interior, Sudáfrica

Introducción

Frank Laczko, Director del Departamento de Investigaciones de la OIM

No existe un sistema mundial de gestión de la migración laboral. Hoy en día, la mayor parte de la migración laboral temporal tiene lugar dentro de los regímenes nacionales y fuera de los acuerdos laborales interestatales.

Los países utilizan diversos canales temporales para encauzar la circulación de la mano de obra. Comprender los marcos nacionales dentro de los cuales se gestiona la migración laboral actualmente resulta de gran utilidad para las deliberaciones del AGCS, ya que sus experiencias, fortalezas y debilidades pueden ofrecer enseñanzas valiosas para las iniciativas relacionadas con la movilidad en el marco del Modo 4. Más aún, al analizar los actuales regímenes de gestión de la migración laboral temporal, es posible comprender cómo unos regímenes más centrados en las categorías del Modo 4 podrían encajar con los regímenes vigentes.

A fin de obtener información más detallada sobre las políticas y prácticas actuales relativas a la migración laboral temporal en todo el mundo, se realizó una encuesta como parte de los preparativos para esta reunión. Las preguntas se referían a los acuerdos bilaterales y regionales, y a la medida en que los Estados recogen actualmente datos sobre la migración laboral temporal. Este cuestionario es uno de los intentos más completos de recabar información sobre estos temas y el primero en acopiar una gama tan amplia de datos provenientes de un espectro tan amplio de países. El cuestionario se envió a 181 países, y a los miembros y observadores de la OMC y la OIM. En el momento de celebrarse el seminario ya se habían recibido 31 respuestas, procedentes de casi todas las regiones del mundo.

A partir de las respuestas obtenidas es posible determinar una serie de problemas referentes al análisis de la migración laboral temporal. En primer lugar, es evidente que muchos Estados no recogen datos sobre la circulación temporal de personas; además, tampoco distinguen entre inmigrantes temporales y permanentes

o bien la distinción no estaba clara. En los casos en que se hace una clara diferencia, las definiciones de los migrantes temporales, las categorías en que se dividen y los períodos de estancia a los que se vinculan estas categorías, varían enormemente de un país a otro. Por último, hay que reconocer que la evaluación del número de personas que entran en un país por canales temporales no constituye un indicador preciso de la cantidad de migrantes temporales, ya que la estancia puede extenderse y la condición de un migrante puede volverse permanente. No obstante, las respuestas revelan un aumento considerable del número de trabajadores extranjeros así como la preocupación de los países importadores de mano de obra por adoptar medidas que faciliten la circulación transfronteriza de trabajadores.

Al analizar los distintos tipos de normas internas de gestión de la entrada temporal de trabajadores, se observa que los programas temporales suelen incluir una serie de restricciones concretas que les son comunes, entre ellas:

- contratos de trabajo de plazo fijo
- restricciones al cambio de empleador o sector del mercado laboral y zona geográfica
- obligación de abandonar el país al término del contrato si éste no se renueva
- restricciones al cambio de empleo
- restricciones a la reunificación familiar.

También es evidente que los regímenes nacionales de migración temporal se están volviendo cada vez más selectivos (es decir, orientados a la contratación de determinados trabajadores en relación con determinadas necesidades de distintos segmentos del mercado laboral). Los Estados aplican diversas normas de entrada que habitualmente tienen por objeto proteger la mano de obra nacional o evaluar la idoneidad de los migrantes respecto de las condiciones de empleo del país, por ejemplo:

- cupos/límites máximos (por país, región o empresa)
- pruebas del mercado laboral
- utilización de tasas con orientación económica
- pruebas del mercado laboral personales
- pruebas del mercado laboral de ámbito regional/estatal

En cuanto a los procedimientos de selección de mano de obra extranjera, es posible identificar dos sistemas: uno regido por la demanda y otro por la oferta. En el sistema regido por la demanda, los migrantes son admitidos a solicitud del empleador; en el regido por la oferta, el migrante da inicio al proceso, pero debe cumplir los requisitos que fija el Estado.

Pese a la diversidad, hay cierto grado de convergencia entre los sistemas de los distintos Estados. La mayoría de los países dan preferencia a los trabajadores muy calificados, en especial de los sectores de la tecnología de la información y la atención de la salud. Sin embargo, en los países en desarrollo, en particular los de Asia y el Golfo, los trabajadores temporales por lo general son medianamente o poco calificados (tal es el caso, por ejemplo, de 500.000 de los 700.000 trabajadores extranjeros de Kuwait). En los países de la OCDE (entre ellos, los Estados Unidos, España, Italia y el Reino Unido) también ha aumentado el número de trabajadores estacionales poco calificados. En el marco de la circulación conforme al Modo 4, el crecimiento más rápido de la movilidad se ha venido produciendo en relación con los empleados transferidos dentro de la misma empresa.

Esta convergencia entre los distintos regímenes normativos se explica por una serie de factores, entre ellos el desarrollo de la tecnología informática y de la información, el flujo irrestricto de bienes y capitales –que genera un aumento de la demanda de empleo y el suministro de capacitación, conocimientos técnicos y servicios en el extranjero– los lentos ajustes del mercado laboral que provocan escasez de mano de obra especialmente en las opciones que requieren pocas calificaciones, y, por último, el envejecimiento de la población en algunos países de la OCDE.

Los regímenes unilaterales nacionales presentan algunas claras ventajas, en particular, flexibilidad para adecuarse a los ciclos económicos, capacidad para proteger a los sectores económicos de importancia para el país y las condiciones laborales de los trabajadores nacionales, y mayor aceptación pública que las políticas de libre circulación. Entre las flaquezas se cuentan la dificultad para seleccionar a los trabajadores migrantes de manera eficaz con relación al costo, la falta de previsibilidad y transparencia de las reglamentaciones, la imposición de numerosas restricciones

a los migrantes temporales que reducen la disponibilidad de recursos de capital humano y limitan el crecimiento impulsado por el comercio, las reducidas posibilidades de los países de envío de proteger a los ciudadanos que se encuentran en el exterior, la dificultad para hacer respetar el tiempo de estancia previsto para los trabajadores, y la disponibilidad relativamente escasa de canales para los migrantes temporales que redundan en un creciente volumen de migración irregular.

Así pues, dada la probabilidad de que persistan los factores que impulsan el aumento de la migración, los gobiernos deben afrontar la tarea de encontrar medios de encauzar la creciente migración temporal de la forma más conveniente posible y de crear canales adecuados de entrada temporal.

Estudio de caso 1: Filipinas

Danilo P. Cruz, Subsecretario de Empleo, Ministerio de Trabajo y Empleo de Filipinas

Filipinas es uno de los principales proveedores de mano de obra migrante del mundo: más de ocho millones de filipinos viven o trabajan en el extranjero. Es sabido que los filipinos que viven en el extranjero siguen desempeñando un papel fundamental en la estabilidad económica y social del país. Conforme a la política exterior de Filipinas, es preceptivo otorgar protección y asistencia a los trabajadores filipinos en el extranjero, como lo ejemplificó la decisión adoptada por el Gobierno en el caso de Angelo de la Cruz, el conductor de camiones de *Saudi National Establishment* al que tomaron como rehén militantes islámicos en el Iraq.

La normativa filipina sobre el empleo en el extranjero empezó a elaborarse a principios del siglo XX. En sus comienzos, sólo incluía el sistema de concesión de permisos previsto en la Ley 2486 de 1915 y los decretos del Ministerio de Trabajo, en los que se exponía en detalle los términos mínimos de los contratos, la política de remesas en dólares EE.UU. en relación con los sueldos percibidos en el extranjero y las normas y reglamentos de procedimiento. Ahora bien, en 1974 se institucionalizó el programa filipino de

empleo internacional, ante el súbito repunte de la demanda de trabajadores filipinos en Oriente Medio. Este programa se había concebido inicialmente como una medida provisional destinada a paliar el problema del desempleo y generar divisas, pero en vista del creciente número de filipinos en el extranjero y de la competencia cada vez mayor, se elaboró un amplio programa de empleo en el extranjero, que ahora comprende elementos que apuntan a tres objetivos principales: mejorar la competitividad de la mano de obra, potenciar a los trabajadores y velar por su bienestar y protección.

En la actualidad, dos organismos dependientes del Ministerio de Trabajo y Empleo se ocupan concretamente de las necesidades de los trabajadores filipinos en el extranjero, a saber, la Administración filipina de empleo en el extranjero (POEA) y la Administración para el bienestar de los trabajadores en el extranjero (OWWA). Convencido del principio de que el mejor mecanismo de empleo consiste en proporcionar un buen sistema de bienestar social, el Gobierno ha elaborado diversos programas sociales para los trabajadores filipinos en el extranjero y sus familias que abarca desde el período previo a su partida hasta su reintegración en el mercado laboral interno.

Para que los trabajadores filipinos en el extranjero gocen de un alto grado de protección, el Gobierno aplica un sistema de acreditación de empleadores y un conjunto de disposiciones relativas a la autorización y reglamentación de las agencias de contratación y asignación de personal. La POEA se encarga de otorgar la autorización a estas agencias así como de fiscalizar su desempeño, llevar a la justicia a las ilegales, y reglamentar las comisiones por asignación. La POEA aplica una política de responsabilidad solidaria de las agencias de contratación y los empleadores extranjeros respecto de las reclamaciones de los trabajadores filipinos en el extranjero y decide sobre los conflictos contractuales entre los trabajadores filipinos y sus empleadores según este principio.

Los empleadores extranjeros sólo pueden contratar trabajadores filipinos una vez que los funcionarios de trabajo destacados en el exterior han verificado la documentación acreditativa y los funcionarios de la embajada la han autenticado. Luego, las

agencias de empleo proceden a la contratación según los términos de un contrato que se firma con el empleador. Todos los contratos de los trabajadores filipinos en el extranjero deben ser aprobados por la POEA. Se han preparado contratos de trabajo tipo sobre la base de los principios internacionalmente aceptados en materia de administración del trabajo y el empleo y de conformidad con la legislación de Filipinas y de los países de destino.

A fin de preparar a los ciudadanos filipinos para trabajar en otros países y garantizar su competitividad en el mercado laboral mundial, se llevan a cabo programas intensivos de capacitación y perfeccionamiento que se corresponden con las exigencias del mercado laboral, así como pruebas de evaluación de las calificaciones. Antes de su partida, todos los trabajadores suscriben un seguro obligatorio de vida y accidentes personales, sin costo adicional. También se inscriben en un programa de “fondos flexibles”, que funciona como un plan de pensiones. El Ministerio de Trabajo expide una tarjeta de identificación permanente –tarjeta electrónica para trabajadores filipinos en el extranjero– a todos los ciudadanos filipinos que van a trabajar al extranjero. Esta tarjeta se puede utilizar con varios fines: como prueba de la condición jurídica de trabajador filipino en el extranjero y miembro de la OWWA, como instrumento para facilitar la exención del impuesto a los viajes y como tarjeta internacional para operar en cajeros automáticos. Entre los servicios de que disponen los trabajadores filipinos en el extranjero se cuentan dos tipos de servicios de información: el de mensajes cortos (SMS) y las bases de datos interactivas de la POEA, que brindan información sobre agencias de contratación autorizadas, puestos vacantes, casos pendientes de resolución, certificación de marinos y otros datos sobre el empleo en el extranjero.

El programa de empleo en el extranjero incorpora políticas encaminadas a atender las necesidades de los trabajadores filipinos mientras se encuentran en los países de destino. En esos países se han destacado agregados laborales, médicos y asistentes sociales que prestan asistencia jurídica, médica y psicológica a los trabajadores y sus familias. Se ha creado una red de centros de recursos destinados a promover y proteger los intereses de los trabajadores y preparar a éstos para la reintegración cuando regresen al país. Como resultado del Congreso de las

familias de trabajadores filipinos en el extranjero celebrado el año pasado, se creó una red de familias que ya funciona como grupo de ayuda mutua prestando asistencia a sus miembros en el acceso a los servicios sociales públicos. Los círculos familiares contribuyen a acelerar la repatriación de los trabajadores filipinos en el extranjero cuando es necesario y facilitan la prestación de servicios sicosociales para que la reunión de los trabajadores con sus familias transcurra sin tropiezos.

La preparación para reintegrarse en la sociedad es un elemento importante del programa filipino de gestión del empleo. Los programas de reintegración ayudan a que se aprovechen al máximo los beneficios del empleo en el extranjero y abarcan aspectos sociales y económicos, incluidos el asesoramiento de los trabajadores y sus familias, la formación técnica, la prestación de asistencia para la educación de los niños, la concesión de microcréditos y el asesoramiento en materia de inversiones.

Los amplios servicios de bienestar social, plenamente integrados, que ofrece el Gobierno de Filipinas benefician no sólo a los ciudadanos filipinos sino también a los países de destino. El sistema normativo vigente prescribe el regreso de los trabajadores filipinos al país al término del contrato ahorrando así a los países receptores los costos de integrarlos y asimilarlos a la cultura local, al mercado laboral y el régimen de la seguridad social.

Hoy en día, el Gobierno de Filipinas trabaja para mejorar el programa de empleo en el extranjero, considerado una estrategia para el desarrollo económico. Se procura aumentar la competitividad de los trabajadores filipinos mejorando la calidad de su trabajo mediante la capacitación y la educación técnica necesarias, así como explorar más y mejores mercados de empleo en el extranjero para conocer sus necesidades de mano de obra.

El Gobierno filipino también está trabajando para forjar acuerdos bilaterales y multilaterales con los países de destino o mejorar los existentes. La experiencia ha demostrado que la única forma de que la migración hacia el extranjero sólo puede ser verdaderamente protectora y efectiva si es encauzada por canales colectivos y no exclusivamente unilaterales. Es importante, sobre todo, considerar la migración internacional no sólo desde

la perspectiva de los países de destino, sino también desde la óptica de los países de envío. Hay que reconocer que los países de envío y los de recepción tienen importantes intereses comunes relacionados con la migración, pero carecen de la capacidad para gestionar en forma conjunta estos asuntos en provecho mutuo.

Estudio de caso 2: Bahrein

Ausamah Al-Absi, Director de Empleo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Bahrein

El Golfo constituye un caso único en lo que respecta a la política de mano de obra migrante: los expatriados representan más del 60 por ciento de la fuerza de trabajo y, por consiguiente, las reglas que se aplican como excepción en la mayoría de los países son la norma en esta región.

Entre los decenios de 1930 y 1940, las economías de los países del Golfo descubrieron el petróleo, lo que requirió un rápido crecimiento de la infraestructura y una gran cantidad de mano de obra. La población local no pudo satisfacer esta demanda y, por lo tanto, se abrieron las fronteras a los trabajadores extranjeros.

Sin embargo, 50 años después de la adopción de esta política, la situación de Bahrein es otra. Durante los últimos 20 años, los salarios se redujeron un 16 por ciento. La tasa de desempleo actual es del 20 por ciento, y el 65 por ciento de la población tiene menos de 25 años de edad. Se prevé que para 2013 la población activa de Bahrein habrá crecido un 95 por ciento, y ya se vislumbra un grave problema de desempleo.

En Bahrein no hay una política de fronteras cerradas, ya que las empresas locales pueden contratar trabajadores extranjeros cuando es necesario, pero al mismo tiempo, el mercado laboral está muy reglamentado. No se permite a los expatriados cambiar de empleador, por lo que el mercado laboral secundario es muy restringido. También se aplican políticas estrictas de “bahreinización”, en virtud de las cuales se exige a las empresas que empleen un determinado porcentaje de nacionales.

Estas normas redundaron en el surgimiento de dos mercados laborales bien definidos, que presentan distintos entornos de trabajo: uno para expatriados y otro para trabajadores nacionales. Por lo general, se contrata a expatriados para aquellos puestos que no ocupan los nacionales. Uno de los problemas consiste en que la mayoría de la población nacional aspira a trabajar en el sector público. Ahora bien, como se dispone de mano de obra importada y barata, la economía depende de las industrias que requieren gran densidad de mano de obra, y la tasa de puestos “deseables” que se crean es significativamente más baja que la tasa de crecimiento demográfico.

A fin de paliar estos problemas relacionados con el desempleo, se concibió una amplia reforma que abarca los sectores económico, educativo y laboral. La reforma del mercado laboral apunta a suprimir las distorsiones del mercado para que las reformas educativa y económica surtan efecto. La reforma económica tiene por objeto estimular la creación de puestos de trabajo en el sector privado, especialmente en los segmentos salariales medio y alto. La reforma educativa y de la formación profesional está destinada a mejorar las calificaciones de la población activa del país para que ésta pueda satisfacer mejor la demanda del mercado laboral.

El primer paso del proceso de reforma consistió en un diagnóstico: se encargó a *McKinsey and Co.* que realizara trabajos de investigación para el Reino de Bahrein. Luego se llevó a cabo un proceso de consultas con los interlocutores sociales, y en septiembre de 2004 se anunció un conjunto completo de medidas de reforma y se inició un diálogo social. La etapa siguiente comenzará en 2005, cuando se prepare la aplicación de las medidas y, por último, se dé inicio a un proceso de reforma gradual de tres años de duración. El proceso de reforma fue una iniciativa de su Alteza Real el Príncipe Heredero del Reino de Bahrein, por lo que conlleva un firme compromiso político.

Por ser la más ardua, la reforma del mercado laboral empezó primero; le seguirán en el primer trimestre de 2005 las reformas económica y educativa. Entre sus objetivos principales se incluyen: desregular el mercado, equiparar las diferencias de costo entre trabajadores nacionales y extranjeros, mejorar los estándares de trabajo a través de la competencia, y dar igualdad de oportuni-

dades y derechos a los empleadores y los empleados (por ejemplo, suprimiendo las restricciones a la movilidad de los extranjeros).

Al autorizar a los expatriados a cambiar libremente de empleador y al unificar las prestaciones de la seguridad social, el Gobierno aspira a anular el control que ejercen los empleadores sobre los trabajadores expatriados y crear un mercado secundario para los trabajadores extranjeros. Es probable que esta política favorezca, en cierta medida, un incremento de los salarios de los expatriados. Sin embargo, para equiparar los costos de contratación de mano de obra nacional y extranjera, suprimir la competencia desleal y promover la penetración tecnológica, se aumentarán las tasas que paga el empleador por los permisos de trabajo de los expatriados. Los ingresos procedentes de estas tasas se invertirán en el perfeccionamiento de la economía y el desarrollo humano.

Con la reforma se descartará la “política de bahreinización” y se desregularán los procedimientos de “contratación y despido”; así, emplear mano de obra nacional será una decisión empresarial más que una obligación.

En términos generales, la reforma servirá para reducir drásticamente la función que desempeña el Gobierno en la economía. Dado que el mercado laboral forma parte del sistema económico, no puede mantenerse en un nivel tan alto de reglamentación cuando se está desregulando el resto de la economía. Así pues, es indispensable que las fuerzas del mercado abierto asuman el control del funcionamiento del mercado laboral. También se realizó una evaluación completa de los efectos económicos del proyecto de reforma, que luego examinó un grupo de especialistas internacionales. La reforma se basa en la experiencia de otros países, como Singapur, y es absolutamente compatible con los principios de la OIT y la OMC.

Estudio de caso 3: Reino Unido

Lesley Maundrell, Director de formulación de políticas, Ministerio del Interior, Permisos de Trabajo (Reino Unido), Equipo de Políticas, Reino Unido

Permisos de Trabajo (Reino Unido) forma parte de la Dirección de Inmigración y Nacionalidad del Ministerio del Interior. Se encarga de administrar los distintos regímenes relativos a los permisos de trabajo en el Reino Unido, con el objetivo de lograr un justo equilibrio entre permitir a los empleadores que contraten o trasladen personas calificadas del extranjero y proteger los intereses de la fuerza de trabajo del país.

Para ello, el Gobierno del Reino Unido utiliza los siguientes tipos de regímenes en relación con el empleo de personal inmigrante:

- Comercial y de negocios
- Permiso de trabajo de entradas múltiples
- Capacitación y experiencia laboral
- Deportes y espectáculos
- Programa sectorial
- Programa para migrantes altamente calificados
- Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)

La categoría **comercial y de negocios** consta de dos niveles. El nivel 1 comprende los traslados dentro de la misma empresa, los cargos directivos, las inversiones del exterior (es decir, puestos nuevos que resultan imprescindibles para un proyecto de inversión del exterior), las profesiones de oferta escasa (para las que hay una oferta insuficiente de personas debidamente calificadas dentro del Reino Unido) y los investigadores patrocinados. El nivel 2 incorpora todas las solicitudes que no están incluidas en el nivel 1. En todos los casos comprendidos en el nivel 2, se exige a los empleadores que realicen una prueba de necesidad económica (es decir, que demuestren que el puesto no podría ser ocupado por un trabajador residente y que proporcionen detalles de los métodos de contratación).

El **permiso de trabajo de entradas múltiples** está concebido para los empleadores que desean traer periódicamente al Reino Unido a una persona determinada por lapsos breves. Presenta la ventaja de una mayor flexibilidad respecto de los otros regímenes de permisos de trabajo. Se otorga principalmente a los empleados trasladados dentro de la misma empresa y las personas del mundo del espectáculo.

En el régimen de **capacitación y experiencia laboral** las personas adquieren calificaciones y experiencia mediante un aprendizaje basado en el trabajo, aprovechando su educación y formación previas. Este régimen incluye dos elementos: una capacitación basada en el trabajo para adquirir calificaciones profesionales o de especialista y un período de práctica laboral. Comprende a las personas que tienen intención de abandonar el Reino Unido al finalizar el período acordado, para aprovechar sus nuevas calificaciones en el extranjero.

En el régimen de **deportes y espectáculos** quedan comprendidos deportistas y personas del mundo del espectáculo ya arraigados que se desempeñan en el más alto nivel, así como personas y grupos contratados para emprender o llevar a cabo trabajos que sólo ellos pueden realizar. Sólo se otorga este tipo de permiso a aquellos deportistas cuyo empleo representará un aporte significativo al desarrollo del deporte en el Reino Unido y a personas de renombre en el mundo del espectáculo.

El **programa sectorial** permite a los empleadores del Reino Unido contratar trabajadores extranjeros para ocupar puestos concretos en sectores determinados. Este programa está destinado a trabajadores cuyo nivel de calificaciones o competencia no es suficiente para obtener el permiso comercial y de negocios. En la actualidad, comprende los sectores de la hostelería y la industria alimentaria y funciona por cupos, que se revisan cada año.

El **programa para migrantes altamente calificados** permite que personas excepcionalmente competentes inmigren al Reino Unido, busquen o acepten trabajo, se instalen por cuenta propia o lleven adelante otros emprendimientos. Este régimen se revisó en octubre de 2003 para retener y atraer más migrantes altamente calificados. Una de las ventajas del programa es su flexibilidad: permite a los interesados presentar una solicitud mientras están en el Reino Unido.

El permiso otorgado con arreglo al **Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)** se inscribe en un régimen especial dentro de las normas generales en materia de permisos de trabajo. Gracias a él, una persona cuyo empleador no tiene presencia comercial en la UE puede trabajar en el Reino Unido al

amparo de un contrato de servicios otorgado al empleador por una empresa con sede en el Reino Unido. Este permiso se concede exclusivamente a organizaciones de los Estados miembros de la OMC que han suscrito el AGCS. La finalidad del régimen es facilitar el acceso a contratos de servicios del Reino Unido a aquellas empresas que no tienen sede en la UE y que emplean personal altamente calificado.

El número de permisos de trabajo aprobados en el ejercicio finalizado el 31 de marzo de 2004 aumentó un 1,5 por ciento respecto del período anterior. Los tres principales sectores de actividad para los cuales el Reino Unido aprobó permisos de trabajo son los de servicios médicos y de salud, hostelería y restauración y servicios informáticos.

Para atender a los intereses de las empresas y estar al tanto de sus necesidades, en 2000 se establecieron grupos sectoriales para celebrar consultas con el Ministerio del Interior del Reino Unido. Los grupos están integrados por representantes y órganos rectores clave de la industria, y en la actualidad incluyen representantes de los sectores siguientes: ingeniería, atención de salud, hotelería y restauración, y tecnología de la información, así como de los docentes e investigadores patrocinados. La finalidad de las consultas es conseguir que la política del Ministerio del Interior del Reino Unido se haga de las exigencias y tendencias del mercado de trabajo, para así prestar asistencia a los empleadores en la contratación de trabajadores extranjeros.

Debate general

Se recalcó la flexibilidad y el carácter selectivo de los regímenes unilaterales. A este respecto, se puso de relieve la necesidad de estudiar la relación entre el AGCS y las disposiciones nacionales.

En respuesta a la pregunta de uno de los participantes, se aclaró que en las normas de migración nacionales de los países representados en la sesión no se hacía distinción entre las personas que ingresaban con el propósito de trabajar en el sector de servicios

y las que aspiraban a hacerlo en otros sectores de la economía. En algunos casos no había necesidad alguna de hacer tal distinción; en otros, se temía que las condiciones especiales acordadas a un sector determinado se convirtiesen en una forma encubierta de acceso al mercado negro.

Uno de los participantes preguntó por la dinámica de la migración temporal en Bahrein y si en la práctica seguía siendo temporal. Se explicó que si bien los expatriados suelen permanecer en Bahrein durante mucho tiempo (en algunos casos, de 20 a 25 años), conservan la condición jurídica de migrantes temporales. Por lo tanto, se supone que la mayoría de los trabajadores extranjeros abandona el país una vez que finaliza su contrato (aunque existe una disposición relativa a la jubilación de los trabajadores altamente calificados en Bahrein, ésta se aplica sólo en contadas ocasiones).

En respuesta a varias preguntas, se presentaron detalles de la práctica del Reino Unido en materia de inmigración en relación con los programas de trabajadores altamente calificados y poco calificados, el tiempo de tramitación de las solicitudes y la gran aceptación de que gozan los visados que se otorgan conforme al régimen del AGCS. En el mercado laboral del Reino Unido hay demanda de trabajadores muy calificados y poco calificados. Si bien el régimen general de permisos de trabajo suele abarcar todos los niveles de calificación, hay además un programa para los migrantes altamente calificados y un programa sectorial orientado específicamente a la mano de obra poco calificada, que actualmente abarca los sectores de la industria alimentaria y la hostelería y se basa en un sistema de cupos. El programa para los trabajadores altamente calificados funciona sobre la base de un sistema de puntos, en el que los posibles empleados obtienen puntos en función de sus calificaciones y méritos (por ejemplo, el número de artículos publicados, títulos obtenidos, etc.). Recientemente, se han flexibilizado los criterios de puntuación y ahora también se tienen en cuenta los méritos de los familiares a cargo de los solicitantes. En consecuencia, casi se ha duplicado la entrada de personas comprendidas en esta categoría.

También se informó a los participantes de que en el Reino Unido las solicitudes de permisos de trabajo se tramitan dentro de las 24

a 48 horas siguientes a su presentación, pero si están incompletas, el trámite puede durar más tiempo.

Se señaló asimismo que se solicitaban muy pocos visados conforme al régimen de AGCS, dado que existían otros arreglos más flexibles y beneficiosos para la obtención de permisos de trabajo que contemplaban a las categorías de personas elegibles para ese régimen.

Se mostró gran interés con respecto al funcionamiento del sistema de migraciones Filipinas. Las preguntas se refirieron a la fiscalización gubernamental de las remesas, al funcionamiento de los órganos encargados de prestar servicios a los expatriados en el país de acogida, y a los programas de capacitación de futuros trabajadores migrantes. Se aclaró que el Banco Central fiscaliza el flujo de remesas que ingresan por el sistema bancario; sin embargo, no es posible efectuar un seguimiento de los fondos canalizados a través de otras instituciones financieras ajenas al sistema bancario que operan en Filipinas y en algunos países de acogida. En los países receptores, las embajadas de Filipinas prestan servicios a los trabajadores expatriados fundamentalmente a través de programas gubernamentales. Como la migración de mano de obra se lleva a cabo, en gran medida, de modo unilateral, el Gobierno de Filipinas se encarga de recoger información sobre las necesidades de mano de obra del mercado laboral internacional a fin de determinar en qué sectores convendría invertir en materia de capacitación. La estrategia referente a los programas de capacitación se basa en los que preparan los agregados laborales filipinos radicados en los países de destino. En ellos se suministra información sobre las necesidades actuales y potenciales del mercado laboral de un país determinado.

SESIÓN III: REGÍMENES BILATERALES DE GESTIÓN DE LA CIRCULACIÓN Y LA ESTANCIA TEMPORAL DE TRABAJADORES

¿Cómo se diseñan los acuerdos bilaterales para la gestión de la migración laboral temporal? ¿Qué tipos de acuerdos existen? ¿De qué manera atienden a las cuestiones administrativas y del mercado laboral, y qué enseñanzas se pueden extraer, inclusive para el Modo 4? ¿Cuáles han sido las fortalezas y debilidades de esos acuerdos? ¿Cuál ha sido su finalidad y qué clases de movimientos contemplan (por ejemplo, nivel de calificaciones, sector, duración de la estancia y tipo de régimen contractual), y en qué se diferencian del Modo 4 del AGCS? ¿Cuáles han sido las fortalezas y debilidades de estas iniciativas? ¿Qué enseñanzas se pueden extraer de ellas?

Presidenta: **Irena Omelaniuk**, Editora Jefe, *World Migration* 2005

En esta sesión se examinaron las fortalezas y debilidades de los acuerdos bilaterales con el objeto de determinar medios eficaces de acortar distancias entre el comercio y la migración.

Introducción

Georges Lemaître, Administrador Principal, Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE

Los acuerdos laborales regionales son relativamente comunes: los países de la OCDE han suscrito más de 150 acuerdos de este tipo. Sin embargo, el número de trabajadores a los que se aplican suele ser bajo, excepto en el caso de los tratados entre países vecinos.

Los acuerdos bilaterales, por definición, confieren a las personas de nacionalidades determinadas un acceso privilegiado al mercado laboral. Por lo general, se centran en los puestos de trabajo o en los trabajadores poco calificados para los que se han fijado límites de edad, y suelen estar restringidos por cupos. Es posible elaborar una tipología práctica de acuerdos laborales bilaterales a partir de las categorías de trabajadores incluidos, tales como trabajadores invitados, trabajadores estacionales, trabajadores transfronterizos, trabajadores por contrato o vinculados a un proyecto, aprendices o turistas que trabajan.

Al firmar un acuerdo bilateral, los Estados persiguen diversos objetivos. Los Estados limítrofes o pertenecientes a una misma región pueden estar interesados en crear un mercado laboral regional transfronterizo y promover los lazos e intercambios políticos y culturales. Conviene distinguir entre los objetivos de los países de envío y los que persiguen los países de recepción cuando celebran un acuerdo bilateral. Los objetivos principales de estos últimos son compensar la escasez de mano de obra y fomentar la cooperación interestatal, mientras que los países de envío generalmente desean encontrar empleo a la mano de obra excedente, garantizar la protección de los derechos de sus nacionales que residen en el extranjero y mejorar el bienestar interno (a través de las remesas, por ejemplo).

La aplicación de los tratados laborales bilaterales suele implicar la promoción y publicidad del programa seguidas por la contratación, prueba y certificación de las solicitudes. Los Estados partes inician un intercambio de información entre

administradores, intermediarios, empleadores y migrantes. Sin embargo, la voluntad de gestionar la circulación de mano de obra por medio de tratados bilaterales puede redundar en la implantación de una serie de procedimientos y restricciones adicionales que compliquen el proceso, aunque los regímenes bilaterales, menos burocráticos, parecen ser los más fructíferos.

Conforme a los acuerdos laborales bilaterales, la contratación queda a cargo de agencias privadas ubicadas en el país de origen o de destino, administraciones públicas o redes de migrantes. Las agencias cumplen una simple función conectora o bien ofrecen paquetes de contratación completos. Cuando en el proceso intervienen administraciones públicas, éstas ofrecen a los empleadores servicios de contratación (países de destino) o hacen una selección de posibles migrantes (países de origen). El papel que desempeñan las redes de migrantes facilitando el proceso de circulación de mano de obra ha cobrado cada vez más importancia con el paso del tiempo.

El regreso de los migrantes a su país de origen una vez terminado el contrato es un tema importante en la gestión de la migración laboral temporal. En los acuerdos bilaterales, todas las partes interesadas –es decir, la administración pública, los intermediarios, los empleadores y los trabajadores– intervienen en las políticas destinadas a garantizar el retorno. Por lo general, el índice de regreso de los trabajadores que emigran en el marco de acuerdos bilaterales es muy bueno. Esto se debe a que el empleador tiene la posibilidad de volver a contratar a los mismos trabajadores en el futuro, a que los trabajadores tienen la posibilidad de volver a trabajar en el país de recepción, y, en especial, al carácter temporal de los puestos de trabajo de que suelen ocuparse los acuerdos bilaterales.

En suma, el atractivo principal de los acuerdos bilaterales reside en la posibilidad de los Estados partes de gestionar el proceso de migración laboral temporal. Estos regímenes funcionan mejor cuando se ocupan de necesidades laborales que son por definición temporales. Su principal desventaja radica en que la demanda de puestos de trabajo conforme a estos acuerdos suele ser muy superior a la oferta.

Estudio de caso 1: Acuerdo laboral bilateral hispano-ecuatoriano

Victoria Galvani, Jefa de Coordinación, Subdirección General de Régimen Jurídico, Dirección General de Inmigración, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España

La política de España en materia de migración, tal como la estableció el Gobierno español, se basa en cuatro pilares fundamentales:

- la gestión de los flujos migratorios,
- la coordinación de los acuerdos sobre migración con las necesidades del mercado laboral,
- la lucha contra la migración irregular a través de un control transfronterizo adecuado y la repatriación de los migrantes que están en situación irregular, y
- la integración social de los migrantes y la cooperación con los países de origen cuyos ciudadanos constituyan una proporción significativa de la población migrante de España.

La gestión de los flujos de migración laboral debe afianzar dos mecanismos ya existentes en el sistema normativo español: en primer lugar, la admisión de trabajadores extranjeros al amparo de un contrato, teniendo en cuenta al mismo tiempo la situación del mercado laboral nacional, y, en segundo lugar, el régimen laboral general (hasta hace poco, para contratar a un trabajador extranjero, éste debía obtener un visado de trabajo en su país de origen).

En el acuerdo del Consejo de Ministros del 21 de septiembre de 2001 se aprobó la contratación de trabajadores extranjeros, sujeta a las condiciones del mercado laboral nacional.

Las organizaciones empresariales, los sindicatos y diversos órganos de la administración pública intervienen en la determinación del número de trabajadores extranjeros en función de la demanda efectiva que no puede ser atendida con los trabajadores locales ni los migrantes permanentes. Las organizaciones empresariales calculan el número de vacantes

que, según los pronósticos, no ocupará la mano de obra interna y las clasifican tanto por sector de actividad y ocupación como por la duración prevista de los contratos. Los sindicatos evalúan la escasez de mano de obra a nivel regional, por sector de actividad y ocupación. Por último, las dependencias de la administración pública se ocupan de elaborar propuestas concretas y de orientar los procedimientos, velando por que los trabajadores por contrato seleccionados en su país de origen se incorporen efectivamente al nuevo entorno laboral. Este mecanismo se ajusta en forma constante, mediante el análisis de cada sector del mercado laboral nacional y la evaluación de disponibilidad de trabajadores que tienen prioridad para ocupar los puestos vacantes: los nacionales y los extranjeros autorizados a trabajar en España.

España ha suscrito una serie de acuerdos bilaterales con diversos países (por ejemplo, Polonia, Rumania, Bulgaria, Ecuador, Colombia, la República Dominicana y Marruecos) en los que se abordan cuestiones relacionadas con la gestión y la reglamentación de los flujos migratorios y, en particular, la posibilidad de seleccionar a los trabajadores en los países de origen. En los países que suscribieron los acuerdos bilaterales se crearon comités de selección para que en la contratación de trabajadores se proceda con transparencia y eficacia. Actualmente, España ofrece oportunidades laborales sobre todo a los migrantes que provienen de los países con los cuales se han celebrado esos acuerdos.

La selección de los trabajadores y la firma de los contratos de trabajo en el país de origen solucionan algunos de los problemas asociados con la gestión de la migración laboral. No obstante, estos mecanismos presentan algunas desventajas, como la falta de flexibilidad, cierto grado de desconexión en los procedimientos, falta de información y comunicación directa entre los órganos que seleccionan a los trabajadores y las dependencias gubernamentales encargadas de tomar decisiones, etc.

El acuerdo bilateral suscrito entre España y el Ecuador en 2001 incorpora los mecanismos mencionados. En el capítulo preliminar del acuerdo se hace referencia a las autoridades competentes y se da una definición de trabajadores migrantes. Se incluyen asimismo seis capítulos y 22 artículos relativos a las ofertas de

trabajo, la evaluación de las calificaciones profesionales necesarias, el viaje y la acogida de los trabajadores migrantes, sus derechos y condiciones sociales y laborales, así como disposiciones especiales concernientes a los trabajadores temporales y su regreso. En el capítulo VI se establecen disposiciones para la aplicación y observancia del acuerdo.

En enero de 2002, las delegaciones española y ecuatoriana se reunieron en Quito (Ecuador) para formar la comisión conjunta prevista en el artículo 21 del acuerdo. En la reunión se examinó cuáles serían los mecanismos de contacto designados y las instituciones competentes para efectuar las transacciones previstas en el acuerdo. También se trataron temas vinculados al avance de los ecuatorianos residentes en España, la situación de la comunidad española en el Ecuador y el funcionamiento del comité de selección, encargado de escoger a los migrantes potenciales.

Entre 2000 y 2004, el número de ciudadanos ecuatorianos que contaban con un permiso de residencia válido en España aumentó aproximadamente un 519 por ciento. En la actualidad, el 11 por ciento de los extranjeros que residen legalmente en España son ecuatorianos. Además, 1.951 personas nacidas en el Ecuador obtuvieron la nacionalidad española entre 1997 y 2003.

El número de permisos de trabajo otorgados a ecuatorianos por las autoridades españolas también ha aumentado en forma pronunciada en los últimos años, pasando de 19.995 en 2003 a 29.641 sólo en el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de agosto de 2004. Al 31 de agosto de 2004, el 14 por ciento de todos los trabajadores extranjeros inscritos en el sistema de seguridad social de España eran ecuatorianos.

Estas cifras ponen de manifiesto la estrecha relación de cooperación que existe entre los dos países, y reflejan el compromiso expresado en el Tratado general de cooperación y amistad entre el Reino de España y la República del Ecuador, de junio de 1999.

En cuanto a los acuerdos más generales que contienen disposiciones para facilitar la movilidad laboral internacional, cabe señalar que España forma parte del comité MERCOSUR-UE,

instituido en el marco del acuerdo general entre la Unión Europea y los países miembros del MERCOSUR. Desde el punto de vista político, España comparte profundos vínculos históricos con los Estados miembros del MERCOSUR y, por consiguiente, tiene una disposición favorable hacia ellos.

Estudio de caso 2: Programa del Canadá para trabajadores agrícolas estacionales

Elizabeth Ruddick, Directora, Investigación Estratégica y Estadística; División de Prioridades, Planificación e Investigación, Ciudadanía e Inmigración, Canadá

El Canadá aplica políticas bastante liberales en lo concerniente a la admisión de profesionales como trabajadores temporales; no obstante se controlan muy estrictamente las posibilidades que tienen los empleadores de contratar trabajadores temporales extranjeros poco calificados. El programa para trabajadores agrícolas estacionales es un ejemplo de acuerdo bilateral encaminado a facilitar la entrada organizada de trabajadores extranjeros para paliar la escasez de personal dotado de determinadas calificaciones.

El programa permite la circulación organizada de los trabajadores extranjeros para satisfacer las necesidades temporales estacionales de los productores agrícolas canadienses en los períodos álgidos de la cosecha y la siembra, durante los cuales habitualmente escasean los trabajadores canadienses calificados. El programa se inscribe en el marco de una política nacional de protección del mercado de trabajo interno. Antes de recurrir a este programa, se da prioridad de acceso a las oportunidades de empleo a los ciudadanos canadienses y a los residentes permanentes calificados y fiables (lo que se conoce como política de “los canadienses primero”).

La clave del programa de trabajadores estacionales se encuentra en el carácter temporal del empleo y en la entrada organizada de los trabajadores extranjeros.

El programa fue creado en 1966, tras las negociaciones entre el Canadá y Jamaica. Trinidad y Tabago y Barbados se incorporaron en 1967 y México en 1974, luego de firmarse un acuerdo. En 1976 el proyecto se amplió para dar cabida a la Organización de Estados del Caribe Oriental. En otras palabras, el programa actual consiste en una serie de acuerdos bilaterales que funcionan en el marco del programa para trabajadores agrícolas estacionales.

En los últimos 20 años, el flujo de trabajadores ha aumentado de poco menos de 6.000 en 1980 a 18.700 en 2003. De ellos, cerca de 10.000 provienen de México y 8.000 de los Estados del Caribe. Dentro del Canadá, los principales destinos de los trabajadores son Ontario y Québec, aunque el programa también funciona en Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Nuevo Brunswick, Nueva Escocia y la Isla del Príncipe Eduardo. A principios de este año se llegó a un acuerdo con la provincia de Columbia Británica para extender el programa a esa región a fin de que se puedan contratar trabajadores agrícolas estacionales provenientes de México.

El programa constituye una asociación administrada por las entidades Recursos Humanos y Desarrollo de Competencias del Canadá (Ministerio Federal de Trabajo y Empleo), y Ciudadanía e Inmigración del Canadá, los gobiernos provinciales, los gobiernos extranjeros signatarios y los empleadores del Canadá.

El programa para trabajadores ha evolucionado con el correr del tiempo. En Ontario y Québec, por ejemplo, los representantes de la industria se han organizado para crear la organización Servicios de gestión de recursos agrícolas extranjeros (FARMS) en Ontario y la Federación de Empresas de contratación de mano de obra agrícola extranjera (FERME) en Québec. FARMS es una organización privada sin fines de lucro registrada a nivel federal que presta asistencia en la tramitación de las solicitudes de los trabajadores agrícolas estacionales e informa al respecto a los gobiernos de los países de origen. Cobra una comisión al usuario para cubrir los costos de sus servicios administrativos.

Tomando como ejemplo el programa de Ontario, los participantes en su aplicación son los empleadores, FARMS, el Ministerio Federal de Empleo a través de sus oficinas locales y regionales, Ciudadanía e Inmigración del Canadá a través de

sus oficinas en el exterior, el funcionario consular o de enlace del país de origen en el Canadá, y la agencia de viajes designada, que se encarga del transporte de los trabajadores (ida y vuelta del Canadá).

La oficina de empleo regional elabora directrices normativas y operativas y mantiene un enlace permanente con altos funcionarios de gobierno y de inmigración de México y el Caribe. El representante de la industria, en este caso FARMS, se ocupa de la gestión general del programa, comunica a los servicios gubernamentales las solicitudes de mano de obra de los empleadores e informa a la embajada canadiense pertinente a este respecto. Además, cuando procede, proporciona actualizaciones a los organismos agrícolas y gubernamentales, facilita el trámite de las solicitudes de trabajo, verifica el cumplimiento del período de empleo y el respeto de todos los derechos de los trabajadores.

La oficina de empleo local se encarga de aprobar las ofertas de empleo a trabajadores extranjeros, remitir las solicitudes a FARMS, hacer firmar los contratos de empleo por el empleador y enviarlos a la oficina de enlace del gobierno extranjero. Los servicios consulares o de enlace del gobierno extranjero contratan a los trabajadores conjuntamente con el Ministerio de Trabajo canadiense, fiscalizan los pagos, atienden los problemas que se plantean *in situ*, en colaboración con los Ministerios de Trabajo, Interior y Salud del país de que se trate, y coordinan el desplazamiento de los trabajadores con el agente de viajes. La Embajada o Alta Comisión del Canadá en el país de origen prepara las preceptivas autorizaciones de empleo y visados relativos a las solicitudes aprobadas recibidas de FARMS, y examina los certificados médicos de los trabajadores. Por último, la agencia de viajes designada organiza el traslado de los trabajadores y comunica a la oficina consular o de enlace los vuelos confirmados.

El empleador debe firmar un contrato en el que se precisan las funciones y responsabilidades y los términos y condiciones de empleo. El contrato de empleo lo firman el empleador, el trabajador y el funcionario del gobierno extranjero.

En este contrato se estipula el período de empleo y las horas de trabajo –habitualmente no menos de 240 horas para un período

de seis semanas o menos y de no más de ocho meses– dentro de los períodos en los que la demanda es más alta en los sectores autorizados. Asimismo, se establecen las obligaciones de cada parte en cuanto al alojamiento estacional gratuito, costos y subsidios de transporte, condiciones de trabajo, salarios, comidas y repatriación.

Los empleadores deben pagar el más alto de los salarios agrícolas provinciales mínimos, el salario vigente determinado por el Ministerio Federal de empleo, y la tasa pagadera a los trabajadores canadienses que realizan el mismo trabajo. En los contratos se incluyen disposiciones relativas al seguro médico, la seguridad y la salud de los trabajadores. Los contratos varían levemente según la provincia y el país de origen.

En determinados contratos también se refleja la importancia de las remesas. Por ejemplo, en el caso de los trabajadores mexicanos, las remesas se facilitan gracias a los arreglos con los bancos canadienses, que abren cuentas a nombre de los trabajadores agrícolas, y a otras disposiciones que simplifican el acceso de la familia a las ganancias del trabajador en el Canadá. En los contratos con los países del Caribe se estipula el envío automático y oficial de las ganancias del trabajador a su país de origen.

El oficial de enlace del país de origen desempeña un papel clave en la ejecución del programa, ya que se encarga de vigilar las condiciones laborales y la paga del trabajador extranjero, resolver cuestiones *in situ*, etc.

Se prevén sanciones para aquellos empleadores que violen las leyes canadienses de inmigración. Por ejemplo, un empleador puede ser sancionado si los trabajadores extranjeros no regresan a su país de origen una vez finalizado el contrato. Una de las sanciones consiste en poner fin a la asistencia que se presta al empleador para facilitar la circulación interestatal de trabajadores extranjeros estacionales. En la práctica, sin embargo, el índice de regresos de los trabajadores es alto, al igual que el nivel de observancia de la ley, de modo que pocas veces, por no decir nunca, es necesario aplicar sanciones.

La legislación y la normativa canadienses sobre inmigración y empleo posibilitan la ejecución de programas análogos al que se analiza. Más concretamente, la provincia de Québec y el Gobierno de Guatemala han establecido un régimen similar para la contratación de trabajadores agrícolas de ese país en Québec. Este programa tiene los mismos objetivos y principios que el programa para trabajadores agrícolas estacionales, aunque su gestión es levemente diferente. El Ministerio Federal de Empleo aprueba las ofertas de trabajo caso por caso. La OIM presta asistencia técnica para la confección de una lista de trabajadores guatemaltecos calificados, el transporte de los trabajadores al Canadá y, junto con FERME, el regreso de los trabajadores a Guatemala una vez finalizado su contrato.

El programa para trabajadores agrícolas estacionales ha arrojado resultados muy satisfactorios y se suele tomar como modelo para arreglos similares. Pero para comprobar si este programa se puede repetir en otros países, es importante entender las características específicas que han contribuido a su éxito, entre ellas, el carácter estacional del régimen y la falta de fuentes alternativas de mano de obra para los empleadores (es decir, ausencia de poblaciones irregulares). Sin embargo, la razón principal del éxito del programa es que todas las partes tienen un profundo interés en este régimen: los países extranjeros obtienen una fuente de empleo estable para sus nacionales, al tiempo que se les garantiza su regreso; los empleadores pueden continuar sus actividades agrícolas, y los trabajadores se benefician de acuerdos que respetan la legislación laboral y las normas salariales canadienses.

Comentadores

Verónica Robinson, Directora Adjunta, Servicios de Personal (Programa de migración al extranjero, empleo local y permisos de trabajo), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Jamaica

Jamaica ha suscrito acuerdos bilaterales sobre mano de obra estacional con los Estados Unidos y el Canadá. Como se trata de acuerdos intergubernamentales, no se basan en un tratado y las partes establecen las reglas para su funcionamiento.

Ambos acuerdos fueron motivados principalmente por la escasez de mano de obra en los países de destino y la disponibilidad de mano de obra en Jamaica. Por ejemplo, el programa relativo a los Estados Unidos se inició en 1946, a raíz de la necesidad de ese país de reactivar el sector agrícola y sigue en marcha desde entonces. En la actualidad, los jamaíquinos que trabajan en los Estados Unidos se encargan principalmente de la recolección de frutas y hortalizas; sin embargo, también hay cierta demanda en el segmento que requiere menos calificaciones del sector del turismo.

El programa relativo al Canadá comenzó en 1966. El acuerdo con este país figura en un memorando de entendimiento suscrito entre los dos gobiernos, que garantiza la estabilidad y continuidad del programa. El memorando contiene directrices referentes a la distribución de responsabilidades en la contratación y selección de los trabajadores.

La aplicación de los acuerdos con los Estados Unidos y el Canadá es similar en esencia a la gestión del programa canadiense para trabajadores agrícolas estacionales, en particular, en lo tocante a la responsabilidad compartida entre el país de origen y el de destino y a la forma en que se distribuye. Asimismo, los términos y condiciones de empleo están estipulados en un contrato de trabajo que incluye, entre otras cosas, la obligación de llevar un registro de trabajo por cada empleado y ciertas restricciones a la movilidad.

A fin de proteger el mercado de trabajo interno de los Estados de destino, es preceptivo verificar la escasez de mano de obra local antes de que los trabajadores jamaíquinos puedan ingresar en los Estados Unidos o el Canadá.

La mayor virtud de los acuerdos laborales bilaterales radica en el grado de organización y control que ofrecen: proporcionan instrumentos eficaces para vigilar la circulación de los trabajadores, velar por su seguridad y proteger su bienestar. Como resultado de los acuerdos bilaterales con el Canadá y los Estados Unidos, Jamaica ha cosechado considerables beneficios económicos, derivados de las remesas y del mejoramiento de los tipos de cambio.

Estos acuerdos con los Estados Unidos y con el Canadá difieren de las disposiciones del AGCS, y es dudoso que puedan perfeccionarse e incorporarse a ese marco. Habrá dificultades prácticas y administrativas para gestionar la amplia gama de trabajadores comprometidos en el AGCS, lo que puede socavar el éxito actual de los acuerdos bilaterales.

Dr. Torsten Christen, Jefe de División Adjunto, Ministerio Federal de Economía y Trabajo, Alemania

Este seminario ofrece una excelente oportunidad para intercambiar opiniones y experiencias relacionadas con los aspectos jurídicos y económicos de la migración.

Alemania ha celebrado distintos acuerdos laborales bilaterales con más de diez países, principalmente de Europa central y oriental. Los regímenes laborales que ha suscrito se dividen en varios grupos o categorías. El primer grupo está integrado por los acuerdos sobre trabajadores estacionales, celebrados con una decena de países. Estos acuerdos se firmaron a raíz de la situación económica caracterizada por la escasez de mano de obra que siguió a la reunificación de Alemania. El régimen se aplica principalmente a los trabajadores estacionales de los sectores agrícola y hostelero. Actualmente, es posible contratar a los trabajadores que ingresan en el país en esta categoría por un máximo de cuatro meses. En 2003, Alemania admitió a más de 300.000 trabajadores estacionales.

En el segundo grupo, compuesto por los programas relativos a los trabajadores invitados o en formación, se permite la entrada por un máximo de dieciocho meses. Este régimen se organizó con objeto de facilitar el intercambio de trabajadores calificados para que perfeccionaran sus conocimientos del idioma y otras competencias. En 2003, cerca de 3.500 personas ingresaron en Alemania como trabajadores invitados.

Por último, Alemania suscribió acuerdos sobre trabajadores por contrato con trece países con el fin de aliviar la escasez de mano de obra de principios del decenio de 1990. Otro de los objetivos fue

permitir el intercambio de conocimientos y estrechar el contacto entre Alemania y los países de Europa central y oriental.

A partir del análisis de estos acuerdos bilaterales, es posible identificar una serie de elementos clave que podrían resultar significativos para el debate acerca del Modo 4. En primer lugar, un acuerdo bilateral puede basarse en cupos o pruebas de necesidad económica. En segundo lugar, el cupo puede ser fijo o ajustable. Alemania tiene experiencia en el proceso de ajuste de cupos, que podría ser provechosa en las negociaciones sobre el Modo 4. El cupo se fija cuando se firma el acuerdo; sin embargo, también se prevé un mecanismo para posibles modificaciones futuras. Por ejemplo, en Alemania los ajustes de los cupos dependen del nivel de desempleo: el cupo aumenta el cinco por ciento por cada punto porcentual de discernimiento de la tasa de desempleo, y viceversa.

Otro elemento útil que podría adoptarse en el marco del Modo 4 es la denominada “cláusula de protección del mercado laboral regional”, que Alemania utiliza en algunos acuerdos. Con esta disposición se protege el mercado laboral de zonas que tienen una tasa de desempleo muy elevada.

Alemania también aplica un sistema de subcupos en ciertos sectores: por ejemplo, además de un cupo general para los trabajadores de la construcción, hay un subcupo para algunas empresas especiales dentro de este sector.

La principal ventaja de los acuerdos bilaterales reside en la flexibilidad, ya que éstos permiten un alto grado de adaptación y ajuste. Por otro lado, presentan la desventaja de los elevados costos que implican los trámites administrativos.

Es importante recordar que los acuerdos laborales forman parte de una esfera muy delicada entre la migración y el comercio, y que es fundamental tener en cuenta las circunstancias del mercado laboral tanto del país de destino como del país de origen. También deben considerarse los antecedentes de las leyes de migración nacionales, ya que cada país tiene sus propias tradiciones e historia.

Debate general

Las preguntas y las observaciones reflejaron el interés de los participantes en la cuestión de la colaboración entre países de origen y de destino para garantizar el regreso y la protección de los trabajadores migrantes, entre otras cosas.

Los participantes formularon preguntas acerca del grado de éxito de los acuerdos bilaterales en cuanto a los mecanismos de cumplimiento y las disposiciones sobre el regreso. Se señaló que las disposiciones vigentes en materia de regresos habían sido suficientemente eficaces y que ninguno de los acuerdos bilaterales había sido denunciado a causa de problemas al respecto. Se hizo hincapié en que las condiciones esenciales para el éxito de las disposiciones en esta materia eran el carácter temporal del trabajo y el interés de todas las partes en garantizar los regresos. En los regímenes de trabajadores invitados de los decenios de 1950 y 1960, por ejemplo, los regresos fracasaron porque estas condiciones no existían. Además, había muchas presiones para que los trabajadores permanecieran en el país de destino: los programas de trabajadores invitados no se referían a empleos temporales por naturaleza, los empleadores querían retener a los trabajadores invitados para no tener que capacitar a otros, los trabajadores estaban interesados en permanecer en el país a causa de los mayores salarios, y los gobiernos consideraban que esta situación contribuía al crecimiento económico.

Se observó que otras características propias de los acuerdos bilaterales también podían contribuir a que el índice de regresos fuera alto. Por ejemplo, se indicó que la organización colectiva de los acuerdos sobre trabajadores estacionales podría implicar una presión social sobre los trabajadores para que regresaran a su país de origen, ya que el no hacerlo podía dar lugar a la sanción del empleador y, así, al reducirse el número de empleadores potenciales, poner en peligro la posibilidad de que otros trabajadores consiguieran empleo en el futuro. Se señaló que un acuerdo colectivo de este tipo también podría utilizarse en el AGCS respecto de los proveedores contractuales de servicios. Otro elemento de los acuerdos bilaterales que se consideró aplicable al Modo 4 fue el de las disposiciones que prevén la sanción de los

empleadores cuyos empleados no regresen a su país de origen. Como el Modo 4 comprende los casos en que el empleador es una empresa extranjera, se sugirió la posibilidad de establecer sanciones contra los trabajadores incumplidores. Uno de los participantes propuso que las empresas que quisieran contratar empleados extranjeros pagaran un bono, que se les reembolsaría una vez que el expatriado dejara el país de recepción. Este mecanismo aseguraría que el empleador estuviera interesado en garantizar el regreso de sus trabajadores extranjeros.

Se subrayó que uno de los aspectos posiblemente de mayor interés de los acuerdos bilaterales en relación con el AGCS era que tanto el país de origen como el de destino asumieran ciertas obligaciones. En respuesta a la pregunta de uno de los participantes, se reiteró que en los acuerdos bilaterales se solía incluir entre las obligaciones del país de origen la de verificar las calificaciones y los antecedentes penales de los posibles empleados así como la fiabilidad de los empleadores. También se explicó que el AGCS se concentraba en el tratamiento dado a los proveedores de servicios de otros miembros por el país receptor, y que si bien se mencionaba la idea de que el país de origen presuntamente tenía ciertas responsabilidades, este principio no tenía ulterior desarrollo. Era preciso seguir examinando en el marco del AGCS la posibilidad de imponer obligaciones a los países de origen para que otorgaran garantías que facilitasen los flujos conforme al Modo 4.

Otra cuestión objeto de debate fueron los intereses comunes de los países de origen y de destino. A este respecto, se sugirió la posibilidad de vincular la inversión en capacitación profesional con los flujos de migración laboral en el marco del Modo 4. Muchos participantes la consideraron una idea muy interesante, ya que vincular las inversiones en servicios de educación o de capacitación con miras a la migración temporal de personal calificado dispararía las preocupaciones sobre la fuga de cerebros, en especial en los países en desarrollo, donde la educación subvencionada suele propiciar la migración de los ciudadanos. Establecer un vínculo entre la capacitación y los programas de migración temporal podría generar no sólo un movimiento circular de trabajadores temporales más conveniente, sino también un aumento del nivel de inversiones en los programas de capacitación de los países

de origen, dado que los países de destino estarían invirtiendo efectivamente en la formación de su futura fuerza de trabajo. Se señaló que ya existían estos tipos de mecanismos y que tenían mucha aceptación en el área de la atención de la salud, pues ofrecían la posibilidad de superar el problema del reconocimiento de las calificaciones. Por ejemplo, hay acuerdos bilaterales entre regiones del norte de Italia y Rumania que prevén la formación de enfermeras rumanas antes de su llegada a Italia, donde hay escasez de trabajadores de salud. Se planteó el tema de la existencia de estos programas de capacitación en el marco del AGCS. Se aclaró que, aunque la formación en el país de origen es a veces necesaria para el desarrollo de las destrezas personales de los trabajadores destinados a ciertos mercados, ni en el AGCS ni en las listas de compromisos se consignaba obligación alguna de elaborar este tipo de regímenes.

Se dijo asimismo que la formación profesional en el país de origen podría ir acompañada del establecimiento de proyectos de desarrollo. Se observó que se trataba de un asunto complejo y poco estudiado. Si bien los países desarrollados podrían considerar beneficioso invertir en la formación de posibles migrantes en los países de origen, se planteaba la cuestión del objetivo de estos proyectos de desarrollo: ¿estarían destinados a estabilizar la población y reducir el número de partidas o a preparar a posibles migrantes para trabajar en el extranjero?

Varios participantes expresaron su preocupación por la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes temporales, que no suelen estar suficientemente familiarizados con la legislación laboral en lo que respecta a sus derechos y posibilidades de obtener reparación judicial o tener acceso a las autoridades del país de destino. Se pidió una aclaración acerca de los mecanismos de protección de los trabajadores migrantes temporales contemplados en los acuerdos bilaterales. Todos los expositores aseguraron que sus gobiernos se esforzaban enormemente por proteger a los trabajadores migrantes temporales. En el Canadá, el funcionario de enlace desempeña un papel fundamental en la adecuada protección de los derechos de los trabajadores migrantes temporales; en particular, presta asistencia a los trabajadores en la presentación de denuncias en caso de violación de derechos. La legislación española contiene detalladas disposiciones

encaminadas a la protección de los trabajadores migrantes, incluso normas que regulan el tipo de alojamiento que debe ofrecer el empleador a los trabajadores temporales. Las condiciones laborales de los trabajadores temporales están fiscalizadas por el Ministerio de Trabajo y, en caso de abusos, los expatriados pueden recurrir tanto a las autoridades españolas como a los representantes del gobierno de su país. Las autoridades alemanas publican información en Internet sobre los aspectos legales del empleo, y exigen a las agencias de empleo que informen a los empleados extranjeros acerca de sus derechos y posibilidades de obtener reparación judicial. Los trabajadores jamaquinos reciben asesoramiento sobre sus derechos y sobre las políticas sociales y de salud antes de partir y, una vez en el país de destino, son representados por los funcionarios de enlace. Sin embargo, a pesar de las disposiciones legales vigentes, muchos trabajadores no informan a las autoridades de los malos tratos por temor a una sanción o la expulsión del país.

Se expresó interés por el mecanismo de cupos utilizado en Alemania, según el cual el número de trabajadores migrantes que el país admite depende de las fluctuaciones de un indicador económico, por ejemplo, el nivel de desempleo. Se destacó que este mecanismo podría adaptarse para establecer concesiones en el marco del Modo 4.

SESIÓN IV: ACUERDOS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DE LA CIRCULACIÓN Y LA ESTANCIA TEMPORAL LOS TRABAJADORES

¿Cómo funcionan efectivamente los acuerdos comerciales regionales y otros acuerdos regionales para la gestión de la migración laboral temporal? ¿Qué tipos de acuerdos existen? ¿Cuál es su finalidad, qué tipos de movimiento abarcan (por ejemplo, grado de calificación, sector, duración de la estancia y tipo de régimen contractual) y en qué se diferencian del Modo 4 del AGCS? ¿Cuáles han sido sus puntos fuertes y débiles? ¿Qué se puede aprender de todo ello, en particular en relación con el Modo 4?

Presidente: **Carlos Primo Braga**, Asesor Principal, Banco Mundial

Introducción

Julia Nielson, Dirección de Comercio, OCDE

Las sesiones anteriores se centraron principalmente en los acuerdos concernientes a la movilidad y la facilitación de la circulación de trabajadores, mientras que el tema central de esta sesión fueron las disposiciones sobre la movilidad de la mano de obra en el marco de los acuerdos comerciales preferenciales. La mayoría de tales disposiciones tiene que ver con el suministro de servicios y otras formas de circulación directamente relacionadas con el comercio y la inversión.

Un grupo excepcional dentro de esos acuerdos son los de integración profunda, que tienen como objetivo la creación de un espacio económico único, permitiendo así una mayor movilidad de las personas físicas, más allá de la relacionada con el comercio o incluso con el empleo.

Por regla general, en los acuerdos comerciales regionales (ACR) preferenciales hay una serie de regímenes de circulación de los trabajadores que representan diversos grados de liberalización. Algunos acuerdos permiten el movimiento de las personas físicas en general, con inclusión de la migración permanente y los no trabajadores (por ejemplo, la UE). Otros prevén la libre circulación de la mano de obra, incluida la entrada en el mercado de trabajo local, mientras que otros se limitan a facilitar ciertos tipos de movimientos relacionados con el comercio o la inversión. Por último, algunos acuerdos simplemente siguen el modelo del AGCS; es decir, sólo prevén la circulación temporal y únicamente para los proveedores de servicios. Esta variedad de criterios obedece a un amplio abanico de factores: proximidad geográfica, niveles de desarrollo, y vínculos culturales e históricos entre las partes.

Hay una relación simbólica entre los ACR y el AGCS: el TLCAN sirvió de modelo para el AGCS, mientras que otros acuerdos regionales utilizan y reproducen el modelo del AGCS (por ejemplo, UE-México, los Estados Unidos-Jordania). Con frecuencia, los ACR también sirven de modelo unos a otros, como es el caso, por

ejemplo, de los acuerdos en América Latina, o las disposiciones de los acuerdos entre los Estados Unidos y Chile y los Estados Unidos y Singapur, que son similares a los del TLCAN.

Es fundamental proceder con cautela al comparar los ACR y sus disposiciones sobre la movilidad de la mano de obra, pues algunos ACR pueden ofrecer una mayor movilidad pero excluir a algunos sectores, mientras que otros pueden abarcar todos los sectores pero limitar la movilidad a ciertos grupos. También es importante tener presente que una mayor liberalización del movimiento de personas no siempre equivale al derecho de proporcionar servicios específicos (por ejemplo, abogados, contables). Es necesario examinar las disposiciones sobre la circulación de trabajadores de dichos acuerdos conjuntamente con los compromisos de liberalización de sectores de servicios determinados; los ACR también pueden excluir de su alcance ciertos sectores o aplicar reglas especiales a sectores concretos. En cualquier caso, la normativa nacional sobre concesión de licencias y requisitos en materia de calificaciones que regulan el derecho a practicar determinadas profesiones, tiene plena validez.

Los ACR que no contemplan la plena movilidad de trabajadores suelen utilizar exclusiones del tipo AGCS, es decir, excluyen la migración permanente o el acceso al mercado de trabajo. En casi todos los casos, se siguen aplicando las condiciones generales para la migración, y las partes en los ACR se reservan el derecho de conceder, rechazar y administrar los permisos de residencia.

Los ACR tratan la movilidad laboral de distintas formas: en algunos casos, el único tipo de movilidad contemplado es el del Modo 4 consignado en el capítulo relativo al comercio de servicios (por ejemplo, MERCOSUR); a veces toda la movilidad –relacionada con los bienes e inversiones– se agrupa en un capítulo aparte (por ejemplo, Grupo de los Tres o, respecto de inversiones en servicios y traslados de personal dentro de la misma empresa, el Japón-Singapur); en otros casos, la referencia a la movilidad de personal clave se incluye en las disposiciones sobre inversión (por ejemplo, la ASEAN), o en capítulos sectoriales (por ejemplo, UE-México sobre servicios financieros).

Otra forma útil de catalogar los ACR es por el contenido de los acuerdos. Un grupo de ACR contempla la movilidad plena de trabajadores (por ejemplo, UE, EEE, AELC). La segunda gran categoría abarca los acuerdos que permiten el acceso al mercado a ciertos grupos, en particular los que no se limitan a los proveedores de servicios y/o los que agrupan toda la movilidad en un capítulo independiente (como CARICOM respecto del personal altamente calificado, TLCAN, el Japón-Singapur). El siguiente tipo de ACR utiliza el modelo del AGCS, aunque también contiene algunos elementos adicionales (por ejemplo, los Estados Unidos-Jordania, que prevé regímenes especiales de visados e incluye a comerciantes e inversores, UE-México, TLCAN), mientras que otro grupo básicamente utiliza sólo el modelo del AGCS (por ejemplo, MERCOSUR). Algunos acuerdos no proporcionan acceso al mercado *per se* sino que sólo facilitan la entrada de determinadas clases de personas relacionadas con el comercio y la inversión (por ejemplo, APEC, SAARC), y finalmente, algunos acuerdos todavía están en proceso de elaboración (por ejemplo, SADC).

Además, algunos ACR establecen regímenes de concesión de visados especiales u otros tipos de entrada selectiva, como en los casos de los visados comerciales del TLCAN y la tarjeta de viajes de negocios APEC, mientras que otros tratan de dar acceso conforme a los regímenes de concesión de visados ya vigentes. Cuando se aplican estos regímenes, puede haber un arduo debate intragubernamental en el ámbito nacional acerca de quién ha de determinar la política de concesión de visados. La experiencia del primer tipo de acuerdos regionales podría ser muy interesante para el Modo 4 del AGCS; sin embargo, la capacidad administrativa es una cuestión fundamental en este caso.

Del análisis de los ACR pueden extraerse unas cuantas enseñanzas provechosas para las negociaciones relativas al Modo 4 del AGCS. Las disposiciones de los ACR relacionadas con la movilidad laboral ilustran una serie de opciones de acceso, contrastadas con las necesidades nacionales; ponen de manifiesto la necesidad de una estrecha coordinación política y de diálogo entre las autoridades la migración y de comercio, y subrayan la necesidad de examinar medios de cumplir los compromisos y utilizar la capacidad administrativa requerida.

Estudio de caso 1: Tarjeta de viajes de negocios APEC

¿Qué proporciona exactamente, cómo funciona y qué enseñanzas se pueden extraer de todo ello para el Modo 4?

David Watt, Departamento de Inmigración, Asuntos Multiculturales e Indígenas, Australia

El régimen de la tarjeta de viajes de negocios del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), conocida como ABTC, se aplica a los visitantes que viajan por negocios, que constituyen la segunda categoría del Modo 4 del AGCS en orden de extensión. La ABTC atiende a las necesidades de la comunidad empresarial en cuanto a la simplificación de la entrada en las economías miembros con objeto de realizar actividades comerciales y de inversión, sin mengua de la integridad de los controles en frontera. Este programa ayuda a mejorar la capacidad de los Estados miembros para aplicar prácticas de inmigración eficaces y racionalizadas, y cimienta la confianza confiriendo transparencia a los requisitos de entrada y facilitando el diálogo y el intercambio de información entre los miembros.

El régimen se implantó en 1997, cuando se reconoció la importancia de la circulación de trabajadores para el desarrollo económico. Puesto en marcha inicialmente con tres economías (Corea del Sur, Filipinas y Australia), incluye ahora 16 países miembros. Hasta hace poco, el número de solicitantes para su inclusión en el programa aumentaba de forma relativamente lenta, pero en el ejercicio 2003-2004, la actividad del programa se incrementó casi un 190 por ciento. Este crecimiento puede atribuirse al mayor número de países participantes, que hizo la tarjeta más atractiva para los hombres y mujeres de negocios (en los últimos 18 meses, el número de países participantes se duplicó).

El éxito de la ABTC es resultado de varios factores, entre ellos, un criterio original por el que se reconocen las diferentes capacidades de las economías y que permite a los países incorporarse cuando están preparados; la validez del régimen demostrada por una prueba realizada por un número reducido de economías al inicio del programa; la aplicación de un método abierto y basado en la

cooperación, que cimienta la confianza y mejora la fuerza operativa de la ABTC; la prestación de asistencia técnica a las economías en desarrollo para la aplicación satisfactoria del régimen, y por último, la igualdad de trato entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

Los principios y procedimientos básicos del programa se establecen en el marco operativo de la ABTC. Se configuran en él disposiciones sobre cuestiones operativas como los criterios para la obtención de la tarjeta, los estándares de servicios y las normas para la fabricación de las tarjetas (por ejemplo, el formato básico de la tarjeta). Este documento fue elaborado y suscrito por las economías participantes en el programa. Como la salvaguardia de la soberanía nacional es un principio básico del marco operativo de la ABTC, el documento no es jurídicamente vinculante y todos los Estados participantes están de acuerdo en aceptar sus disposiciones en la medida de sus posibilidades basándose en el principio del máximo empeño.

El marco operativo de la ABTC es un documento de acceso público y representa una parte importante del intercambio de información entre las economías miembros y la comunidad empresarial. La información sobre la ABTC especificada por economías al consignar en el manual “*APEC Business Travel Handbook*” (Manual APEC sobre viajes de negocios), que puede consultarse en el sitio Web sobre movilidad empresarial comercial www.businessmobility.org.

Las solicitudes para la obtención de la tarjeta ABTC deben presentarse ante el organismo designado del país del interesado (cada país determina qué organismo acepta las solicitudes). El país de origen procede entonces a las verificaciones necesarias para seleccionar a los genuinos solicitantes: se acordó que el país de origen era el más indicado para aplicar los procedimientos pertinentes a fin de determinar a quién se podía conceder la ABTC, y mantener así la integridad del programa. Aunque los requisitos básicos para la obtención de la tarjeta se establecen en el marco operativo, las economías pueden utilizar criterios adicionales para respaldar las candidaturas de los genuinos solicitantes. Las solicitudes aprobadas por el país de origen se envían a las economías participantes y, si son aceptadas, se otorga

una preautorización. Los Estados miembros no están obligados a justificar su eventual negativa a otorgar esta autorización a cualquier solicitante. Por último, el país de origen puede expedir la ABTC, que permite a su titular la entrada en todas las economías que han otorgado la preautorización.

El sistema de preautorización permite a los Estados mantener el control del movimiento de las personas físicas a través de sus fronteras y de la elección de los solicitantes internos. Los participantes también se benefician de las mayores garantías que ofrece el programa, gracias al doble procedimiento de selección, que tiene lugar en el país de origen y en los países de destino. El programa inspira un alto grado de confianza tanto a los funcionarios de los gobiernos como a la comunidad empresarial, ya que en toda la historia de la ABTC no se ha detectado ningún caso de fraude.

Puesto que el régimen ABTC tiene numerosos puntos en común con el Modo 4, es un ejemplo excelente de innovación en la esfera de la migración que tiene consecuencias para el Modo 4 y del que pueden extraerse enseñanzas. En especial, el APEC tiene mucha importancia por lo que respecta a la cooperación entre los países de envío y los de recepción, ya sea en su trabajo conjunto sobre los asuntos de interés, como la seguridad, ya en el fortalecimiento de la capacidad.

Comentador

Johannes Bernabe, Agregado Laboral, Misión Permanente de Filipinas ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

Con respecto a la cooperación entre los países de envío y de recepción, el programa ABTC da la impresión de ser un régimen desigual: incumben a la economía de origen la mayoría de las obligaciones, mientras que el compromiso de los países de recepción parece limitarse a la admisión de visitantes de negocios ya seleccionados por los países de origen.

También es necesaria una aclaración sobre cuáles son los puntos en común entre la ABTC y el Modo 4 a los que se ha hecho alusión en la presentación. Se han enumerado algunos elementos fundamentales para el funcionamiento de la ABTC: la transparencia y la infraestructura legal y técnica. Sin embargo, no está claro cómo pueden salvarse las dificultades de acceso al mercado una vez satisfechas estas exigencias iniciales. La ABTC parece ser un acuerdo cuya sola finalidad es la facilitación: no aborda las cuestiones relacionadas con las preocupaciones de los negociadores del AGCS, sobre todo, las relativas al acceso al mercado y las medidas de reglamentación.

Reacciones a los Comentarios

David Watt, Departamento de Inmigración, Asuntos Multiculturales e Indígenas, Australia

El régimen ABTC facilita la circulación de visitantes de negocios y crea un mecanismo transparente para el acceso, que es necesario para el comercio y la inversión. Ocurre que la ABTC no se ocupa, en efecto, del acceso al mercado, sino más bien de posibilitar que el viaje no se vea afectado por negativas ni procedimientos administrativos engorrosos. Ahora bien, algunas de las dificultades que implican dar acceso al mercado guardan relación precisamente con cuestiones tales como la confianza, la seguridad y los regresos, que la ABTC procura resolver.

Julia Nielson, Dirección de Comercio, OCDE

Las soluciones a los problemas que se observan en regímenes como el del ABTC y los tipos de relaciones que implican podrían ser la vía para proporcionar acceso al mercado. En este sentido, los países podrían reflexionar sobre cómo la confianza entre los reguladores y las soluciones a los problemas de gestión de la circulación generadas en el contexto de éstos y otros acuerdos bilaterales podrían ampliarse con el tiempo sobre la base del principio NMF. Es decir, los arreglos para la gestión de la circulación en el ámbito bilateral o regional podrían servir de

modelo para otros arreglos en los que participe un mayor número de países. Así pues, un país que haya negociado determinados acuerdos (por ejemplo, mecanismos para asegurar el regreso y proporcionar protección a los trabajadores) con un conjunto dado de países podría abrir el acceso a todos los países capaces de satisfacer esas condiciones.

Estudio de caso 2: TLCAN

¿Cómo aborda el TLCAN la circulación de trabajadores temporales, cómo funciona a este respecto y qué enseñanzas se pueden extraer de ello de interés para el Modo 4?

Luz María Servín Sotres, Directora de Asuntos internacionales, Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Migración, México

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se negoció entre el Canadá, los Estados Unidos de América y México entre 1991 y 1993 con el objetivo de establecer un comercio sin aranceles. Desde su entrada en vigor el 1º de enero de 1994, con el TLCAN se procura eliminar la mayoría de los obstáculos transfronterizos al comercio y la inversión existentes entre sus Estados partes para 2005.

En el capítulo XVI del TLCAN se establecen principios y obligaciones generales en relación con la entrada temporal de personas de negocios. Las disposiciones de este capítulo comprenden las relaciones comerciales preferenciales entre las partes, la disposición para facilitar la entrada temporal sobre una base de reciprocidad y establecer criterios y procedimientos transparentes para la entrada temporal, y la protección de la fuerza de trabajo interna. Cada parte se obliga a aplicar sus propias medidas para evitar el retraso o el menoscabo indebidos del comercio de bienes y servicios o de la realización de actividades mercantiles en el marco del acuerdo. A los efectos de este capítulo, por “persona de negocios” se entiende el nacional de una parte que se dedica al comercio de bienes, la prestación de servicios o

la realización de actividades de inversión. “Entrada temporal” significa la entrada de una persona de negocios de una parte en el territorio de otra, sin la intención de establecer residencia permanente.

Se creó un grupo de trabajo sobre la entrada temporal, integrado por representantes de cada parte para examinar la aplicación y administración del capítulo XVI; la elaboración de medidas para facilitar más aún la entrada temporal de personas de negocios sobre una base de reciprocidad; la eliminación/exención de las pruebas de certificación laboral o pruebas similares respecto de los cónyuges de las personas de negocios a quienes se haya autorizado la entrada temporal por más de un año, y por último, para proponer modificaciones o adiciones a este capítulo.

El grupo de trabajo se reúne una vez al año y sus actividades complementan las reglamentaciones internas para el control de la entrada de trabajadores migrantes temporales. El Instituto Nacional de Migración tiene a su cargo la administración de las disposiciones de este capítulo con miras a facilitar la entrada en México de los ciudadanos de los Estados partes del TLCAN así como la concesión de exenciones de visados y de permisos de trabajo a los cónyuges. En este grupo de trabajo, el Gobierno de México ha venido alentando la adopción de una política equivalente por los Estados partes del TLCAN respecto de la movilidad de las personas de negocios en otros foros internacionales como el APEC.

En la categoría de personas de negocios se distinguen cuatro modos migratorios. El primer grupo es el de visitantes de negocios, que comprende a las personas de negocios que desean ejercer sus actividades en relación con la investigación y el diseño, la agricultura y la industria, el mercadeo, las ventas, la distribución, los servicios postventa, los servicios generales, y la comercialización y venta.

El grupo de comerciantes e inversionistas comprende a las personas que tienen la intención de ejercer sus actividades en relación con el comercio de bienes o servicios, o de iniciar, desarrollar o administrar una operación de inversión, o proporcionarle asesoramiento o servicios técnicos, a la que la

empresa a que pertenece la persona de negocios ha asignado cierto capital, desempeñando funciones de supervisión, dirección o que requieren calificaciones esenciales.

Otro grupo es el del personal trasladado dentro de la misma empresa, que comprende a las personas de negocios que desean prestar sus servicios a una empresa, una sucursal o una filial, desempeñando funciones de gestión, dirección o que requieren conocimientos especializados.

Los profesionales son personas de negocios que pretenden llevar a cabo sus actividades en el ámbito profesional propio, según las categorías establecidas en el capítulo XVI (la lista comprende 56 profesiones).

Para facilitar la entrada de personas de negocios, en abril de 1994 el Gobierno de México emitió un nuevo formulario de migración acorde con la Ley General de Población y su reglamento de aplicación. El formulario, en español, inglés y francés, lo facilitan los consulados mexicanos en el extranjero, así como las agencias de viaje, las compañías aéreas y el personal de migración en todos los puntos de entrada. En aras de la transparencia, el formulario de migración para turistas, personas en tránsito, visitantes de negocios o consejeros, llamado comúnmente FMTTV, sustituyó al formulario de migración de negocios (FMN). El FMTTV es el único documento que tienen que rellenar los viajeros de los países miembros del TLCAN para entrar en México, puesto que existe un acuerdo de exención de visados entre México y las otras partes del TLCAN. Este documento permite a las personas de negocios canadienses y estadounidenses permanecer en el país entre 30 y 90 días, y puede renovarse hasta un máximo de cuatro años.

Hay un visado especial para los profesionales mexicanos y canadienses que desean entrar en los Estados Unidos, el visado comercial TLCAN o visado TN. Este visado tiene un inconveniente considerable: con una duración máxima de sólo un año, requiere renovaciones frecuentes. Para poder obtenerlo, el interesado debe ejercer alguna de las profesiones enumeradas en la Reglamentación Federal y poseer al menos una licenciatura, a menos que se especifiquen otros títulos. La lista comprende profesores universitarios e investigadores además de muchas

otras profesiones. Para los ciudadanos mexicanos, la duración aproximada del proceso de aprobación es de seis a ocho semanas. Los ciudadanos mexicanos que solicitan este visado deben cumplir ciertos requisitos adicionales que pueden no exigirse a los ciudadanos canadienses. Por ejemplo, un mexicano debe obtener el visado en un consulado estadounidense antes de poder entrar en los Estados Unidos al amparo del régimen TN; para ello ha de estar en posesión de una solicitud de trabajo amparada y de una petición de un trabajador no inmigrante.

Por lo que respecta a los movimientos migratorios en régimen del TLCAN, las estadísticas revelan que en el periodo 2000-2001, el número de mexicanos que entraron en los Estados Unidos y el Canadá fue sensiblemente inferior al de canadienses y estadounidenses que entraron, respectivamente, en uno y otro país.

De abril de 1994 a agosto de 2004, México concedió un total de 2.067.123 visados FMTTV. La tasa de crecimiento anual de entradas en México en el marco del TLCAN en el periodo 1995-2003 fue del 21,6 por ciento.

Desde la entrada en vigor del TLCAN, los ciudadanos estadounidenses han constituido el 93,5 por ciento, y los canadienses sólo el 6,5 por ciento, de todas las entradas con arreglo al formulario FMTTV. Entre abril de 1994 y agosto de 2004, los porcentajes de personas de negocios de las distintas categorías que entraron en México fueron los siguientes: 82,5 por ciento de visitantes de negocios, 14,3 por ciento de profesionales, 2,2 por ciento de comerciantes e inversores, y un uno por ciento de empleados trasladados dentro de la misma empresa.

Las partes del TLCAN no modificaron de forma sustancial sus procedimientos de migración para facilitar la entrada de las personas de negocios. Debido a la necesidad de reforzar la seguridad en las fronteras, los reglamentos de migración de las partes se han hecho más estrictos. Estos reglamentos han afectado negativamente a la movilidad de las personas de negocios.

Para México, el TLCAN ha sido una oportunidad de apertura y liberalización históricas. El TLCAN se ha utilizado reiteradamente

como modelo básico de otros acuerdos de libre comercio. Desde 1994, México ha firmado acuerdos similares con Colombia, Venezuela, Costa Rica, Bolivia, Nicaragua, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, el Uruguay, Israel, la UE y otros países.

Se ha hecho patente un firme compromiso y una fuerte voluntad de liberalización y de eliminar los principios proteccionistas. México tiene la intención de elaborar normas de mayor calidad para equipararse con el Canadá y los Estados Unidos en áreas como la seguridad, el transporte de mercancías y la circulación de personas.

Comentador

Johannes Bernabe, Agregado Laboral, Misión Permanente de Filipinas ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

Como se señalara anteriormente, el APEC facilita sobre todo la circulación de personas físicas proveedoras de servicios. Por otra parte, el TLCAN parece ser algo más que meramente facilitador, puesto que incluye algunas referencias concretas a la liberalización del acceso al mercado en relación con el Modo 4. Si el TLCAN proporciona efectivamente el tipo de acceso al mercado y de reforma reglamentaria conforme al Modo 4 que están buscando muchos países en desarrollo, entonces tal vez se puedan extraer enseñanzas de la experiencia a este respecto.

Es importante determinar los elementos del TLCAN que permitieron a las autoridades migratorias sentirse más cómodas al permitir una circulación más libre de personas. Puede ser tanto una consecuencia de las consideraciones políticas que surgen a raíz de un tratado de libre comercio como quizá un resultado de las disposiciones del capítulo XVI, que permite se alcance un grado suficiente de satisfacción entre las distintas autoridades migratorias, sobre todo dado el carácter estrictamente temporal de la migración contemplada en el acuerdo. En el primer caso, una señal política de las autoridades superiores bastaría para reformar y liberalizar el sistema migratorio. En el segundo caso, tal vez debieran tomarse como base ciertas partes del capítulo XVI, que

los negociadores, los reguladores y las autoridades de migración podrían aplicar para liberalizar aún más los mercados.

En cualquier caso, es importante determinar los elementos de los acuerdos regionales que pueden emplearse para la liberalización del comercio conforme al Modo 4 del AGCS. Un ejemplo concreto, que tal vez valga la pena seguir examinando, es determinar si existen obligaciones o criterios que pudieran imponerse a los países de envío o que éstos debieran cumplir, similares a la preautorización prevista en el TLCAN y el APEC, o a los procedimientos de verificación utilizados en el sistema de Filipinas.

Debate general

El debate giró en torno a los posibles medios de incorporar los logros de los acuerdos bilaterales y regionales al contexto del AGCS. Varios participantes hicieron hincapié en la importancia de la voluntad política que acompaña a todo instrumento jurídico, tratado o movimiento encaminado a hacer avanzar la liberalización del comercio en cualquier aspecto. Es necesario, pues, encontrar puntos en común para el acuerdo político así como formas de disipar las dudas o preocupaciones que puedan tener las autoridades de migración. Aunque no debería confundirse la liberalización con la facilitación, esta última es indispensable para hacer operativo el acceso al mercado. Los participantes destacaron la posibilidad de extraer elementos de los regímenes bilaterales y regionales que pudieran proporcionar a los interlocutores comerciales y a las autoridades de migración y reglamentación el grado de satisfacción necesario para liberalizar el acceso al mercado en el contexto del Modo 4, y ayudar a facilitarlo.

Entre las virtudes de los acuerdos bilaterales y regionales se señalaron su aspecto de fortalecimiento de la capacidad, el alto grado de confianza entre los reguladores y la posibilidad de fomentar reformas internas y soluciones creativas a problemas como la fuga de cerebros, los regresos y las repercusiones en el mercado de trabajo. Uno de los participantes sugirió que tal vez la utilización de un método de plantilla permitiría sacar provecho de las políticas de reglamentación y las medidas conexas que aseguran

el éxito de movilidad en el marco de los acuerdos entre grupos reducidos de países, e introducirlas en el ámbito multilateral. Se manifestó preocupación con respecto a la posibilidad de que este método se impusiese como condición obligatoria a algunos países en vez de utilizarse como instrumento de liberalización y transparencia. En respuesta, se señaló que la movilidad laboral ya estaba sujeta a condiciones, y que la finalidad de las plantillas sería hacerlas más transparentes. Además, puesto que algunos acuerdos proporcionan un mejor acceso al mercado con sujeción a ciertas condiciones, el método propuesto haría posible que más países estuviesen en condiciones de participar en esos acuerdos.

Algunas preguntas reflejaban interés por el funcionamiento del régimen de la tarjeta de viajes de negocios APEC. Se señaló que el procedimiento de preautorización de la ABTC era un instrumento útil, sobre todo en las condiciones actuales de acrecentada preocupación por las cuestiones de seguridad. Uno de los participantes preguntó si la facultad de cada país miembro de denegar el acceso a cualquier solicitante de la ABTC sin ofrecer ninguna justificación era esencial para el funcionamiento de este régimen. En opinión de los expositores, la ABTC no sería viable si los países ya no pudieran rechazar algunas solicitudes, puesto que tal modificación complicaría enormemente los procedimientos administrativos, toda vez que el éxito del sistema en su conjunto está basado en la posibilidad de tramitar un gran volumen de solicitudes con un coste mínimo.

En respuesta a una pregunta sobre la dinámica de los flujos al amparo de la ABTC, se explicó que en 2004 se expidió un total de 6.000 tarjetas, lo que, si bien representa una fracción muy reducida de la circulación transfronteriza de trabajadores en general, puede considerarse un buen resultado para un régimen relativamente nuevo dirigido a un grupo muy concreto de personas. Desde el comienzo del programa, el número de tarjetas expedidas se duplicó cada año, por lo que cabe esperar un incremento aún más rápido de la popularidad del sistema. Hasta ahora, casi la mitad de las tarjetas se han otorgado a australianos, lo que se debe a la duración de la participación de Australia en este régimen y a la magnitud de la publicidad realizada al respecto.

Se planteó la pregunta de si los acuerdos comerciales debían incluir la circulación de trabajadores para ser compatibles con los requisitos de la OMC. Se aclaró que en el marco de la OMC, los acuerdos comerciales debían ser “sustancialmente comerciales en su integridad” y, por tanto, no podían excluir *a priori* ningún modo de suministro. En consecuencia, el Modo 4 debía quedar comprendido en los acuerdos comerciales. Sin embargo, no había ningún requisito concerniente al alcance de los compromisos del Modo 4 o a la inclusión de una movilidad laboral más amplia.

Se señaló que al analizar la movilidad laboral entre el Canadá y los Estados Unidos era importante considerar los flujos en relación con diversas categorías de entrada, en lugar de hacerlo exclusivamente en relación con el TLCAN. Por ejemplo, es mayor el número de estadounidenses que entran en el Canadá al amparo de las disposiciones del régimen general que al amparo del TLCAN, pues estas disposiciones son más liberales y ofrecen mejores condiciones. Sin embargo, lo contrario también es válido con respecto a las disposiciones del régimen general estadounidense en comparación con las condiciones del TLCAN. En consecuencia, son muchos más los canadienses que utilizan el visado TN del TLCAN que el H-1B para entrar en los Estados Unidos.

En respuesta a una pregunta, se explicó que en el TLCAN se utiliza un método de listado negativo: hay una norma general que todos los países acatan y todas las listas no están incluidas en ella se hacen constar en el acuerdo. Sin embargo, el capítulo XVI del TLCAN es una lista positiva, pues sólo abarca a determinadas categorías.

SESIÓN V: CUMPLIMIENTO EN EL ÁMBITO NACIONAL DE OBLIGACIONES INTERNACIONALES

¿Cómo cumplen los Estados a nivel nacional las obligaciones comerciales internacionales que contraen a nivel regional y multilateral con respecto a la circulación de personas?

Presidente: **Alejandro Jara**, Embajador de Chile ante la OMC y Presidente del Grupo de Negociación sobre Servicios

Introducción

Carlo Gamberale, Comercio de Servicios, OMC

El tema de esta sesión es la relación entre las obligaciones de los tratados internacionales contraídas por los Estados a nivel bilateral, regional y multilateral, y el cumplimiento interno de dichas obligaciones. Este tema es fundamental para el seminario en su conjunto.

En las sesiones anteriores se analizaron la gestión nacional de la circulación temporal de personas físicas mediante acuerdos bilaterales y regionales, y el lugar que ocupan estos regímenes en los marcos de regulación nacionales. El AGCS es el único acuerdo multilateral que permite a los Estados asumir compromisos vinculantes sobre la circulación de ciertas categorías de personas físicas y, como tal, plantea algunos problemas concretos relacionados con su aplicación nacional.

Al examinar el tema de la aplicación en el plano nacional hay que hacer una distinción general entre la aplicación de acuerdos bilaterales y de integración regional profunda y la de instrumentos multilaterales (por ejemplo, compromisos del Modo 4). Los acuerdos comerciales preferenciales, a diferencia de los acuerdos de integración profunda, por regla general plantean problemas de aplicación similares a los del Modo 4.

Como los instrumentos bilaterales y regionales a veces se emplean para modelar las políticas y los marcos reguladores nacionales y viceversa, comparten a menudo la mayoría de las definiciones y, en consecuencia, se encajan mejor en las disposiciones internas que los acuerdos multilaterales.

Lo ideal sería que el Modo 4 se incorporara a la legislación interna utilizando instrumentos *ad hoc* – es decir, propios del Modo 4 – que recogiesen las definiciones y conceptos de estas disposiciones multilaterales. Sin embargo, no existe una estrecha relación entre el Modo 4 y la formulación de las políticas y marcos reguladores nacionales. Seguramente es poco realista esperar que el Modo 4 configure la normativa de migración de los casi 150 miembros de la OMC, aunque es comprensible porque los instrumentos bilaterales y regionales se utilizan a veces con este propósito, teniendo en cuenta factores tales como la proximidad geográfica, el nivel de desarrollo y los lazos culturales e históricos. De hecho, la afinidad entre los marcos reguladores nacionales y algunos acuerdos bilaterales y regionales se justifica por la aplicación de políticas migratorias y comerciales dictadas por las inquietudes e intereses que comparten los países miembros.

Por otra parte, los acuerdos regionales y especialmente los bilaterales suelen tener un alcance mucho mayor que el Modo 4. En

primer lugar, casi siempre comprenden la circulación temporal de trabajadores, dejando de lado cualquier distinción entre el sector de servicios y el manufacturero. En segundo lugar, incorporan muchos aspectos de la migración que trascienden el concepto comercial de acceso al mercado y el ámbito de aplicación del Modo 4. Sin embargo, podría decirse que algunas de estas medidas tal vez abonan el terreno para el cumplimiento de los compromisos referentes al Modo 4, como las obligaciones que tienen los países de envío y los países de recepción en lo tocante a la gestión de los flujos migratorios, las medidas para compensar la escasez de mano de obra, la creación de mercados laborales transfronterizos, la protección de los derechos de los migrantes, etc.

No puede decirse lo mismo de la aplicación del Modo 4, que se limita a una serie de compromisos relativos al acceso. Los miembros de la OMC acordaron liberalizar el comercio conforme al Modo 4, pero sin perjuicio de sus políticas migratorias unilaterales, bilaterales o regionales. A fin de cuentas, el Modo 4 no se refiere a la liberalización de las políticas migratorias sino a la liberalización del suministro de servicios, que implica la circulación de personas físicas.

El AGCS no regula directamente las áreas de políticas pertinentes de sus miembros. De hecho, los miembros de la OMC gozan de libertad para configurar su legislación y sus políticas nacionales, siempre y cuando respeten las obligaciones internacionales que han contraído en el marco del AGCS.

Los miembros de la OMC están de acuerdo en asumir compromisos vinculantes de liberalización basados en un conjunto de conceptos y definiciones del AGCS, que no necesariamente aparecen reflejados en las legislaciones nacionales a pesar de los esfuerzos por hacerlo. En la mayoría de los casos, los compromisos relativos al Modo 4 se “acomodan” en los marcos reguladores vigentes, que sólo se modifican para reflejar las obligaciones multilaterales cuando es absolutamente necesario.

Otra dificultad es que los compromisos referentes al Modo 4 se limitan a la circulación de personas físicas en relación con el suministro de servicios, mientras que la inmensa mayoría de los

regímenes nacionales no hace distinción entre los trabajadores del sector de servicios y los del sector manufacturero.

Por lo tanto, el inconveniente principal de este tipo de aplicación reside en la dificultad de conciliar las disposiciones del Modo 4 con las categorías y conceptos empleados en los marcos reguladores nacionales, lo que entraña obstáculos administrativos y de procedimiento a la circulación de personas físicas con arreglo a las disposiciones del Modo 4. Así pues, si bien una integración plena de los conceptos del Modo 4 en los marcos reguladores nacionales es poco realista y quizá innecesaria, es deseable cierto grado de aplicación nacional de esas disposiciones, y para facilitarla, hay que dedicar más esfuerzo a la elaboración de categorías y definiciones comunes.

A este respecto cabe señalar que definir con mayor claridad y precisión las categorías del Modo 4 también podría contribuir a su liberalización, en la medida en que revelaría a los reguladores su limitado alcance dentro de la esfera de la migración. En realidad, la falta de distinciones claras entre la circulación temporal conforme al Modo 4 y otros tipos de circulación temporal puede ser un lastre para la liberalización de esta categoría.

Hasta ahora se han propuesto dos criterios clave para mejorar los compromisos relativos al Modo 4 y su cumplimiento en el ámbito nacional. Según el primero, habría que centrarse en la elaboración de categorías y definiciones comunes respecto del Modo 4. El segundo criterio favorece la adopción de instrumentos flexibles de aplicación nacional, como el “visado AGCS”, y la remoción de algunos de los obstáculos administrativos y de procedimiento más restrictivos del comercio que resultan a raíz de la incompatibilidad entre los compromisos referentes al Modo 4 y los marcos reguladores nacionales.

Como conclusión, los problemas relacionados con el cumplimiento efectivo de los compromisos relativos al Modo 4 no pueden resolverse mediante la uniformidad de la normativa que establecen la legislación y las políticas en materia de migración. No obstante, es decisivo para el cumplimiento y la ampliación de los compromisos específicos sobre la circulación de personas

físicas, que los conceptos y definiciones del Modo 4 se integren mejor en los marcos reguladores nacionales.

Estudio de caso 1: México

Luz María Servín Sotres, Directora de Asuntos Exteriores, Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Migración

México está a la vanguardia del mundo globalizado en su política encaminada a armonizar las necesidades internacionales con los intereses nacionales. Para incentivar el desarrollo económico, México ha firmado varios acuerdos internacionales.

Los tratados internacionales competen al Ministerio de Economía. El Instituto Nacional de Migración, que forma parte del Ministerio del Interior, desempeña un papel de cierta relevancia en los acuerdos relacionados con la migración. También está facultado para firmar tratados internacionales sin necesidad de la aprobación ulterior del Senado, lo que agiliza considerablemente el trámite. En todos los demás casos, los acuerdos internacionales deben ser ratificados por el Senado. Antes de que cualquier tratado pueda entrar en vigor, debe ser publicado en el boletín oficial de México.

Una ley que regula el proceso de adopción de acuerdos internacionales establece que los tratados sólo pueden firmarse entre el Gobierno de México y uno o varios sujetos de derecho internacional. Por tanto, los acuerdos interinstitucionales deben ser firmados por un órgano representativo del Gobierno mexicano y un órgano del gobierno extranjero. Se trata de un método empleado por el Instituto Nacional de Migración para concertar acuerdos con sus homólogos (por ejemplo, el memorando de entendimiento firmado recientemente con la OIM referente a la asistencia a los regresos voluntarios).

Para explicar la posición de los tratados internacionales en la legislación mexicana, es necesario aclarar antes la estructura de dicha legislación. La jerarquía de la legislación mexicana puede representarse con la Pirámide de Kelsen: en el vértice de la

pirámide está la Constitución, de la que derivan todos los demás instrumentos que forman el marco jurídico general. El requisito principal del sistema es que las disposiciones de los acuerdos internacionales no contradigan la Constitución; cuando hay tal contradicción, prima esta última.

El sistema jurídico mexicano otorga al presidente la facultad de adaptar los reglamentos y otros instrumentos normativos para que se correspondan con los objetivos de las disposiciones legales; en otras palabras, la responsabilidad de la aplicación de los tratados recae en el ejecutivo. Por ejemplo, en el caso del TLCAN, hubo que modificar más de 100 artículos de la legislación mexicana para que pudieran aplicarse las disposiciones del tratado.

Con respecto a los acuerdos de libre comercio, México ha seguido una pauta similar a las directrices generales para los tratados. La mayoría de los acuerdos internacionales, salvo los firmados con la Unión Europea, Israel y Panamá, incluyen artículos sobre la circulación de personas. Estos artículos son muy uniformes: su objetivo principal es facilitar la circulación de personas, particularmente las personas de negocios, e incluyen cláusulas de reciprocidad.

A veces un acuerdo de libre comercio puede dar lugar a otras disposiciones, como ocurrió con el sistema de cooperación entre México y los Estados Unidos para la seguridad fronteriza. En marzo de 2002, México firmó un plan de acción sobre seguridad fronteriza encaminado a regular el movimiento transfronterizo de personas entre los dos países. El plan comprende disposiciones para velar por la seguridad en las fronteras, la realización de campañas de prevención destinadas a los migrantes de zonas de riesgo, la disuasión de la migración indocumentada, y la prevención de la violencia en la frontera. Para ejecutar el plan de acción se llevó a cabo una labor de coordinación con los órganos encargados del control de fronteras y otros órganos pertinentes y se organizaron campañas publicitarias.

La aplicación de los tratados también ha dado lugar a varias reformas: el Ministerio del Interior ha empezado a publicar todos los acuerdos internacionales en su sitio Web, se ha habilitado un servicio de información telefónica para facilitar información sobre

las disposiciones de los tratados, se han elaborado programas de intercambio con empresas, etc.

Estudio de caso 2: El Canadá

Paul Henry, Asesor en Política Comercial, Ciudadanía e Inmigración del Canadá

El tema de la exposición son las obligaciones internacionales del Canadá dimanantes de acuerdos comerciales internacionales, relativas a la entrada temporal de personas de negocios (por ejemplo, permisos de trabajo y opinión del mercado laboral), en virtud de las cuales se ofrece un acceso más “fácil” o “liberal” a los mercados canadienses a aquellas personas de negocios que realizan determinadas actividades empresariales.

En el plano nacional, el Canadá cumple sus obligaciones relativas a la entrada temporal dimanantes de acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales modificando, cuando es necesario, sus reglamentos e instrucciones o directrices administrativas. Al analizar el cumplimiento nacional es importante considerar, en primer lugar, las disposiciones y reglamentaciones de carácter general (o universales) concernientes a los trabajadores temporales recogidas en la Ley de Inmigración del Canadá, y, en segundo lugar, las obligaciones que tiene el Canadá en virtud de acuerdos internacionales tan importantes como el Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y Chile, el TLCAN y el AGCS. En general, esas obligaciones internacionales sobre entradas temporales pueden ser equivalentes, compatibles o distintas de las disposiciones generales. En el Canadá, como en muchos otros países, existen importantes relaciones entre la normativa nacional y las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos de comercio internacionales. Esas relaciones pueden diferir de manera considerable, en función de las categorías de personas de negocios a que se refieran esos acuerdos comerciales internacionales. Por lo común, las disposiciones generales del Canadá sobre la entrada temporal estipulan que los nacionales extranjeros necesitan un permiso de trabajo para ejercer un empleo temporal en el país. Antes de la expedición del permiso de trabajo, el empleador o

cliente canadiense del posible trabajador extranjero debe solicitar la opinión del mercado laboral en cuanto a la oferta de trabajo. En virtud de los acuerdos comerciales internacionales suscritos, el Canadá ha contraído obligaciones que prescriben la “facilitación” o “liberalización” de la entrada temporal de los siguientes tipos principales de trabajadores extranjeros: visitantes de negocios, comerciantes e inversores, personal trasladado dentro de la empresa, y profesionales contratados. Los visitantes de negocios habilitados no necesitan permiso de trabajo; lo necesitan, en cambio, los comerciantes, inversores y trabajadores transferidos dentro de la misma empresa habilitados, aunque no se requiere respecto de ellos la opinión del mercado laboral. Estas obligaciones se incorporaron fácilmente al sistema canadiense, puesto que eran sobre todo equivalentes a las disposiciones generales vigentes o compatibles con ellas, y se les dio cumplimiento modificando en consonancia las instrucciones o directrices administrativas.

En el caso de los profesionales, empero, la incorporación se realizó modificando la reglamentación. A raíz de las mencionadas obligaciones, a determinados profesionales se les otorgan ahora permisos de trabajo sin necesidad de una opinión previa del mercado laboral. Para ello se hizo uso de una excepción prevista a la norma general que exigía tal opinión. En términos generales, no fue necesario introducir nuevas normas ni hacer modificaciones importantes en la legislación canadiense para dar cabida a las obligaciones internacionales estipuladas en el Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y Chile, el TLCAN y el AGCS. Las obligaciones internacionales del Canadá cumplieron una función liberalizadora en la medida que ciertas disposiciones generales vigentes quedaron jurídicamente supeditadas a ellas. Las obligaciones internacionales relativas a determinados profesionales fueron más liberalizadoras porque la supresión de la opinión del mercado laboral acabó con un importante obstáculo a la entrada temporal. Además, su cumplimiento no entrañó dificultades pues ya había una excepción prevista.

Por último, en los debates anteriores se hizo una distinción entre el acceso al mercado y los procedimientos administrativos. Los oradores señalaron dos grupos distintos de problemas relacionados con la entrada temporal. Ahora bien, hay medidas de entrada temporal vigentes (por ejemplo, leyes, reglamentos, políticas,

prácticas o procedimientos administrativos) que complican ambas situaciones. Los obstáculos al acceso al mercado de trabajo se perciben más fácilmente en las obligaciones internacionales del país o en sus leyes y reglamentos sobre la entrada temporal; pero hay muchos obstáculos, menos evidentes, a la movilidad de las personas de negocios en el cumplimiento y la administración de las obligaciones internacionales de un país o sus disposiciones generales pertinentes. Uno de los mayores problemas para las personas de negocios y negociadores comerciales con respecto al cumplimiento de las obligaciones internacionales es la falta de transparencia de los procedimientos administrativos nacionales.

Estudio de caso 3: Colombia

Adriana Suárez, Consejera Comercial, Misión Permanente de Colombia en Ginebra

La expansión del comercio mundial de bienes y servicios así como de las inversiones requiere múltiples acciones a nivel nacional, particularmente en materia de servicios financieros, comunicaciones, infraestructura y sistemas aduaneros, así como la facilitación de los procedimientos indispensables para la circulación de personas físicas que realizan actividades empresariales. El incremento del volumen del comercio de servicios en la última década ha llevado a la liberalización del capital como factor de producción, pero no se ha seguido la misma tendencia con respecto a la circulación de trabajadores. El nivel de los compromisos relacionados con la circulación de personas físicas y especialmente con la facilitación de la movilidad laboral en el contexto multilateral es muy inferior a los logros alcanzados en los ámbitos bilateral y regional.

En el último decenio, Colombia ha firmado acuerdos concernientes a la circulación temporal de personas en los ámbitos bilateral, regional y multilateral. El objetivo principal de esos acuerdos es mejorar el comercio de bienes y servicios y promover la inversión en la economía nacional. En los tres últimos años, el Gobierno ha trabajado en la mejora de los mecanismos para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en los acuerdos internacionales.

En el plano regional, Colombia, como parte de la Comunidad Andina, ha acordado aplicar un régimen que permita la libre circulación de personas dentro de la región. Sus objetivos son similares a los establecidos por los Estados Miembros de la CE. La subregión andina tiene 120 millones de habitantes, y las exportaciones están valoradas en 6.000 millones de dólares EE.UU. anuales. Las obligaciones contraídas en el marco de la Comunidad Andina tienen como objetivo facilitar la entrada de turistas y personas de negocios en el mercado laboral regional. Este tipo de acuerdo va más allá de las disposiciones relativas a los movimientos de carácter comercial consignadas en el AGCS, el TLCAN, el APEC y otros instrumentos análogos.

Colombia también ha firmado acuerdos bilaterales relacionados con la circulación de personas físicas, por ejemplo, el Acuerdo del Grupo de los Tres (G-3) con México y Venezuela. En este Acuerdo se establecen principios con el propósito de facilitar la circulación de profesionales y personas de negocios, incluidas categorías como los trabajadores trasladados dentro de la misma empresa, los visitantes de negocios y los inversores. En el ámbito multilateral, Colombia se ha adherido al AGCS y ha asumido algunos compromisos horizontales relacionados con el Modo 4.

Para entender lo que ha hecho Colombia en el ámbito interno a fin de aplicar esos acuerdos internacionales y bilaterales, es necesario analizar las disposiciones pertinentes de la legislación nacional. La política migratoria mantiene como principio básico la soberanía, pero también tiene como objetivo lograr la transparencia y cooperación entre las partes interesadas. Además, las disposiciones sobre inmigración se regulan en función de las necesidades sociales, demográficas, económicas, científicas, culturales, sanitarias y otras necesidades e intereses del Estado.

Con el fin de encontrar mecanismos adecuados para facilitar los procedimientos administrativos, la legislación colombiana distingue entre entrada temporal y entrada permanente de personas. Esta distinción ha contribuido a proteger el mercado laboral interno, al que se atribuye alta prioridad habida cuenta del nivel de desempleo, que ha oscilado entre un 15 y un 20 por ciento en los cuatro últimos años; también ha permitido la elaboración de procedimientos eficaces para facilitar la circulación

de determinadas categorías de personas. Así pues, la política nacional de migración incluye el régimen de visado temporal, con el que se regula la entrada de extranjeros que llegan a Colombia por un período de tiempo limitado. Este régimen establece claros requisitos y procedimientos respecto de varias categorías de personas, que simplifican y aceleran las medidas administrativas y facilitan el control. En la categoría de permisos de entrada temporal hay varias clases de visados específicos de determinados grupos de personas, como visitantes de negocios, personal transferido dentro de la misma empresa, trabajadores, inversores, profesionales, profesores y científicos, artistas, expertos necesarios para la transferencia de tecnología, etc. En función de la clase de actividad y los términos del contrato, toda persona que ingresa en el país necesita el tipo apropiado de documento de entrada.

El primer tipo de documento de entrada comprende a trabajadores y otras personas contratadas que vienen a Colombia para realizar una tarea concreta dentro de su área de especialización: periodistas, misioneros, directores técnicos y personal administrativo de organismos extranjeros públicos o privados que operan en el país. Para obtener este tipo de visado, la empresa que contrata a la persona debe presentar una solicitud en su nombre. Para esta categoría se expiden visados de entradas múltiples con validez de dos años, pero sólo bajo responsabilidad de la empresa de la persona física que lo solicite.

El siguiente tipo de documento de entrada vigente en Colombia es el visado de negocios, para los visitantes de negocios (personal directivo y ejecutivo de empresas extranjeras que tienen vínculos económicos con una empresa nacional). Este grupo está comprendido en los compromisos relativos al Modo 4, y la finalidad de este régimen es facilitar el desarrollo de los negocios y las inversiones en la economía colombiana. Las personas que pertenecen a esta categoría tienen derecho a entradas múltiples en el país por un período de hasta cinco años.

El tercer tipo de documento de entrada es el de los visitantes. El visado de visitante se expide en los casos en que no existe vínculo con el mercado laboral interno ni se pagan sueldos ni honorarios en el país. Se ofrece a los extranjeros que desean entrar

en Colombia en un régimen no permanente, y habitualmente se otorga a personas como fotógrafos, empresarios, universitarios interesados en participar en seminarios, simposios, etc.

Hay otro tipo de documento de entrada que se expide a los extranjeros que entran en el país para recibir tratamiento médico, o realizar inversiones y por otros motivos personales. Además, hay visados para estudiantes y sacerdotes.

En el proceso de incorporación de los acuerdos internacionales y bilaterales al sistema nacional se eliminaron muchas restricciones de los procedimientos administrativos internos, haciendo así más eficaz todo el proceso. En la actualidad, las solicitudes de visado se tramitan dentro de las 48 horas siguientes a la presentación de los documentos requeridos. Se trata de un procedimiento ágil para facilitar los intercambios entre los países y empresas.

En respuesta a algunas observaciones anteriores, cabe señalar que a Colombia no le interesa la armonización de las categorías de los regímenes internos en el marco internacional, puesto que las definiciones que se emplean actualmente en Colombia son un buen punto de partida para adaptar su legislación nacional a los tratados internacionales. En cambio, por su propio interés, Colombia aspira a que se asuman compromisos significativos en relación con el Modo 4 del AGCS. En consecuencia, es necesario proceder a la tarea de aclarar las definiciones actuales y las distintas categorías de proveedores de servicios. El hecho de entender mejor los compromisos contribuirá a incrementar la previsibilidad y la transparencia del Modo 4; sin embargo, no garantizará el efectivo acceso al mercado.

Comentador

Sumanta Chaudhuri, Misión ante la OMC, India

En los debates anteriores se ha apuntado que a menudo los acuerdos bilaterales y regionales son muy distintos del AGCS respecto de las categorías de personas comprendidas. También se ha observado que las leyes nacionales concernientes a la

migración difieren enormemente unas de otras. Sin embargo, en el transcurso del debate se hizo patente que las diferencias son mucho más pequeñas de lo que se creía anteriormente y que hay una coincidencia entre los reglamentos nacionales de migración y las categorías incluidas en el AGCS. En el caso concreto del ejemplo canadiense, las disposiciones nacionales referentes a dos grupos de trabajadores migrantes –visitantes de negocios y trabajadores trasladados dentro de la misma empresa—eran similares en lo sustancial al Modo 4. También se ha visto que ciertas categorías que son objeto de debate en el marco del AGCS, como los proveedores de servicios contractuales y los profesionales independientes, predominan varias listas multilaterales y en algunos acuerdos bilaterales y regionales. Así pues, hay indicios de que puede ser más fácil establecer una correspondencia entre los regímenes nacionales y las obligaciones internacionales, incluidos los acuerdos comerciales regionales, respecto de ciertas categorías que de otras. Concentrarse en esas categorías de trabajadores migrantes podría ayudar a avanzar en relación con el AGCS.

El hecho de centrarse en los puntos comunes que presentan las distintas experiencias nacionales puede ser otra forma de lograr progresos en las negociaciones en el marco del AGCS. A este respecto se han hecho propuestas relativas a la adopción de ciertas plantillas modelo comunes para la liberalización del comercio conforme al Modo 4, como la lista modelo, incluida la noción de un visado AGCS. Esas plantillas pueden ser herramientas multilaterales útiles: proporcionarían un mayor grado de certeza, al tiempo que se mantiene una flexibilidad importante en el proceso de formulación de políticas. El caso colombiano, en el que el cumplimiento de obligaciones internacionales se utilizó para simplificar los procedimientos administrativos internos, indica que podría resultar útil crear plantillas referidas a los procedimientos administrativos así como a las reglamentaciones nacionales.

Uno de los argumentos esgrimidos en favor de los acuerdos bilaterales y regionales es que son mucho más flexibles que el AGCS en cuanto a criterios de selectividad se refiere, y abarcan áreas muy concretas de interés mutuo para las partes de que se trate. En el AGCS se utiliza un criterio de lista positiva, pero en la mayoría de los acuerdos bilaterales y regionales se prefiere abarcar áreas concretas para tener la posibilidad de ser más

selectivo y sacar provecho de la decisión de basarse en áreas de mayor interés mutuo en lo que respecta a sectores u ocupaciones. Al parecer, no hay conflicto intrínseco alguno entre estos dos criterios. Por tanto, podría haber una posibilidad de introducir la flexibilidad y selectividad de los acuerdos bilaterales y regionales en los compromisos del AGCS utilizando ya sea el criterio de lista positiva o el de lista negativa en relación con compromisos concretos referentes al Modo 4 respecto de las distintas categorías determinadas.

Por último, se han planteado algunas preocupaciones que, aun perteneciendo al ámbito nacional, se extienden a los compromisos internacionales, sobre todo cuestiones relativas a la seguridad y el mercado laboral. Una vez más, la experiencia con los acuerdos bilaterales y regionales puede ayudar a paliar estos problemas en el marco multinacional. Por ejemplo, algunas de las salvaguardias que ofrecen los acuerdos bilaterales y regionales vigentes se podrían adaptar a los compromisos del AGCS, cuando fuera procedente. Además, la lista modelo propugnada anteriormente, también ha hecho pensar en algunos mecanismos para privar de incentivos a los interesados que hacen mal uso del visado AGCS, y prevenir así su utilización indebida.

Debate general

El debate fue intenso y se centró en la interfaz entre las obligaciones relativas al Modo 4 y la viabilidad de su cumplimiento en los marcos reguladores nacionales. El problema giraba en torno a la dicotomía entre la posibilidad de una liberalización más profunda y más rápida de reducidos sectores de movilidad laboral y las realidades de las políticas y reglamentaciones nacionales de inmigración, que no reconocen algunas de las distinciones que se hacen conforme al Modo 4.

Un grupo de participantes sostuvo que el proceso de liberalización y cumplimiento los compromisos internacionales se vería facilitado por el establecimiento de categorías reducidas y claramente definidas de personas comprendidas en las obligaciones referentes al Modo 4, y velando por que los negociadores se

sientan cómodos con ellas. Uno de los participantes dijo que la categorización debería hacerse de modo tal que se tomaran en cuenta tanto las necesidades relativas al Modo 4 como la estructura general de los sistemas nacionales de inmigración, y llevarse a cabo en dos niveles. El primer nivel correspondería a la distinción entre personas que entran en un país para trabajar en el sector de servicios y las que lo hacen para trabajar en otros sectores de la economía. El segundo nivel de diferenciación incluiría dos tipos de categorías: en primer lugar, la categorización general presente en las listas actuales, y hecha de acuerdo con el nivel del trabajador migrante (por ejemplo, director, ejecutivo, especialista, etc.); en segundo lugar, la realizada según el sector de servicios dado (por ejemplo, banca, telecomunicaciones, contabilidad, etc.). Este método permitiría la liberalización de segmentos muy reducidos y concretos del mercado, que sería considerablemente más fácil de negociar y llevar a cabo que la liberalización aplicada a la totalidad de la circulación de trabajadores a través de la frontera nacional, siempre que estas categorías queden reflejadas en los marcos reguladores nacionales. Se adujo que, en ausencia de grupos de personas claramente definidos, el cumplimiento de las obligaciones internacionales tiene lugar en el marco de las normas generales que regulan la totalidad de los flujos de inmigración nacionales, lo que, con contadas excepciones en casos de regímenes nacionales muy liberales, significa que la liberalización se ve obstaculizada por la necesidad de seguir la vía más lenta de la apertura.

Otro grupo de participantes señaló que la mayoría de los regímenes de inmigración nacionales no distinguen entre proveedores de servicios y otros sectores de la economía. En los pocos casos en los que existe una disposición aparte para los proveedores de servicios, su aplicación es restringida porque las disposiciones generales son más beneficiosas. Se sostuvo que el Modo 4 era una creación artificial: desde la perspectiva de la política y la administración internas, la noción de proveedores de servicios no era adecuada y la creación de múltiples categorías reducidas resultaba engorrosa. Por otra parte, la falta de conocimiento del AGCS entre la comunidad de negocios se mencionó como ejemplo de la impropiedad de este acuerdo respecto de las necesidades de las personas de negocios. Se señaló que tanto a las autoridades de inmigración como a las empresas les interesaba que el Modo 4 comprendiera una categoría laboral

más amplia. Al mismo tiempo, como los reglamentos nacionales actuales y las obligaciones relativas al Modo 4 no proporcionan un grado suficiente de movilidad laboral, son necesarias algunas modificaciones.

Se reiteró que la finalidad del Modo 4 era circunscribir el área de intervención a las políticas y reglamentaciones migratorias nacionales con miras a una más rápida liberalización en esta área, pero tal delimitación hacía problemática la incorporación del acuerdo a los sistemas reguladores nacionales. Aunque un acuerdo más amplio podría ser más compatible con esos sistemas y más fácil de aplicar, tal vez no entrañara las mismas posibilidades de liberalización. Se reconoció ampliamente que se trataba de un importante dilema que era preciso resolver. Uno de los participantes señaló que una solución parcial a este problema podía consistir en centrarse en los proveedores de servicios contractuales, que pueden representar una categoría horizontal no limitada al empleo en el sector de servicios. Los proveedores de servicios contractuales se pueden considerar una categoría general genuinamente temporal, pertinente para la comunidad empresarial y no limitada artificialmente por el empleo en un sector determinado.

Se formuló una pregunta relacionada con los tratados de inversión bilaterales, a saber, si algunos de esos acuerdos contenían disposiciones relativas a la circulación de personas físicas y cómo se correspondían con el Modo 4. En respuesta, se explicó que, en el caso de los acuerdos de protección de la inversión extranjera canadienses, por ejemplo, se hacía alguna referencia a la circulación de personas, principalmente inversores, por ello no podían compararse con las disposiciones cabales del AGCS.

Uno de los participantes expresó su preocupación con respecto al hecho de que las obligaciones comerciales internacionales contraídas por los países, en algunos casos perpetuaban el *statu quo* en lugar de generar una mayor liberalización. En respuesta, se indicó que los acuerdos que perpetuaban el *statu quo* seguían siendo importantes, pues ofrecían la seguridad de que el país no se desviaría de su postura comercial habitual hacia una posición de menor apertura.

SESIÓN VI: PERSPECTIVA DE LOS INTERESADOS

Presidente: **Piyasiri Wickramasekara**, Especialista Principal en Migración, Servicio de Migraciones Internacionales, OIT

Esta sesión de la conferencia estuvo dedicada a escuchar las opiniones de las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores, mandantes clave de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los trabajadores y los empleadores tienen un interés fundamental y directo en las medidas para liberalizar el comercio y la migración. Los empleadores siempre han defendido normas más liberales para la admisión de trabajadores extranjeros con el fin de tener acceso a las calificaciones y la competencia que no siempre se encuentran en el ámbito nacional. Los sindicatos, por otra parte, siempre han procurado proteger los intereses de sus miembros y de todos los trabajadores empleados en sus países.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), como institución tripartita única que representa a gobiernos, trabajadores y empleadores, considera que estos debates tienen una enorme importancia para los intereses y objetivos de sus mandantes clave. El Director General de la OIT, Sr. Juan Somavia, ha señalado recientemente a la atención de los jefes de Estado reunidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York el informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Es evidente que la liberalización del comercio

y los flujos de capital, así como de la circulación transfronteriza de personas, tiene profundas dimensiones sociales que deben tomarse en cuenta si se quiere que la globalización contribuya al bienestar social.

En la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en junio de 2004 en Ginebra, la cuestión de la migración laboral encabezaba el programa examinado por las delegaciones tripartitas de los 177 Estados miembros de la OIT. La discusión general celebrada como parte de la conferencia condujo a la adopción de una resolución en que se pedía a la OIT que llevara a cabo un plan de acción sobre la migración, incluida la elaboración de un “un marco multilateral no vinculante para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos”. El hecho de haber alcanzado un acuerdo sobre una cuestión tan controvertida como la migración puede considerarse un logro más que importante. La Conferencia llegó incluso a especificar qué cuestiones de política, desde la admisión hasta el trato, pasando por los envíos y los regresos, debería abarcar dicho marco. La OIT formulará las directrices sobre el mejoramiento de las políticas y prácticas nacionales para mutuo provecho de todas las partes, en consulta con otros organismos interesados.

Estas novedades son muy importantes para el tema de la presente sesión, puesto que hay convergencia en lo que los especialistas en migración, trabajo y comercio están tratando de conseguir. En cuanto a la circulación de personas físicas, el objetivo es elaborar un marco multilateral aceptable para todos los Estados, que facilite el suministro transfronterizo de servicios por parte de trabajadores con distintos niveles de calificación. La OIT tiene un profundo interés en lograr que ese marco conduzca a la apertura de más oportunidades de trabajo digno y a la protección de los trabajadores. La experiencia de la OIT demuestra que la mejor garantía de alcanzar este objetivo consiste en hacer participar a gobiernos, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores en un diálogo social.

Perspectiva de los empleadores

¿Cuáles son los impedimentos prácticos para la movilidad de trabajadores altamente calificados y otros trabajadores temporales? ¿Qué enseña la experiencia?

Ellen Yost, Socia, Fragomen, Del Rey, Bernsen & Loewy, LLP, firma especializada en los aspectos jurídicos de la inmigración empresarial internacional, con sede en los Estados Unidos de América.

En esta exposición se abordaron algunos de los impedimentos prácticos para el desplazamiento de trabajadores temporales altamente calificados con que han tropezado los clientes de Fragomen – que son empresas que operan a nivel internacional y pequeñas y medianas empresas situadas en distintos países que deseaban trasladar sus trabajadores de un país a otro de la manera más eficaz posible. La evolución y las actividades de Fragomen son un ejemplo que ilustra a la perfección la cantidad de recursos que deben emplear las empresas para alcanzar este objetivo.

La firma se fundó en 1951 y creció de forma espectacular a lo largo del pasado decenio como resultado del incremento de la circulación transfronteriza de personas y su estricta regulación. En la actualidad, Fragomen presta asistencia en la instalación transfronteriza de los trabajadores de sus clientes, lo que implica obtener permisos de trabajo, permisos de residencia y visados. Presta asesoramiento sobre asuntos de conformidad con la legislación estadounidense, controles de exportación y reglamentaciones oficiales, además vigila la condición jurídica otorgada a los empleados y sus familias en el país receptor y se ocupa de que se la mantenga. Fragomen también informa a los clientes acerca de las modificaciones de las leyes y reglamentos de las jurisdicciones en las que operan.

El comercio internacional, considerado en la actualidad como fuente de riqueza y desarrollo, no sólo implica la circulación de bienes y capital, sino también la circulación de personas. No se trata de migración en el sentido tradicional, porque en este caso la

circulación de personas no es un fin en sí mismo sino una forma de llevar a cabo un propósito empresarial.

Para poder hacer negocios a escala mundial, es necesario enviar a los trabajadores a cualquier lugar del mundo donde se requiera su presencia, rápidamente y con un mínimo de esfuerzo y gasto. Los empleadores quieren tener acceso a los mejores y más destacados trabajadores, así como formar un cuadro de personal calificado que, para atender a las necesidades de la empresa, pueda ser trasladado a cualquier parte en un breve lapso. Su objetivo es tener a la persona adecuada en el lugar adecuado en el momento oportuno.

La circulación de personas de negocios calificadas es una herramienta para cumplir los objetivos empresariales, entre los que se incluyen la puesta en marcha de nuevas operaciones; la transferencia de conocimientos o cultura empresarial a otras partes de una organización; la creación de un grupo de personal internacional capaz de ir a trabajar a cualquier lugar del mundo en un breve lapso; el incremento de la satisfacción del cliente; el aumento de la productividad del personal, y la economía de costos. La educación, capacitación, contratación y reinstalación de los trabajadores a nivel mundial son tan importantes como la producción, la inversión y el mercadeo a ese mismo nivel. En el momento de decidir dónde abrir nuevas filiales, muchas empresas tienen en cuenta el grado de apertura de las políticas de migración nacionales. Australia y el Canadá se cuentan entre los países que están modificando sus leyes y procedimientos para atraer a trabajadores altamente calificados, estudiantes extranjeros e inversiones.

Fragomen trabaja con tres amplias categorías de traslados de personal. En las tres, se trata de trabajadores altamente calificados, que suelen ser mejor pagados que la fuerza de trabajo local. Todos los empleados son fijos, porque de lo contrario las empresas no querrían invertir en ellos. Salvo en el caso de algunos desplazamientos de corta duración, las empresas por lo general saben cuánto tiempo durará la transferencia.

La primera categoría es la del “personal trasladado a corto plazo”. En estos casos, es habitual que la misión dure menos de seis meses, que el trabajador siga figurando en la nómina de la empresa

de origen y que su familia permanezca en el país de origen y reciba visitas frecuentes del trabajador. El personal de esta categoría suele recibir el aviso de traslado dos semanas antes de la fecha de partida, y debe comenzar a realizar una labor productiva en cuanto llega. En los Estados Unidos y algunas otras jurisdicciones, los trabajadores a corto plazo no pueden entrar en el país con un visado de visitante de negocios ni con arreglo al programa de exención de visados, porque los visitantes no pueden suministrar ningún tipo de servicio productivo en nombre de un empleador local. En cambio, deben obtener un visado que autorice el empleo (por ejemplo, un permiso de trabajo). El personal transferido a corto plazo es una figura cada vez más frecuente, por lo que se precisa rapidez y previsibilidad. El AGCS podría desempeñar un importante papel para proporcionar ambas cosas.

La segunda categoría es la del “personal que se destina el extranjero”, ya sea a corto o a largo plazo. Las familias suelen acompañar a este personal en su destino en el extranjero. Tradicionalmente, las empresas enviaban al extranjero a miembros del personal ejecutivo y directivo a trabajar durante tres o cuatro años en la plantilla de una filial o una casa matriz extranjera. Pero cada vez más, este tipo de personal incluye no sólo a ejecutivos sino también a trabajadores de distintos niveles dentro de la empresa, que pueden ser enviados al extranjero para recibir formación o para desempeñar una función concreta. Estos nombramientos son cada vez de más corta duración. En esta categoría, las principales dificultades con que tropiezan Fragomen y sus clientes son las diferencias que presentan las disposiciones y categorías de las distintas legislaciones nacionales. El AGCS puede contribuir de manera significativa a paliar los problemas ayudando a armonizar las definiciones nacionales.

La tercera categoría es la de los trabajadores con “gran potencial”, que pueden ser fijos o temporales. Estos trabajadores suelen ser universitarios recién titulados que no han trabajado para la empresa de que se trate y, por lo tanto, no reúnen las condiciones para entrar en la categoría anterior. La admisión de los trabajadores de esta categoría será un problema cada vez más grave en los Estados Unidos. Este año, el cupo anual íntegro asignado al visado H-1B – que se otorga a los nuevos interesados de gran potencial – se agotó en un solo día a raíz del elevado

volumen de solicitudes. En consecuencia, y a menos que se produzca una intervención del Congreso, las empresas no podrán contratar trabajadores nuevos de gran potencial durante todo un año, excepto trabajadores canadienses, mexicanos, chilenos o de Singapur de determinadas profesiones que reúnan las condiciones para la obtención de visados al amparo de los acuerdos de libre comercio firmados con los Estados Unidos.

Las leyes y procedimientos de inmigración nacionales suelen crear obstáculos a la movilidad internacional y, por ende, a los intereses de las empresas. Aunque las leyes de la mayoría de los países contemplen las necesidades de las empresas transnacionales, los procedimientos de obtención de permisos de trabajo requieren mucho tiempo y difieren enormemente de un país a otro, además de la falta de transparencia de que a menudo adolecen los procedimientos administrativos. Las cuestiones de seguridad, los problemas de visado y las limitaciones numéricas pueden obligar a las empresas a trasladar sus operaciones a otros lugares. Los acuerdos de libre comercio no han eliminado todos los obstáculos a la circulación de personas de negocios. Así pues, cuando se negocian acuerdos comerciales internacionales es indispensable que se incluyan en ellos disposiciones relativas a la entrada temporal de personas de negocios.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) simplificó la entrada de determinados ciudadanos de una parte en el territorio de otra; sin embargo, el alcance del TLCAN es limitado. Los Estados Unidos tienen casi 40 tipos de categorías de visados para no inmigrantes, pero el TLCAN sólo facilita la entrada de cuatro categorías: visitantes de negocios, personal trasladado dentro de la misma empresa, profesionales, y comerciantes e inversores. No obstante, las ventajas del TLCAN son considerables. Sus disposiciones son más amplias que las del AGCS en materia de servicios; los procedimientos administrativos, en especial los trámites en frontera, son muy eficaces, y la nueva categoría TN es cada vez más útil para determinados profesionales cuando merma la expedición de visados. Uno de los principales defectos del TLCAN es la falta de claridad en cuanto a quién reúne los requisitos en algunas de las categorías profesionales. Otro problema es la dificultad de modificar la lista original de 63 profesiones habilitadas.

Pese al TLCAN, ahora es más difícil para los ciudadanos canadienses entrar a trabajar en los Estados Unidos que en 1989, debido a las ulteriores restricciones de la legislación y los procedimientos generales de inmigración estadounidenses. En la actualidad, el TLCAN constituye la única vía flexible y eficaz para la circulación de personas de negocios en el ámbito del mayor intercambio comercial del mundo.

Las empresas están en busca de más sistemas de cooperación internacional similares a la zona Schengen de Europa, sistemas en los que una persona de negocios aceptable para un país también lo sea para otro. Esto supone la necesidad de promover y sostener la labor de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales y otras actividades en materia de migración que se realizan en cooperación, así como de poner mucho más empeño en la intensificación de la cooperación internacional por lo que respecta a la movilidad laboral.

En cuanto al AGCS, los empleadores entienden que su alcance es demasiado reducido. Desde el punto de vista de la empresa, no tiene sentido separar los servicios de la producción. Para conseguir el crecimiento económico y el desarrollo empresarial a la hora de formular las políticas los gobiernos deberían celebrar consultas con los empleadores a través de las asociaciones y coaliciones comerciales.

Perspectiva de los sindicatos

¿Cuáles son las preocupaciones de los sindicatos y cómo se pueden abordar en relación con los enfoques dirigidos del movimiento de trabajadores temporales (por ejemplo, seguridad social, protección de los derechos humanos, etc.)?

Mike Waghorne, Internacional de Servicios Públicos

La Internacional de Servicios Públicos (ISP) es una federación sindical internacional que representa a 20 millones de sindicalistas del sector público de todo el mundo. Cuenta con 627 afiliados

en 149 países. Este órgano autónomo trabaja en asociación con federaciones que abarcan otros sectores de la fuerza de trabajo y con la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL). La ISP es una organización no gubernamental del sector público reconocida oficialmente por la Oficina Internacional del Trabajo y por el Consejo Económico y Social como entidad de carácter consultivo y tiene la condición de observador ante otros organismos de las Naciones Unidas, como la UNCTAD y la UNESCO.

Cabe señalar que las observaciones siguientes se refieren exclusivamente a cuestiones relacionadas con el Modo 4, puesto que aquéllas sobre problemas más generales de migración tendrían que referirse a varios temas más amplios.

De entrada, importa señalar que en los debates sobre las cuestiones suscitadas por el Modo 4 hay mucha confusión. En particular, se omiten a menudo dos distinciones fundamentales: en primer lugar, entre migración temporal y migración permanente, y, en segundo lugar, entre la migración temporal enmarcada en el Modo 4 y otras migraciones temporales que tienen lugar fuera del marco del AGCS. Gran parte del polémico debate en torno a las negociaciones del AGCS obedece a la incapacidad o a la falta de disposición para hacer estas distinciones. En consecuencia, mucho de lo que se afirma sobre el Modo 4 no le es pertinente. Parte de la dificultad procede del hecho de que las fronteras entre todas estas cuestiones son porosas. Sin embargo, es importante que en las discusiones se intente determinar las características específicas, pues de lo contrario se sirve a los intereses de ciertos grupos de la sociedad, por ejemplo, algunas organizaciones racistas y nacionalistas, a quienes conviene que impere la confusión entre los temas que son y que no son pertinentes para el AGCS.

Existen 10 federaciones sindicales mundiales, cada una de las cuales abarca a un sector concreto. Las presentes observaciones reflejan la posición de la ISP, pero se entiende que expresan también la opinión de otros sindicatos.

Los sindicatos compartirían algunas de las preocupaciones expresadas por Ellen Yost en su presentación de la perspectiva de los empleadores en la medida en que los representantes de los

niveles superiores del personal profesional y directivo estuvieran de acuerdo en la necesidad de resolver los problemas relacionados con los visados de forma más expeditiva. No obstante, para muchas otras categorías de trabajadores, hay otros motivos de preocupación.

Uno de los problemas guarda relación con la seguridad social: en los países de recepción, a los trabajadores temporales suele hacérseles cotizar a la seguridad social o regímenes similares, de los que muy probablemente no se beneficiarán. En algunos casos existe un acuerdo entre el país receptor y el país de envío según el cual el dinero que se recauda en concepto de cotizaciones a la seguridad social se devuelve al país de origen como parte de las remesas. Sin embargo, ello no ocurre en todas partes, por lo que es preciso encontrar una solución más amplia. También es necesario abordar la cuestión de si en el país de recepción los trabajadores tienen acceso a los servicios sociales y de otro tipo.

El uso que se hace actualmente del Modo 4 para dar cobertura a los trabajadores de nivel superior no suscita demasiadas preocupaciones a los sindicatos, pues estos trabajadores suelen estar bien protegidos. No obstante, toda extensión de la cobertura prevista en el Modo 4 a un conjunto de ocupaciones y sectores más amplio supondrá la aplicación de esas disposiciones a muchos más trabajadores, cuyas preocupaciones no están necesariamente bien contempladas en los acuerdos económicos y sociales. De ahí el interés de los sindicatos en participar en estos debates.

Asimismo, existen preocupaciones de carácter general por lo que respecta a las posibles repercusiones del Modo 4 en el mercado laboral. En el Modo 4 no se contempla específicamente la entrada de personas en el mercado laboral del país receptor, porque los gobiernos no parecen dispuestos a poner un aspecto tan delicado de política social bajo el control de la normativa de la OMC. Los problemas que tiene actualmente el representante comercial de los Estados Unidos con el Congreso de ese país es un mero ejemplo en este sentido.

Hay toda una serie de cuestiones que se plantean en torno a los derechos laborales y sindicales: si los trabajadores migrantes temporales tienen derecho a afiliarse a un sindicato en el país de

recepción; si tienen acceso a mecanismos para la presentación de quejas u otro tipo de procedimiento similar y están amparados por contratos o convenios colectivos en lo tocante a los salarios y las condiciones laborales, y si están protegidos por las leyes sobre discriminación por motivos de sexo, raza o de otra índole. En este sentido, cabe señalar que hay muchos ejemplos de discriminación a gran escala contra los trabajadores migrantes: racismo, acoso sexual o maltrato directo, discriminación en el lugar de trabajo, etc. Muchos países en desarrollo dependen de las remesas de los ciudadanos que trabajan en el extranjero, por ello les interesa mantener buenas relaciones con los países de recepción. En estas circunstancias, los derechos de los trabajadores en ocasiones se ven comprometidos. Valga el ejemplo de un agregado laboral que, habiendo sido testigo de violaciones graves de los derechos de los trabajadores migrantes originarios de su país, informó debidamente a las autoridades competentes y recibió instrucciones de su capital de no adoptar ninguna medida para impedir que continuara esa situación. Las autoridades del país de envío temían que a causa de las reclamaciones por malos tratos a sus trabajadores, el país receptor importara mano de obra temporal de otro país. Así pues, es importante darse cuenta de que la discriminación y los malos tratos son un hecho, y es preciso encontrar una forma de resolver este problema.

Otro tema planteado en el contexto del debate sobre la movilidad de la mano de obra es el de la ventaja comparativa. Algunos países en desarrollo consideran que las reivindicaciones sindicales en asuntos como la paridad salarial, perjudicarán su ventaja comparativa, lo cual es una idea equivocada. En realidad, a pesar de los acuerdos de reconocimiento mutuo, es muy poco habitual que se tengan plenamente en cuenta las calificaciones y la experiencia de los trabajadores migrantes. En la mayoría de los casos, al trabajador extranjero se lo sitúa en un lugar inferior de la escala salarial, en comparación con los trabajadores nacionales que tienen el mismo perfil profesional. Además, incluso cuando la remuneración que perciben los trabajadores migrantes es equivalente a la de los trabajadores locales, aquéllos han de estar dispuestos a trabajar en áreas en las que éstos no quieren hacerlo, por ejemplo, las zonas rurales remotas. Así pues, la igualdad de trato y la paridad salarial preconizada por los sindicatos no perjudicarán la ventaja comparativa de los países de envío. Los

sindicatos tienen el cometido de velar por que, una vez se haya adoptado una decisión justa en cuanto al lugar que se le asignará a un trabajador en la escala salarial, éste reciba un trato igual al que se otorga a los trabajadores nacionales en todos los aspectos, y no sufra discriminación por motivos de nacionalidad ni raciales.

También se sabe fehacientemente que hay empleadores que falsean la condición de sus trabajadores, declarando que han sido trasladados dentro de la empresa o que son contratistas autónomos o socios, aprovechándose así de las disposiciones en materia de ingreso para obtener contratos que no se les autorizarían si observaran la ley. En algunos países y en algunos sectores (por ejemplo, el sector de la construcción en Alemania), los trabajadores cuya condición se distorsiona de esa manera constituyen el 10 por ciento de la fuerza de trabajo, situación que socava gravemente los salarios y las condiciones laborales. Este tipo de práctica por parte de los empleadores suscita la oposición de los sindicatos y explica su afán por intervenir en la elaboración de reglas en el ámbito de la migración.

Por último, también es motivo de preocupación la fuga de cerebros. Cabe señalar que el debate sobre este tema no debería centrarse exclusivamente en los movimientos de personas en gran escala. En algunos países, la pérdida de una sola persona puede ser devastadora. Por ejemplo, en una isla del Caribe, la unidad de cuidados intensivos dejó de funcionar porque el único anestesista con que contaban emigró. Así pues, es importante que los países adopten una política de contratación ética, que vele por que las agencias de contratación o entidades gubernamentales, como el NHS del Reino Unido, sean más sensibles a estas cuestiones y las examinen los gobiernos de los países de destino.

Discusión general

Se hizo hincapié en la necesidad de adoptar nuevas medidas para hacer más operativo el Modo 4 desde la perspectiva de los empleadores, tanto por lo que respecta a eliminar obstáculos como a ofrecer más claridad y transparencia.

Uno de los participantes preguntó si a las empresas les interesaba una mayor circulación de trabajadores con escasas calificaciones. Se señaló que en los Estados Unidos actualmente casi no se admitían trabajadores sin calificaciones. La comunidad empresarial no se interesa por el aumento de la afluencia de trabajadores escasamente calificados al país, pues en el mercado de trabajo interno no escasean los trabajadores de esa categoría. Además, la cuestión del movimiento de trabajadores con escasas calificaciones es muy política, dada su relación con las preocupaciones respecto del mercado laboral interno.

En relación con los profesionales muy calificados se observó que la migración a mediano y a más largo plazo suponía el desplazamiento del grupo familiar y que, por lo tanto, guardaba relación con temas tales como las posibilidades de empleo de los cónyuges y el acceso a la vivienda, la educación y la atención de salud. Se planteó la cuestión de cómo resolver estos problemas y de si representaban un obstáculo al movimiento de trabajadores.

En respuesta, se señaló que las cuestiones familiares revestían gran importancia en el movimiento de la mano de obra, en particular, la posibilidad de empleo de los cónyuges y los hijos de los inmigrantes. Se informó a los participantes de que recientemente, tras siete años de cabildeo por parte de la comunidad empresarial, la legislación estadounidense había sido modificada. En la actualidad, el cónyuge de un empleado trasladado dentro de la misma empresa, así como el de un inversor, pueden tener derecho a un permiso de trabajo en el marco del TLCAN. No obstante, este cambio no afecta a todas las categorías; por ejemplo, no se plantea la posibilidad de dejar trabajar en los Estados Unidos a los cónyuges de trabajadores migrantes en posesión de un visado H-1B. En Francia, mediante una reforma reciente se ha introducido la posibilidad de empleo de los cónyuges de los ejecutivos expatriados y de otros expatriados que percibían un salario anual superior a 60.000 euros. Las limitaciones al empleo de familiares de los expatriados impiden el desplazamiento de algunas personas, lo que de hecho constituye un obstáculo al comercio y, en algunos casos, provoca la distorsión del sistema. Por ejemplo, con objeto de evitar las restricciones al empleo de familiares de migrantes temporales impuestas a los Estados Unidos, los trabajadores extranjeros suelen solicitar la residencia

permanente en lugar de tramitarla con carácter temporal. Es necesario ir orientándose hacia políticas como las que se aplican en el Reino Unido y Australia, que autorizan el empleo de los cónyuges de los trabajadores migrantes temporales.

Otro tema objeto de debate fue la protección de los derechos de los trabajadores migrantes temporales. Se formuló una pregunta sobre la posibilidad de esos trabajadores de afiliarse a un sindicato en el país de recepción. Se explicó que si bien los sindicatos alentaban la afiliación, ello no siempre era posible pues la legislación de algunos países no lo permitía.

Se señaló que la OMC carecía de un mandato para velar por la protección de los trabajadores que se desplazaban al amparo del Modo 4. Las convenciones de las Naciones Unidas y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo ofrecen una cobertura muy amplia de todos los aspectos relativos a los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias. Sin embargo, habida cuenta de que esos instrumentos fueron elaborados antes de que el Modo 4 viera la luz, no tratan suficientemente cuestiones específicas de éste ni establecen una distinción entre migrantes temporales y migrantes permanentes, sosteniendo que todos los trabajadores deben recibir igual trato. Un problema de carácter más general es que estos instrumentos no han sido ampliamente ratificados; por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares sólo ha sido ratificada por 26 Estados, la mayoría de los cuales son países de envío. Otro problema es el de la observancia. Se recalcó que la protección de los derechos de los trabajadores migrantes exige los esfuerzos mancomunados de sindicatos, órganos de derechos humanos, ONG y mecanismos de vigilancia.

Otro aspecto de la protección de la mano de obra migrante examinado en el debate fue la aplicación de una normativa uniforme a los proveedores de servicios contractuales, pues suele ocurrir que el empleador, a quien compete aplicar la legislación laboral, y el empleado se encuentran en distintos países y, por consiguiente, en jurisdicciones legales diferentes. Se explicó que había tres situaciones posibles con respecto a los proveedores de servicios contractuales. En el primer caso, en el que un empleado

de una empresa extranjera es enviado por un período corto a otro país y no percibe ningún tipo de remuneración en el país de recepción, se aplica la legislación del país de envío. En el segundo caso, un trabajador temporal presta servicios directamente a un empleador del país de recepción y, por lo tanto, se aplica la legislación laboral de este país. La dificultad se plantea en la tercera situación, en la que un trabajador es empleado de una empresa del país de envío, pero presta servicios a clientes del país de recepción. En este caso, no está claro cuál legislación aplicar. Uno de los participantes hizo hincapié en la importancia de aclarar la situación en cuanto a la aplicación de la legislación laboral a los trabajadores temporales, y subrayó el papel que cabía desempeñar a los sindicatos a la hora de encontrar una solución.

SESIÓN VII: ¿EN QUÉ DIRECCIÓN AVANZAR AHORA? CONSECUENCIAS PARA EL MODO 4

Presidente: **Hamid Mamdouh**, Director, Comercio de Servicios,
OMC

Introducción

Sinopsis de los debates del seminario y preguntas clave para el futuro

Aaditya Mattoo, Principal Economista Especializado, Banco Mundial

En el seminario se examinaron tres tipos de acuerdo: los programas unilaterales nacionales, los regímenes de comercio regional y acuerdos laborales bilaterales. Se vio claramente que había una escasa correspondencia entre el Modo 4 del AGCS y los regímenes de migración vigentes. Aunque el Modo 4 tiene cabida en el régimen de inmigración más amplio, no siempre puede determinarse inmediatamente su cumplimiento.

Puede argumentarse que la mayoría de los arreglos, como el régimen de visados US H-1B de los Estados Unidos o los programas especiales para trabajadores calificados que existen en el Canadá, Australia o los Estados Unidos, lejos de ser verdaderos regímenes para encauzar la migración temporal, constituyen un puente hacia la migración permanente.

Para las negociaciones referentes al Modo 4, quizá sería más fructífero concentrarse en los proveedores de servicios contractuales. Antes que nada, la ventaja principal de los acuerdos sobre los trabajadores por contrato es que son arreglos realmente temporales, que no suponen una intromisión formal en el mercado laboral de los países de recepción. Por lo tanto, la negociación del movimiento de los proveedores de servicios contractuales, está verdaderamente próxima en espíritu a la negociación de un acuerdo comercial. En segundo lugar, es artificial permitir que los proveedores de servicios trabajen solamente para los proveedores de servicios de otro miembro, pues no se corresponde con las necesidades del sector privado ni con el modo en que funcionan los regímenes de inmigración. Se podría decir que la categoría de proveedor de servicios por contrato es de carácter más general. Podría parecer un artilugio de nomenclatura llamar “proveedor de servicios de recolección de frutas” a un recolector de frutas, pero, por otra parte, quizá esto pueda verse como el tipo de medida imaginativa que tienen que tomar los negociadores para que el Modo 4 se comprenda más estrechamente con las necesidades de los regímenes de inmigración y de la comunidad empresarial.

El segundo conjunto de regímenes analizados en la reunión fueron los acuerdos comerciales regionales. Aunque estos acuerdos se centran en el comercio, también se refieren a la mano de obra, habitualmente en las disposiciones sobre la circulación de los proveedores de servicios. Se observó que, aun sin considerar los acuerdos de integración profunda (como la de la Unión Europea), había varios programas, como el TLCAN, por ejemplo, que habían logrado cierto grado de liberalización del movimiento de trabajadores calificados. Se señaló además el interesantísimo ejemplo del régimen de visados del APEC que, que si bien no tiene por objeto mejorar el acceso al mercado, es un notable dispositivo de simplificación de los procedimientos de ingreso.

El estudio de los acuerdos laborales bilaterales que tratan directamente del movimiento de mano de obra fue quizá aún más interesante. Se examinaron los acuerdos entre España y el Ecuador, Alemania y los países de Europa oriental y el Canadá y los países del Caribe. Como la lógica económica indica que algunos de los mayores beneficios radican en el movimiento de los trabajadores no calificados, es particularmente notable que esta categoría haya sido incluida en algunos de los regímenes bilaterales, aunque más no fuese en reducida medida.

Surge entonces la pregunta de por qué se ha alcanzado un éxito tan limitado en el marco del AGCS en comparación con el logrado por otros acuerdos.

Puede pensarse que el AGCS va demasiado lejos pero, al mismo tiempo, no lo suficiente. Hay varias diferencias fundamentales entre el AGCS y los otros acuerdos. En primer lugar, las obligaciones en el marco del AGCS alcanzan sólo al país de recepción, mientras que los otros acuerdos suelen incluir *obligaciones también para los países de origen*. Algunos de estos compromisos deben hacerse efectivos antes del movimiento y ayudan a evitar el problema de la selección adversa (por ejemplo selección comprobación de seguridad, verificación de las calificaciones), mientras que otras obligaciones se refieren a medidas posteriores al ingreso (por ejemplo, aceptación y facilitación del regreso). Durante el seminario se hizo hincapié repetidamente en la necesidad de que se lleve a efecto el regreso. En este punto está implícito también el compromiso del país receptor de enviar de regreso a los migrantes. Con esta doble obligación creada por los acuerdos bilaterales se consigue lo que el Modo 4 está destinado a crear: una puerta giratoria para la presencia temporal.

Otro aspecto fundamental de los acuerdos bilaterales y regionales que falta en el AGCS es la **flexibilidad**. Por lo tanto, es necesario investigar opciones para hacer más flexibles los compromisos de acceso, pero de un modo que pueda verificarse objetivamente, sin dejar que degeneren en las pruebas de necesidad económica totalmente indeterminadas que figuran en la lista del AGCS. Puede extraerse una idea muy interesante del régimen de Alemania, por el que se establece un cupo para la migración temporal que depende, sin embargo, de las fluctuaciones del

nivel de desempleo en el país de recepción. Este ejemplo tiene un gran atractivo, ya que implica un vínculo objetivamente verificable entre las condiciones económicas internas y el grado de compromiso de liberalización.

Por último, las negociaciones en el marco del AGCS se llevan a cabo conforme al **principio NMF**, mientras que los regímenes regionales y bilaterales son arreglos preferenciales. La igualdad de trato entre todas las partes es una característica del AGCS que ofrece la posibilidad de alcanzar algo realmente distinto de lo que ya se hace en el marco de otros acuerdos. Además, pueden obtenerse importantes beneficios si el principio de acceso recíproco aplicado en el comercio de bienes puede incorporarse a la esfera de la movilidad de la mano de obra. Sin embargo, es necesario abordar las cuestiones específicas del movimiento de trabajadores que se han mencionado, porque tratarlas en el ámbito multilateral podría imprimir un valioso dinamismo a las negociaciones sobre servicios en su conjunto.

Hay varias áreas en las que es posible avanzar en las negociaciones relativas al marco del Modo 4. En primer lugar, podrían incorporarse elementos de los acuerdos bilaterales al contexto de la negociación. Se han hecho muchas sugerencias valiosas sobre los medios de lograr este objetivo. El acceso de los trabajadores migrantes puede condicionarse al incumplimiento de un conjunto determinado de condiciones por el país de origen. El principio aquí sería análogo al que rige los requisitos en materia de calificaciones que debe reunir un profesional, pero las condiciones afectarían a ciertas políticas y reglamentaciones del país de origen. Esta idea lleva a hacerse una pregunta interesante en relación con el principio NMF, a saber, si las personas con calificaciones equivalentes pero provenientes de países que tienen políticas diferentes sobre los procesos de selección y la garantía del regreso deben recibir igual trato. Este es otro caso en el que puede alcanzarse un verdadero beneficio negociando tales condiciones en forma multilateral, en vez de hacerlo sobre una base bilateral, que no suele ser equitativa. Si pudiera elaborarse y aprobarse por todos los miembros un conjunto de condiciones y, de modo más ambicioso, un mecanismo para confirmar que el país de origen las cumple, podría ser ésta una forma de conciliar la no discriminación, por un lado, con la

incorporación de obligaciones razonables para el país de origen, por el otro.

Anya Oram, Administrador, Dirección General de Comercio, Comisión Europea

La comunicación entre los ámbitos de la migración y del comercio es esencial para avanzar en los acuerdos comerciales que contemplen elementos de movilidad de la mano de obra. Es un buen indicio que en el transcurso del último año los debates hayan sido más constructivos y estuvieran mejor centrados. Sin embargo, es importante lograr que la cooperación entre los especialistas en migración y en comercio sea un proceso continuo y no limitado a ocasiones como este seminario.

Al analizar la significación del Modo 4, es imprescindible no sobreestimar ni subestimar su importancia. El Modo 4 abarca una parte muy reducida de la migración internacional y una parte muy reducida del comercio internacional. Pero, al mismo tiempo, el desarrollo del Modo 4 es decisivo para el éxito de las negociaciones del AGCS en su conjunto.

Este seminario ha demostrado que, en relación con el Modo 4 del AGCS, los regímenes unilaterales, bilaterales y regionales presentan nítidas características atractivas tanto para los países de envío como para los de recepción: estos regímenes ofrecen una cobertura más amplia de la migración laboral, abarcan un mayor espectro de temas (por ejemplo, el regreso y la protección de los trabajadores), permiten un mayor grado de flexibilidad para adaptarse a los cambios de las circunstancias y se basan en un grado de confianza mutua considerable.

Se ha dicho que la Unión Europea no constituye un modelo adecuado para el Modo 4 por ser un acuerdo de integración profunda. Sin embargo, algunas experiencias de la UE relativas al proceso de liberalización de la circulación de personas pueden ser instructivas para el AGCS. Antes que nada, conviene tener presente que el establecimiento de la libre circulación de personas en la UE ha sido un proceso muy largo, que aún no ha concluido. Por ejemplo, el reconocimiento de las calificaciones

sigue siendo una cuestión sin resolver. Otro aspecto que requiere mucha atención son las políticas relativas al ingreso en la UE de ciudadanos de terceros países.

En 2001, la Comisión Europea hizo una propuesta concerniente a éstos y otros asuntos de migración que recibió el respaldo del Parlamento Europeo y de los círculos empresariales. La propuesta abarcaba todos los tipos de migración económica, un amplio repertorio de temas (incluidos los derechos de los trabajadores migrantes) y procedimientos administrativos. No obstante, es probable que la propuesta haya sido demasiado ambiciosa: las diferencias entre los Estados miembros y la Comisión fueron demasiado grandes, ya que los Estados eran renuentes a modificar su régimen interno. Este caso demuestra que sería más fácil alcanzar el éxito dando pasos más pequeños.

Este seminario ayudó a definir las principales preocupaciones en relación con el AGCS de quienes se ocupan del tema de la migración, que incluyen la cuestión del regreso, las repercusiones en el mercado laboral interno, el abuso del sistema, la falta de flexibilidad y, especialmente, el carácter vinculante de las obligaciones multilaterales.

En los debates afloraron varias posibilidades de paliar estos problemas, que es necesario examinar detenidamente. Primeramente, se hizo referencia a las listas relativas a la escasez y a los cupos flotantes como medidas de aumentar la flexibilidad de los compromisos referentes al Modo 4. No obstante, tales medidas podrían conducir hacia una pendiente resbaladiza y afectar negativamente a otros modos de suministro.

En otra sugerencia, se hizo referencia a los medios de aumentar el grado de confianza de los funcionarios de migración, por ejemplo, con el establecimiento de categorías y definiciones comunes, e incorporando la transparencia de las reglamentaciones nacionales.

También se examinó el papel de los países de origen en el proceso de migración de trabajadores. Es importante considerar la posibilidad de incorporar los compromisos de los países de

origen a la estructura del AGCS, y, eventualmente, de qué modo hacerlo.

Por último, debe analizarse la relación existente entre las iniciativas bilaterales regionales y el AGCS. Esos acuerdos pueden ser una vía para aliviar parte de las presiones que recaen sobre el Modo 4. Sin embargo, al compatibilizar los regímenes bilaterales y regionales con el AGCS podrían surgir dificultades considerables, pues esas iniciativas son preferenciales por definición, mientras que el acuerdo de la OMC incorpora el principio NMF.

Embajador Sergio Marchi, Ex Representante del Canadá ante la OMC y Ministro de Ciudadanía e Inmigración del Canadá; miembro de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales

Las autoridades de los sectores de la migración y del comercio deben reunirse y sentar una base común. Ha habido una tendencia generalizada a considerar al comercio y la migración como fenómenos distintos y de alguna manera opuestos: el comercio se ha percibido como un fenómeno dinámico y abierto y la migración como un movimiento controlado y restringido. No obstante, las coincidencias entre el comercio y la migración son concretas, y en la actualidad es más lo que une a ambos fenómenos que lo que los separa.

Millones de personas están migrando, y se prevé que tanto el comercio como la migración continúen creciendo. Por desgracia, ambas disciplinas están a la defensiva. Por eso, es fundamental reconocer al comercio y a la migración como fuerzas positivas, que ayudan a construir las naciones antes que a socavarlas. El Modo 4 no constituye un marco de intereses en conflicto y oposición entre el Norte y el Sur o el Este y el Oeste, sino de cooperación y esfuerzo en pos de objetivos comunes.

Las dos disciplinas prosperarán como resultado de una mayor coherencia de las políticas a nivel internacional. Con respecto a la migración, no hay duda de que, si bien cada organización está haciendo lo máximo posible tanto en materia de políticas

como de administración, es necesario incrementar los esfuerzos. Asimismo, aunque la OMC pueda proporcionar los instrumentos adecuados para la liberalización del comercio, el proceso no quedaría completo: será preciso trabajar más en la elaboración de nuevas reglas, velando por la participación de todos los países en los acuerdos de la OMC y armonizando cientos de florecientes acuerdos regionales y bilaterales con el marco de esa Organización. Por lo tanto, para que haya coherencia entre la migración y el comercio, es necesario enfocar la atención en el punto de intersección de ambos, que es el Modo 4. Los negociadores comerciales tienen que tratar de hacer encajar el Modo 4 en el mundo de la migración, que posee sus propias categorías y definiciones, y, al mismo tiempo, las autoridades de migración deben entender la perspectiva relativamente limitada que se les exige adoptar por lo que respecta al Modo 4, dado que es temporal y relativa a los servicios, y no constituye un intento de controlar el programa de inmigración.

Para avanzar juntas, las comunidades del comercio y de la de migración tienen que dar respuesta a varias cuestiones pertinentes:

- Es necesario aclarar la definición de “temporal” según el AGCS, y si deben alentarse o desalentarse las renovaciones, y de qué modo.
- Es necesario analizar con cierto detenimiento los métodos posibilites que la migración temporal siga siéndolo y atenuar el peligro de crear migrantes clandestinos permanentes. La pregunta aquí es cómo abstenerse de recargar un sistema migratorio ya agobiado internacionalmente y cómo evitar exacerbar la mentalidad de control y seguridad que ya está empezando a apoderarse de quienes se encargan de la migración.
- Es importante explicar de qué clase de mano de obra consta la migración temporal, ya que según se trate de trabajadores calificados, semicalificados o no calificados, las reacciones públicas y políticas generadas serán diferentes.
- El AGCS es un régimen ascendente, de participación voluntaria, basado en el principio de reciprocidad. Las autoridades de migración tienen la esperanza de que al final de las negociaciones del Modo 4 se establezca un escenario equitativo para los diferentes países. Sin embargo, no está claro si se alcanzará

ese resultado se alcanzará ni tampoco si el Modo 4 mejorará la simetría y coherencia del sistema al final de las negociaciones. Puede suceder, en cambio, que esas negociaciones se concentren en otros servicios y que los resultados sean contrarios a los deseos de los responsables del sector de migración.

- Se ha traído a colación en forma reiterada el delicado tema de los derechos de los trabajadores migrantes. Aunque que no haya esperanzas de que la OMC dé una solución a estos problemas, resulta útil tratar de ver las preocupaciones de las autoridades de migración desde la perspectiva de los negociadores comerciales. En relación con este asunto, se plantean las cuestiones siguientes: arreglos para los miembros de la familia de los trabajadores migrantes temporales, acceso a las prestaciones de la seguridad social, protección jurídica, etc.
- Es importante lograr que los beneficios de las obligaciones relativas al Modo 4 superen los costos que su cumplimiento implica para los Estados participantes. A este respecto, se deberían examinar instrumentos tales como los cupos ajustables y los mecanismos de regreso.

Hoy, los dos mundos fascinantes del comercio y la migración se están fundiendo en uno. Abundan las ideas equivocadas y se exaltan las emociones, pero lo que se requiere es un discurso desapasionado y sensato, cuyo objetivo sea proporcionar los máximos beneficios y oportunidades al creciente número de personas que circulan entre distintos países. A los dos grupos de encargados de la formulación de políticas se les ha asignado la tarea de idear un marco normativo que facilite el movimiento de modo eficiente, seguro y beneficioso para los trabajadores migrantes, el sector privado y los países. Es posible alcanzar este objetivo si tanto en el ámbito del comercio como en el de la migración se adopta la actitud positiva de “podemos hacerlo”.

Embajador Chandrasekhar, Representante Permanente de la India ante la OMC

En anteriores debates, se ha hablado de la importancia de la coherencia entre la política migratoria y las negociaciones comerciales. Sin embargo, cabe recalcar que los negociadores

comerciales buscan coherencia no sólo en este sector en especial sino también dentro de la totalidad del marco de las negociaciones. El objetivo de la liberalización a largo plazo implica la liberalización en cada uno de los subsectores que comprenden las negociaciones comerciales. Todos los sectores están interrelacionados, y el proteccionismo en un área siempre genera proteccionismo en otra. La liberalización es un proceso progresivo en el que cada sector tiene que seguir el ritmo de los demás. Por tanto, en el proceso de negociaciones debería mantenerse un método escalonado e integral, que permitiera avanzar en todos los frentes. La Declaración de Doha apunta a alcanzar este tipo de impulso. El Acuerdo Marco, que se finalizó en julio de 2004, es otro paso adelante en ese sentido.

La principal limitación de la circulación conforme al Modo 4 es que a veces se ve eclipsada por los problemas generales relacionados con la migración. Sin embargo, también hay que saber que no todos los problemas relacionados con la circulación temporal de personas físicas pueden resolverse a través de un programa comercial. Así pues, debería mantenerse un equilibrio entre las consideraciones comerciales y las referentes a la migración.

Una de las cuestiones planteadas en el seminario y que requieren especial atención es la necesidad de distinguir con mayor claridad entre migración temporal y permanente. Otra cuestión que debe tenerse en cuenta es la de encontrar el equilibrio adecuado entre las responsabilidades del país de origen y las del país receptor. En ambos casos, el camino a seguir consiste en continuar con los debates y buscar activamente las soluciones.

De los debates anteriores pueden extraerse algunas sugerencias. En especial, se ha destacado la necesidad de una cobertura más amplia de categorías de circulación conforme al Modo 4, sobre todo de las categorías desvinculadas de la presencia comercial. Los compromisos sobre dichas categorías están prácticamente ausentes. Debería ponerse especial énfasis en algunas categorías que han atraído mucha atención, como los proveedores de servicios contractuales y los profesionales independientes. Hay problemas en cuanto a la correspondencia de estas categorías con el régimen de migración general, pero no se trata de escollos

insalvables. Durante el seminario se realizaron algunos avances en relación a este asunto. Puede que sean necesarias modificaciones de las leyes y reglamentos, pero no serán diferentes de las que pueden ser exigidas a los miembros de la OMC en otras diversas áreas de las negociaciones.

Otro asunto importante que se ha mencionado es la transparencia de los compromisos con respecto a las diversas categorías de circulación que abarcan. En la actualidad, sólo se dispone de información sobre las políticas generales de inmigración, sin referencia específica a la circulación temporal conforme al AGCS. Además de la transparencia, se deben racionalizar y simplificar los procedimientos administrativos relacionados con los permisos de trabajo y los visados.

Otro aspecto importante del que depende la evolución del Modo 4 es el reconocimiento de las calificaciones, pues los avances en todos los demás frentes pueden resultar nulos si no se impone cierta disciplina respecto de los niveles actuales de discrecionalidad. Los gobiernos mantendrán su derecho soberano de establecer requisitos y procedimientos en lo tocante a calificaciones, pero será necesario lograr que esos requisitos no actúen como obstáculos al comercio y que sean menos restrictivos de los intercambios. El aumento de la transparencia así como condiciones y criterios claros para el reconocimiento de las calificaciones son factores que podrían ayudar a paliar este problema.

En el transcurso del seminario se realizaron algunas sugerencias estimulantes que deben examinarse con detenimiento. Por ejemplo, se expresó la idea de un régimen modelo, y puesto que la avalan las asociaciones empresariales de todo el mundo, vale la pena llevarla adelante.

Todavía queda mucho camino por recorrer para resolver la cuestión de la liberalización del comercio conforme al Modo 4. Forma parte de un reto mayor para maximizar el desarrollo a escala mundial en el menor tiempo posible, que es uno de los objetivos fundamentales de los negociadores comerciales participantes en la Ronda de Doha. Este seminario fue muy útil para avanzar en relación con este objetivo. Deberían realizarse más actividades de esta índole no sólo sobre la cuestión concreta del Modo 4, sino

también sobre el contexto general de las negociaciones, para poder lograr el objetivo de un crecimiento rápido y auto sostenido.

Debate general

Se hizo hincapié en la importancia de crear un entorno mundial que permita una verdadera movilidad a la comunidad de negocios. Se adujo que ante la incertidumbre respecto de una mayor liberalización del comercio conforme al Modo 4, muchas industrias procuraron remediar la situación haciendo un uso creciente de los modos 1 y 2 (esto es, externalización mundial), lo que creaba una nueva dinámica en relación con el desarrollo del comercio de servicios, la infraestructura y las calificaciones en las economías emergentes. Sin embargo, otro orador señaló que era importante no considerar la situación desde la perspectiva de la competencia ínter modal: todos los modos de suministro están relacionados y deberían percibirse como complementarios.

Se expresó cierta preocupación por cuanto la liberalización del comercio en relación con el Modo 4 se percibía cada vez más como la panacea para los países en desarrollo. Se subrayó que los beneficios económicos previstos como resultado de esa liberalización para las economías emergentes sólo posibilitarían el desarrollo si se encontraban soluciones satisfactorias a problemas tales como el regreso, la fuga de cerebros, la inversión eficaz de las remesas, etc. Para resolver estos problemas hará falta cierta creatividad en materia de reglamentación y un detenido examen de multitud de diferencias de orden cultural, administrativo y normativo que existen en el mundo entero.

Se examinó el tema de la incorporación de los regímenes bilaterales y regionales al marco multilateral. Un participante señaló que, si bien los regímenes bilaterales y regionales favorecían a determinadas regiones debido a sus ventajas objetivas a la hora de suministrar trabajadores a los países miembros (por ejemplo, proximidad geográfica), ello no era óbice para la multilateralización de tales acuerdos. Se dijo que la liberalización competitiva podría ser una posible forma de ampliar los regímenes bilaterales y regionales, y evitar la no discriminación en el contexto

multilateral. Conforme a este criterio los países receptores tendrían que establecer determinadas normas y requisitos para todos los Estados que desearan suministrar trabajadores a sus mercados. Como reacción a la anterior propuesta, se subrayó la necesidad de establecer tales normas de manera muy objetiva para evitar visos de subjetividad. Se expresó confianza en cuanto a la posibilidad de incorporar al ámbito multilateral las mejores prácticas y los elementos de coherencia adoptados en el marco de los acuerdos regionales y bilaterales. No obstante, se advirtió que para atender a las prescripciones del Modo 4 y a los intereses de los países participantes, la multilateralización de los acuerdos bilaterales y regionales debería llevarse a cabo en forma gradual y paulatina.

Se hizo referencia a la preocupación de los sindicatos respecto de la afluencia de determinados tipos de trabajadores migrantes al mercado interno. Se observó que hasta ahora no se había hecho lo bastante para mitigar esta inquietud, y que si bien establecer una clara distinción entre la migración temporal y permanente era una medida necesaria, no era suficiente.

Otro aspecto en el que se debería avanzar era el del incremento de la transparencia en relación con las leyes y reglamentos migratorios, donde se observaba en la actualidad una enorme brecha en materia de conocimientos. Se recalcó que la distribución de un cuestionario por la OIM era una contribución importante para salvar esa brecha, aunque debería adoptarse también un método más sistemático para recoger información sobre los distintos regímenes nacionales y la migración temporal.

OBSERVACIONES FINALES

Gervais Appave, Director del Departamento de Políticas e Investigación sobre Migraciones de la OIM

Este seminario ha demostrado que del análisis de las experiencias nacionales, bilaterales y regionales en la gestión de la migración laboral pueden extraerse valiosas enseñanzas para una aplicación más eficaz del Modo 4 del AGCS.

Es cierto que los encargados de la reglamentación del comercio y los de la gestión de la migración laboral se mueven en entornos de trabajo muy distintos y afrontan problemas de política muy específicos. Sin embargo, no hay que exagerar las diferencias. El tópico de que los negociadores comerciales están ansiosos por dismantelar obstáculos mientras que los funcionarios de migración se empeñan en crear nuevos es insostenible. En realidad, hay una gran convergencia de intereses y preocupaciones entre ambas comunidades, y los idiomas que utilizan son, por lo menos, mutuamente inteligibles. Resuelto, pues, este problema, es decir, una vez determinados cometidos y análisis, es posible individualizar un abanico de herramientas conceptuales y opciones de política que pueden haber sido elaboradas para la gestión de la migración laboral temporal, pero que se pueden emplear, sin embargo, para avanzar en la consecución de los objetivos del Modo 4.

En el debate se determinaron varias estrategias y prioridades de política. En primer lugar, hubo acuerdo en que para facilitar la circulación de trabajadores calificados era indispensable contar con un marco de gestión amplio y que funcionara correctamente. Este marco permitiría verificar la buena fe de las personas que migran, así como garantizar el regreso de los trabajadores al término de su estancia temporal, además de resolver con eficacia los problemas relacionados con el reconocimiento de las calificaciones profesionales y técnicas. Durante el seminario se presentaron y debatieron algunos mecanismos que se aplican en distintos países para solucionar algunos de estos problemas. Por ejemplo, del método empleado por Filipinas puede extraerse un puñado de ideas útiles para seleccionar y preparar a los trabajadores para el empleo en el extranjero. El mecanismo de autorización del APEC ofrece un modelo interesante para la facilitación de los viajes de negocios. El programa de trabajadores agrícolas estacionales del Canadá presenta algunas estrategias eficaces para hacer efectivo el regreso. En términos más generales, la experiencia de Jamaica y de otros países demuestra que los países de origen tienen mucho que ofrecer a los países receptores por lo que respecta a la cooperación, por ejemplo, a la hora de resolver problemas de seguridad y de otra índole relativos al desplazamiento de sus nacionales al extranjero, y hacer efectivo su regreso. Se sugirió asimismo hacer uso de la formación y el fortalecimiento de la capacidad a fin de preparar a los trabajadores para el empleo en el extranjero y poner a los gobiernos en mejores condiciones de gestionar la migración temporal y, en consecuencia, de contraer compromisos recíprocos.

En el seminario se subrayaron las posibilidades de cimentar la confianza entre los sectores del comercio y de la migración. El debate se caracterizó por un gran rigor intelectual y su tono moderado y equilibrado, que creó un entorno propicio para el libre y franco intercambio de ideas. No sólo el intercambio fue notablemente constructivo y sesudo a lo largo de toda la reunión, sino que también se sugirieron ideas concretas para intensificar la cooperación.

Se elaboraron muchas ideas nuevas, en particular la posibilidad de extraer las mejores prácticas de los regímenes bilaterales y regionales mediante el uso de plantillas modelo. Otra orientación

prometedora para nuevos trabajos podría consistir en centrarse en sectores concretos. Por ejemplo, en la última Asamblea Mundial de la Salud, los gobiernos pidieron a la OMS que analizara las repercusiones de los acuerdos comerciales en la migración de los trabajadores de salud. En la actualidad, la OMS colabora con la OIM, la OIT y la OCDE para investigar esta relación con miras a elaborar un informe sobre el tema para la próxima Asamblea de la Salud.

Por último, merece la pena señalar que muchos participantes expresaron el deseo de que prosiga este diálogo; para que ello sea posible, será necesario que los debates se apoyen en datos más fidedignos. Por lo tanto, se alienta a todos los participantes a que presten más atención a la recogida y el intercambio de los datos pertinentes.

PARTE II
PASOS FUTUROS

PASOS FUTUROS

El seminario de 2004 puso de relieve el valor de congregar a los encargados de la formulación de políticas en materia de comercio y de migración a fin de ahondar y ampliar la comprensión de la relación existente entre estas esferas, y considerar qué enseñanzas podrían extraerse de la experiencia de los gobiernos en la gestión de la migración de la mano de obra temporal que fuesen pertinentes para el Modo 4. Si bien el seminario ha contribuido enormemente a la mejor comprensión de diversos aspectos de esa relación, el debate puso de manifiesto la necesidad de trabajar mucho más en este campo. Para facilitar la consulta se presenta a continuación una selección de las enseñanzas extraídas y las observaciones sobre eventuales pasos futuros confeccionada a partir del informe del seminario.

1. **Continuar el diálogo** es el medio más relevante para suscitar una mejor comprensión y cimentar la confianza entre los interlocutores de las áreas de la migración y del comercio, generar confianza en la posibilidad de trabajar juntos, y determinar vías y medios para avanzar, ya sea en el marco del Modo 4 o en la consecución del objetivo más amplio de una migración laboral más eficaz y productivamente gestionada.
2. Queda mucho por hacer para disipar la nube de malentendidos que rodean los complejos requisitos normativos referentes al Modo 4, y que por lo general guardan todos relación con la noción de “transparencia”. Uno de los aspectos en que hay una

particular necesidad de avanzar es el relativo al **incremento de la transparencia de la información sobre los procedimientos migratorios internos que tienen incidencia en el comercio de servicios**, con especial referencia a la circulación temporal de personas conforme al AGCS. Las leyes, políticas y prácticas de los gobiernos a este respecto, son sencillamente poco conocidas y no menos aún bien comprendidas. La OIM podría ayudar recogiendo y difundiendo esta información.

3. En el mismo sentido, sigue siendo preciso **salvar la brecha conceptual y normativa existente entre comercio y migración** confiriendo al Modo 4 una identidad en la normativa interna en materia de migración. Como mínimo, es necesario indicar claramente en qué parte de la normativa nacional vigente al respecto puede situarse o se sitúa el movimiento de personas conforme al Modo 4.
4. **Clarificar ciertas definiciones, categorías, criterios y condiciones que guardan relación con el movimiento de personas conforme al Modo 4** podría facilitar la ronda de negociaciones en curso. Ello incluye la definición de “temporal”, los criterios y condiciones relativas a las pruebas de necesidad económica, y el reconocimiento de las calificaciones. Es preciso proseguir los debates.
5. Asimismo, tal vez sea necesario **ampliar la cobertura de las categorías del movimiento de personas conforme al Modo 4**, en particular las categorías no vinculadas a la presencia comercial. El examen de la cuestión de los proveedores de servicios contractuales y los profesionales independientes merece una atención concertada.
6. Es preciso considerar alternativas para **hacer más flexibles los compromisos en materia de acceso, pero de forma objetivamente verificable**. Una de las principales preocupaciones de los reguladores de la migración respecto del Modo 4 es que se asuman compromisos multilaterales en una esfera de política tradicionalmente regulada en el ámbito nacional, en función de un sinnúmero de cambiantes consideraciones internas de política de orden económico, social y de otra índole. Su preocupación por la posible pérdida de flexibilidad para adaptarse

a los cambios de las circunstancias nacionales podría disiparse adoptando compromisos en materia de acceso que sean más flexibles, vinculándolos a criterios objetivos, como las listas de ocupaciones en que escasea la mano de obra en relación con sectores determinados, los índices internos de desempleo, etc. Es menester realizar una reflexión creativa para dar cabida a la necesidad de flexibilidad.

7. Una de las enseñanzas fundamentales aprendidas en el seminario es que hace falta **establecer un conjunto de compromisos bidireccionales** en vez de hacer que las obligaciones para que el Modo 4 resulte viable recaigan exclusivamente en el país de recepción. De hecho, hay ejemplos de lo que los países que buscan acceder al mercado pueden ofrecer – por lo que respecta a posibles medidas migratorias conexas– a cambio de ese acceso. Es preciso examinar más a fondo qué pueden aportar a la mesa de negociación los países que procuran acceder al mercado, por ejemplo, compromisos para verificar las calificaciones, identidad y antecedentes penales de los potenciales proveedores de servicios (como se hace en los sistemas del APEC y de la Administración filipina de empleo en el extranjero), cooperar en relación con las medidas encaminadas a reducir la incidencia de la migración irregular, aceptar el regreso de sus nacionales, etc.
8. En un plano más general, son muchas las enseñanzas que pueden extraerse de la aplicación actual de procedimientos administrativos internos y de la normativa nacional, incluidos elementos de los acuerdos bilaterales y regionales referentes a la migración y el comercio. Se podría estudiar la posibilidad de **crear plantillas** para abordar las políticas de regulación y las medidas conexas que posibilitan una movilidad satisfactoria de la mano de obra temporal, con miras a su examen en el contexto del Modo 4 del AGCS así como en el marco de iniciativas más amplias de promoción de una gestión más eficaz de la migración.

Las plantillas podrían abarcar cuestiones concretas como las que se determinan en el seminario, por ejemplo:

- herramientas para lograr la transparencia de los requisitos de entrada, simplificar los procedimientos y facilitar el diálogo y el intercambio de información entre los miembros. En particular, podrían incluirse los sistemas de preautorización basados en la verificación de las calificaciones, la identidad y los antecedentes penales de los potenciales proveedores de servicios por parte del país de envío, por ejemplo, la tarjeta de viajes de negocios APEC;
 - compromisos más flexibles en materia de acceso, basados en criterios objetivos (esto es, listas de escasez por sectores, cupos fijos y cupos variables); por ejemplo, vincular el número de proveedores temporales de servicios a las fluctuaciones de indicadores económicos determinados, como la tasa de desempleo;
 - un modelo de lista/visado AGCS y sanciones por uso indebido;
 - garantías en materia de observancia y regreso, con inclusión de sanciones al empleador, multas por abandono del trabajo, pago de fianzas; y
 - coordinación de políticas entre las autoridades de los ámbitos del comercio y de la migración.
9. Las plantillas podrían utilizarse a modo de directrices, o constituir la base para **otorgar el acceso al mercado a todos los Estados en condiciones de cumplir determinadas condiciones**, esto es, las expresadas en las plantillas en relación con asuntos como los mecanismos para hacer efectivo el regreso tras una estancia temporal, mecanismos para velar por la protección de los trabajadores, etc. Tomando elementos de los arreglos bilaterales y regionales vigentes, tal vez podría llegarse al grado de satisfacción necesario de los interlocutores comerciales y las autoridades de migración y regulación en relación con la liberalización y facilitación del acceso al mercado. Asimismo, quizá fuera posible incorporar la flexibilidad y la selectividad de esos acuerdos a los compromisos respecto del AGCS, aplicando un criterio de lista negativa o lista positiva en relación con los compromisos específicos de las categorías determinadas. También podría estudiarse la posibilidad de introducir salvaguardias respecto de cuestiones atinentes a la seguridad y el mercado de trabajo. Se podrían extrapolar, por ejemplo, elementos del Capítulo

XVI del TLCAN (concernientes a las relaciones comerciales preferenciales entre las partes, la buena disposición para facilitar la entrada temporal sobre la base de la reciprocidad, el establecimiento de criterios y procedimientos transparentes para el ingreso temporal, etc.).

10. Se podría estudiar la posibilidad de **vincular la inversión en servicios educativos o servicios de capacitación a la circulación de trabajadores calificados**. Por ejemplo, la formación profesional podría considerarse como precursor de determinados movimientos temporales de proveedores de servicios con arreglo al Modo 4, ya fuese como medio de preparar mejor a los trabajadores para su estancia en el extranjero ya como forma de detener y contrarrestar la posibilidad de fugas de cerebros.
11. Es preciso seguir examinando ciertos asuntos de carácter general, como **velar por la protección de los derechos de los migrantes temporales que se desplazan en calidad de proveedores de servicios** (por ejemplo, seguridad social, derecho de sindicación, acceso a mecanismos de presentación de quejas o de otro tipo, salarios mínimos y condiciones de trabajo adecuadas, clarificación de la aplicación de la legislación laboral, reunificación familiar, etc.).

En suma, es mucho lo que se ha aprendido pero aún así, queda un largo camino por recorrer en el proceso de elaborar mecanismos efectivos y eficaces que faciliten la movilidad de competencias en la economía internacional de globalización de nuestros días. Para seguir adelante hace falta más investigación, diálogo y un compromiso político sostenido. Las bases están echadas.

PARTE III
PROGRAMA DEL SEMINARIO
OIM/BM/OMC SOBRE GESTIÓN
DEL MOVIMIENTO DE PERSONAS:
POSIBLES ENSEÑANZAS DE
INTERÉS PARA EL MODO 4 DEL AGCS



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones



THE WORLD BANK

WORLD TRADE ORGANIZATION



SEMINARIO CONJUNTO DE LA OIM-EL BANCO MUNDIAL-LA OMC

GESTIÓN DEL MOVIMIENTO DE PERSONAS FÍSICAS: ¿QUE SE PUEDE APRENDER PARA EL MODO 4 DEL AGCS?

Ginebra, 4-5 de octubre de 2004

ORDEN DEL DIA

4 DE OCTUBRE: ¿QUE SE PUEDE APRENDER DE LOS REGIMENES EXISTENTES QUE GESTIONAN LA CIRCULACION Y LA ESTANCIA TEMPORAL DE TRABAJADORES EXTRANJEROS QUE SEA RELEVANTE PARA EL MODO 4 DEL AGCS?	
09.00-10.00	Inscripción
10.00-10.10	Sesión de apertura: Branson McKinley, Director General de la OIM Objetivos y estructura de la reunión: Aaditya Mattoo, Banco Mundial, Economista Superior
10.10-11.00	Sesión I: El comercio y la migración en contexto: descripción de la situación PRESIDENTE: LAKSHMI PURI, JEFE DE LA DIVISION DE COMERCIO DE BIENES, SERVICIOS Y MERCANCIAS, UNCTAD COMERCIO: PUESTA AL DIA SOBRE EL MODO 4: HAMID MAMDOUH, <i>Secretaría de la OMC, Director, Comercio de Servicios</i> <i>Breve exposición del estado actual de las negociaciones sobre el modo 4 del AGCS, con mención de las ofertas presentadas hasta ahora y de los principales temas que se debaten en las negociaciones.</i> MIGRACION: GESTIÓN DE LA CIRCULACION Y LA ESTANCIA TEMPORAL DE TRABAJADORES MIGRANTES: POLITICAS Y APLICACION, GERVAIS APPAVE, <i>OIM, Director, Departamento de Políticas e Investigación sobre Migraciones</i> <i>¿Cuáles son las principales consideraciones en materia de políticas para países de origen y de destino respecto de la gestión de la circulación y la estancia temporal? ¿Cuáles son los principales mecanismos administrativos necesarios para facilitar y gestionar la migración laboral temporal, inclusive visados, permisos de trabajo, reconocimiento de cualificaciones, etc., y qué relevancia tienen para el modo 4 del AGCS?</i> Debate

11.00-13.00	<p>Sesión II: Estrategias unilaterales a nivel nacional para la gestión de la circulación y la estancia temporal de trabajadores</p> <p><i>¿Qué estrategias han adoptado los países a nivel nacional para gestionar de modo unilateral el movimiento y la estancia temporal de trabajadores? ¿Cuál es su propósito, qué tipos de movimiento cubren (ej., grado de cualificación, sector, duración de la estancia y tipo de régimen contractual) y cuáles son las diferencias con otros mecanismos bilaterales, regionales y multilaterales, incluido el modo 4 del AGCS? ¿Cuáles han sido los puntos fuertes y débiles de estas iniciativas? ¿Qué se puede aprender de todo ello?</i></p> <p>PRESIDENTE: G. JOSEPH, DIRECTOR, MINISTERIO DEL INTERIOR, SUDÁFRICA</p> <p>INTRODUCCIÓN: FRANK LACZKO, DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES</p> <p>CASOS SOMETIDOS A ESTUDIO:</p> <p>PHILIPPINES: DANILO P. CRUZ, Subsecretario de Empleo, Ministerio de Trabajo y Empleo</p> <p>BAHRAIN: AUSAMAH AL-ABSI, DIRECTOR DE EMPLEO, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales</p> <p>REINO UNIDO: LESLEY MAUNDRELL, Director de Políticas de Desarrollo, Ministerio del Interior, Permisos de trabajo (Reino Unido), Equipo de Políticas</p> <p><i>Debate</i></p>
13.00-15.00	<p>Pausa</p>
15.00-17.00	<p>Sesión III: Estrategias bilaterales para la gestión de la circulación y la estancia temporal de trabajadores</p> <p><i>¿Cómo se diseñan los acuerdos bilaterales para gestionar la migración laboral temporal? ¿Qué tipo de acuerdos existen? ¿Cómo se abordan las cuestiones administrativas y las relativas al mercado laboral y qué podemos aprender de todo ello, inclusive para el modo 4? ¿Cuáles han sido los puntos fuertes y débiles de tales acuerdos? ¿Cuál es su propósito, qué tipo de movimientos cubren (ej., grado de cualificación, sector, duración de la estancia y tipo de régimen contractual) y cuáles son las diferencias con el modo 4 del AGCS? ¿Cuáles han sido los puntos fuertes y débiles de estas iniciativas? ¿Qué se puede aprender de todo ello?</i></p> <p>PRESIDENTA: IRENA OMELANIUK, EDITORA JEFE, WORLD MIGRATION 2005</p> <p>INTRODUCCION: EORGES LEMAITRE, ADMINISTRADOR PRINCIPAL, DIRECCION DE EMPLEO, TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, OCDE</p> <p>CASOS SOMETIDOS A ESTUDIO:</p> <p>ONVENIO LABORAL BILATERAL HISPANO-ECUATORIANO: Victoria Galvani, Jefe de Coordinación, Subdirección Gral. de Régimen Jurídico, Dirección Gral. de Inmigración, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.</p> <p>PROGRAMA CANADIENSE DE TRABAJADORES TEMPOREROS: Elizabeth Ruddick, Directora, Investigación Estratégica y Estadística; División de Prioridades, Planificación e Investigación, Ciudadanía e Inmigración del Canadá</p> <p>PONENTES:</p> <p>Veronica Robinson, Directora Adjunta, Servicios de Personal (Programa de migración al extranjero, empleo local y permisos de trabajo), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Jamaica</p> <p>Dr. Torsten Christen, Jefe de División Adjunto, Ministerio Federal de Economía y Trabajo, Alemania</p> <p><i>Debate</i></p>

17.00-18.00	<p>Sesión IV: Acuerdos regionales que gestionan la circulación y la estancia temporal de trabajadores</p> <p><i>¿Cuál es el funcionamiento de los acuerdos comerciales regionales y de otros acuerdos regionales que gestionan la migración laboral temporal? ¿Qué tipo de acuerdos existen? ¿Cuál es su propósito, qué tipos de movimiento cubren (ej., grado de cualificación, sector, duración de la estancia y tipo de régimen contractual) y en qué se diferencian del modo 4 del AGCS? ¿Cuáles han sido sus puntos fuertes y débiles? ¿Qué se puede aprender de todo ello, en particular en relación con el modo 4?</i></p> <p>PRESIDENTE: ARLOS PRIMO BRAGA, ASESOR PRINCIPAL, BANCO MUNDIAL</p> <p>INTRODUCCIÓN: JULIA NIELSON, DIRECCIÓN DE COMERCIO, OCDE</p> <p>CASOS SOMETIDOS A ESTUDIO:</p> <p>TARJETA DE VIAJES DE NEGOCIOS APEC: David Watt, Departamento de Inmigración, Asuntos Multiculturales e Indígenas, Australia.</p> <p><i>¿Qué proporciona exactamente, cómo funciona y qué podemos aprender de todo ello para el modo 4?</i></p> <p>TLCAN: Luz María Servín Sotres, Directora de Asuntos Exteriores, Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Migración, México. ¿Cómo aborda el TLCAN la circulación de trabajadores temporales, cómo funciona a este respecto y qué podemos aprender de ello para el modo 4?</p> <p>PONENTE: Johannes Bernabe, Agregado Laboral, Misión Permanente de Filipinas ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra</p> <p><i>Debate</i></p>
18:30 - 20:00	<p>Recepción ofrecida por el Banco Mundial: Organización Meteorológica Mundial</p>
<p>4 DE OCTUBRE: ¿QUE SE PUEDE APRENDER DE LOS REGIMENES EXISTENTES QUE GESTIONAN LA CIRCULACION Y LA ESTANCIA TEMPORAL DE TRABAJADORES EXTRANJEROS QUE SEA RELEVANTE PARA EL MODO 4 DEL AGCS?</p>	
10.00-11.00	<p>Sesión IV: Acuerdos regionales que gestionan la circulación y la estancia temporal de trabajadores (continuación)</p>
11.00 - 13.00	<p>Sesión V: Aplicación nacional de obligaciones internacionales</p> <p><i>¿Cómo aplican los Estados a nivel nacional las obligaciones comerciales internacionales que contraen a nivel regional y multilateral con respecto a la circulación de personas?</i></p> <p>PRESIDENTE: ALEJANDRO JARA, EMBAJADOR DE CHILE ANTE LA OMC Y PRESIDENTE DEL GRUPO DE NEGOCIACION SOBRE SERVICIOS</p> <p>INTRODUCCIÓN: CARLO GAMBERALE, COMERCIO DE SERVICIOS, OMC</p> <p>CASOS SOMETIDOS A ESTUDIO:</p> <p>MÉXICO: Luz María Servín Sotres, Directora de Asuntos Exteriores, Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Migración</p> <p>Canadá: Paul Henry, Asesor en Política Comercial, Ciudadanía e Inmigración del Canadá</p> <p>Colombia: Adriana Suárez, Consejera Comercial, Misión Permanente de Colombia en Ginebra</p> <p>PONENTE: Sumanta Chaudhuri, India, Misión ante la OMC</p> <p><i>Debate</i></p>
13.00 - 15.00	<p>Pausa</p>

15.00-16.00	<p>Sesión VI: Perspectiva de los interesados</p> <p>PRESIDENTE: ASSANE DIOP, DIRECTOR EJECUTIVO DEL SECTOR DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO</p> <p>EMPLEADOR: Ellen Yost, socia, Fragomen, empresa especializada en los aspectos jurídicos de la inmigración corporativa internacional <i>¿Cuáles son los impedimentos prácticos para la movilidad de trabajadores altamente cualificados y otros trabajadores temporales? ¿Qué sucede en la práctica</i></p> <p>SINDICATO: Mike Waghorne, Internacional de Servicios Públicos <i>¿Cuáles son las preocupaciones de los sindicatos y cómo pueden abordarse al gestionar la circulación de trabajadores temporales? (ej., seguridad social, protección de los derechos humanos, etc.)</i></p> <p><i>Debate</i></p>
16.00-17.30	<p>Sesión VII: ¿Qué hacer a partir de aquí? Implicaciones para el modo 4</p> <p>PRESIDENTE: HAMID MAMDOUH, OMC, DIRECTOR, COMERCIO DE SERVICIOS</p> <p>INTRODUCCION: AADITYA MATTOO, BANCO MUNDIAL, ECONOMISTA SUPERIOR: <i>Síntesis de los debates del seminario y enfoque en las cuestiones clave resultantes</i></p> <p>Anya Oram, Administrador, Dirección General de Comercio, Comisión Europea</p> <p>Embajador Sergio Marchi, Ex Representante del Canadá ante la OMC y Ministro de Ciudadanía e Inmigración del Canadá; Comisario, Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales</p> <p>Embajador Chandrasekhar, Representante Permanente de la India ante la OMC</p> <p><i>Debate</i></p>
17.30-18.00	<p>Sesión de clausura: OIM</p>



IOM • OIM

ENCAUZAR LA MIGRACION
PARA BENEFICIO DE TODOS