



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

DIÁLOGO INTERNACIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN TALLER INTERMEDIO RELATIVO A

LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL¹

18 -19 de junio de 2007

DOCUMENTO DE TRABAJO

La liberalización mundial del comercio se ha centrado principalmente en fomentar, en la medida de lo posible, la circulación de capitales, bienes y servicios, en lugar de fomentar la circulación de personas de por sí. La movilidad humana sigue siendo una libertad específica de carácter nacional o regional pero no de carácter mundial.

Si bien la migración es mayormente una cuestión de alcance mundial en la que se reconoce un considerable potencial de crecimiento socioeconómico y de desarrollo, no sólo para los países de origen y de destino sino también para los migrantes a título individual y para sus familiares, queda mucho por hacer antes de que se llegue a un acuerdo de alcance mundial con relación a las estrategias de gestión migratoria que cabe instaurar, ya sea a nivel internacional, regional o nacional, a fin de aprovechar plenamente su potencial. La globalización ha abierto un sin fin de puertas de cara a las oportunidades y redes existentes en el contexto laboral, que dejan entrever numerosas posibilidades de trabajo fuera del país de nacimiento, consideradas como una opción de vida viable. Al mismo tiempo, los desequilibrios en la población y en la demografía se combinan con las disparidades entre el mercado laboral y los ingresos para dar lugar a una dinámica migratoria en la que predomina mayormente la búsqueda de un empleo en el extranjero. Al no haber vías legales suficientes para emigrar, se observa un notable aumento de la migración irregular, y con ella, de los riesgos concomitantes a la vida humana y al bienestar de las personas así como de sus efectos perturbadores en las esferas económicas, sociales y de seguridad.

¹ Habida cuenta que el tema Diálogo Internacional sobre la Migración para 2007 es consecuente con el *Informe sobre las migraciones en el mundo en 2007* en lo que respecta al tema de encauzar la movilidad laboral en una economía mundial en plena evolución, la Administración, en sus preparativos para las actividades del Diálogo de este año ha podido aprovechar los estudios y análisis realizados en el contexto del Informe antedicho, en particular el Capítulo 13.

Con este telón de fondo, los empeños de liberalización mundial del comercio están afectando, aunque sea indirectamente, la liberalización de la circulación de las personas. El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), negociado bajo el amparo de la Organización Mundial del Comercio (OMC), encara la liberalización del comercio de servicios, desglosándola en cuatro Modos: Suministro transfronterizo (Modo 1); Consumo en el extranjero (Modo 2); Presencia comercial (Modo 3); y Presencia de personas físicas (Modo 4). El Modo 4 se ocupa únicamente del movimiento temporal de personas físicas y exclusivamente con relación al suministro de servicios. Ahora bien, los progresos registrados hasta la fecha en el marco del Modo 4 son limitados, con compromisos que abarcan únicamente a profesionales altamente calificados, a saber, directores ejecutivos y transferencias dentro de una misma empresa. Actualmente, hay renovados empeños en curso para revigorizar este elemento en las conversaciones comerciales, por ser un elemento con un considerable potencial para las economías de los países en desarrollo.

La integración regional

A nivel regional, se han registrado notables progresos de cara a la relación multifacética entre el comercio, la migración y el desarrollo. El éxito relativo de los marcos regionales a la hora de encarar las cuestiones de movilidad no es sorprendente: el restringido número de países implicados ofrece mayores posibilidades de encontrar un terreno de entendimiento común para la cooperación, incluso a la hora de encarar dinámicas migratorias complejas. Asimismo, la mayor parte de los flujos migratorios se producen dentro de las regiones, con personas que se desplazan mayormente para estadías de corta duración y de carácter recurrente, lo que pone de relieve la importancia de los acuerdos de integración y de los marcos jurídicos regionales con miras a la gestión de estos flujos.

Los países limítrofes en distintas partes del planeta han conseguido diversos grados de integración económica a través de la suscripción de acuerdos económicos y comerciales, ya sean subregionales o regionales. Por regla general, cuanto mayor sea la integración mayor la probabilidad de encontrar disposiciones relativamente liberales sobre la libre circulación de personas. Normalmente, se puede hablar de cuatro niveles de integración. El nivel de integración más bajo se caracteriza por la supresión interna de barreras comerciales y se denomina *zona de libre comercio*. El ejemplo más común es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), suscrito entre el Canadá, los Estados Unidos de América y México. Las *uniones aduaneras* ahondan aún más la integración al equiparar las ventajas comerciales de que disfrutaban los Estados miembros con relación a las exportaciones de países terceros. La Comunidad del Caribe (CARICOM) es un ejemplo de unión aduanera. Los mercados comunes, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en Sudamérica prevén la libre circulación de la mano de obra y de los capitales (factores de producción). Las *uniones económicas* posibilitan una mayor integración de las distintas políticas económicas nacionales. Un buen ejemplo de este tipo de acuerdo es la Unión Europea (UE) que se ha desarrollado en los últimos años para alentar una mayor integración en importantes esferas políticas, a saber, la política exterior y la justicia así como las políticas nacionales.

En ciertos casos, hay varios acuerdos comerciales regionales en vigor en una misma región. Los países suelen formar parte de más de uno de estos acuerdos y también suscriben acuerdos bilaterales intra y extrarregionales. Asimismo, pueden participar en uno o más procesos consultivos regionales sobre migración de carácter no vinculante, en cuyo contexto se debate una gama mucho más amplia de cuestiones migratorias.

Perspectivas de cara a la movilidad de las personas en el marco de acuerdos comerciales regionales

Las disposiciones relativas a la libre circulación de las personas son una característica prevaleciente en diversos acuerdos de integración regional². Dado que los acuerdos de integración regional varían considerablemente, la libre circulación de personas se encara desde diversas perspectivas en estos marcos. La libre circulación puede ser un elemento primordial o secundario del acuerdo. Asimismo, los objetivos globales del acuerdo regional inciden en la medida en que se liberaliza la circulación de las personas y en cómo ésta se encara y lleva a la práctica. Los acuerdos de integración regional también varían en los aspectos de movilidad que encaran: la facilitación de la entrada en un país y el derecho de establecimiento son los más comunes, mientras que la residencia que no esté vinculada a una condición particular, es menos frecuente y se abarca rara vez por estar sujeta mayormente a normas nacionales. Las disposiciones relativas a la libre circulación no siempre forman parte del cuerpo del acuerdo pero pueden encontrarse en acuerdos separados o complementarios, en distintas etapas de ratificación por parte de los Estados miembros.

En los acuerdos de integración regional, las disposiciones relativas a la movilidad pueden tratar de la movilidad de personas o de la libre circulación de mano de obra en general o bien de ciertas categorías de personas (por ejemplo, trabajadores con mayores calificaciones); ahora bien también las hay que facilitan la movilidad de los proveedores de servicios o que se limitan a ofrecer procedimientos simplificados para la circulación de personas con fines de inversión. Algunos acuerdos prevén la admisión facilitada de categorías específicas de personas, a saber, turistas, estudiantes, familiares, visitas de negocios, personas del espectáculo, profesionales de los medios de comunicación y personas no asalariadas. El alcance de los acuerdos varía según el tipo de barreras a la movilidad que deciden aliviar o suprimir (acceso a todo el mercado laboral o a ciertos sectores, facilitación del reconocimiento de los procesos de calificaciones, migración temporal o permanente, reunión familiar, acceso a las prestaciones de seguridad social, prevención de la doble imposición, etc.). Cabe destacar que ciertos acuerdos se llevan a cabo gradualmente o por etapas, lo que significa que con el correr del tiempo pueden prever un mayor grado de movilidad del autorizado inicialmente, como es el caso en la CARICOM.

² A los efectos de este documento, los acuerdos de integración regional y los acuerdos comerciales regionales se utilizan indistintamente. Rogamos tomen nota que, a diferencia de la definición de acuerdos comerciales regionales adoptados por la Organización Mundial del Comercio, los acuerdos regionales aquí referidos conciernen acuerdos suscritos entre más de dos partes.

Las perspectivas de cara a la movilidad humana, adoptadas en el marco de acuerdos regionales pueden clasificarse ampliamente en tres grupos³. El primer grupo reconoce específicamente el **derecho a la movilidad** e incluye acuerdos como los de la Unión Europea o del Grupo de Países Nórdicos. Estos acuerdos no solamente abarcan la libre circulación de todos los nacionales de los países signatarios del acuerdo dentro de la región, sino que también les autorizan a trabajar, a autoemplearse y a proveer servicios. La mayoría de los acuerdos en esta categoría confiere el derecho de residencia. Cuando la residencia no está relacionada con el empleo, puede estar sujeta a condiciones particulares, por ejemplo, demostrar la disponibilidad de fondos suficientes para financiar todos los gastos de manutención. Estos acuerdos suelen ofrecer a los familiares de los nacionales de los países participantes la posibilidad de entrada y, en algunos casos, de acceso al mercado. Algunos de los acuerdos suscritos en este grupo permiten la migración permanente de los nacionales de los países que forman parte del acuerdo, tras un lapso de tiempo determinado.

El segundo grupo incluye acuerdos que se basan mayormente en el modelo del **Modo 4 del AGCS**. Por ejemplo, el MERCOSUR, que abarca los mismos tipos de movilidad del Modo 4 –movimiento temporal de proveedores de servicios. Ahora bien, algunos de los acuerdos suscritos en esta categoría probablemente no abarquen todas las posibilidades de movilidad de los proveedores de servicios previstos en el marco del Modo 4 pero que permiten la movilidad de otras categorías de personas, además de los proveedores de servicios (por ejemplo, pueden contener disposiciones adicionales al modelo AGCS). Por su parte, el TLC autoriza el acceso al mercado únicamente a personas altamente calificadas, incluidos, aunque no exclusivamente, los proveedores de servicios –visitas de negocios, comerciantes e inversionistas, transferencias dentro de una compañía y profesionales. La CARICOM abarca los proveedores de servicios de todos los niveles de calificaciones y también prevé la libre circulación de otros grupos de personas calificadas –profesionales universitarios y profesionales en determinados sectores. Algunos acuerdos dentro de este grupo prevén el ingreso de familiares de nacionales de los países participantes aunque no les autorizan a trabajar.

El tercer grupo no estipula ningún acceso al mercado pero **facilita el ingreso** y permite la estadía temporal de ciertas categorías de personas, en particular, de personas que trabajan en actividades comerciales y de inversión. Por ejemplo, la Cooperación Económica Asia–Pacífico (APEC) no prevé ninguna disposición específica que permita la libre circulación laboral, aunque sí incluye disposiciones a efectos de facilitar y racionalizar el ingreso temporal de visitas de negocios en el marco del mecanismo de la tarjeta de viajes de negocios de la APEC. El Acuerdo de Cooperación Regional de Asia Meridional (SAARC) incluye una exoneración de visado para 30 categorías de personas. Asimismo, prevé procedimientos simplificados de obtención de visado para varias otras categorías adicionales a fin de promover el desarrollo del comercio y del turismo. Los acuerdos en

³ Para más información sobre las disposiciones de movilidad en los acuerdos de integración regional se ha preparado un cuadro y una serie de resúmenes de una página en los que se esbozan las principales características y disposiciones de determinados acuerdos comerciales regionales con relación al movimiento de personas. Éstos estarán a disposición en la página de Internet consagrada al taller y se distribuirán durante el taller.

el marco de este grupo no confieren el derecho de ingreso a los familiares, ni tampoco el derecho de residencia, aunque sí posibilitan la residencia temporal sujeta a la obtención de un permiso de residencia.

Principales retos para la aceptación y puesta en práctica de regímenes regionales de libre circulación

Además de las consideraciones que garantizan una voluntad y compromiso político adecuados, a efectos de que el acuerdo regional sea operativo para todos los Estados parte, con frecuencia se observa que también es preciso superar la percepción de beneficios dispares para algunos Estados miembros. Por tanto, para conseguir el apoyo público hay que demostrar los beneficios que ello trae consigo para cada uno.

Más allá de estos retos generales en los acuerdos de integración regional, hay retos específicos de cara a las disposiciones de movilidad.

Terminología y percepción

La frase “libre circulación” puede erigir, de por sí, una serie de barreras para la aceptación y puesta en práctica de las disposiciones de movilidad. Por cierto, casi siempre se confunde ese término con “circulación liberalizada” que generalmente es una descripción más exacta de lo que realmente intentan conseguir los acuerdos. La percepción errónea del término de “libre circulación” puede dar lugar a un sentimiento público negativo de cara a las disposiciones de movilidad y ejercer una presión política a fin de que no se acepten ni se lleven plenamente a la práctica.

Falta de correlación entre las aspiraciones y circunstancias existentes

Los objetivos particulares de las disposiciones de cara a la movilidad en el acuerdo bien pueden ser sumamente ambiciosos habida cuenta de las circunstancias de la región y de las diferencias y disparidades históricas, políticas y económicas entre los países participantes. Los países de destino en la región pueden sentirse preocupados por los flujos masivos de migrantes no calificados mientras que los países de origen en la región pueden estar preocupados por la pérdida de trabajadores calificados. En este contexto, quizás sea más realista que los países se comprometan a *facilitar* la entrada, residencia y establecimiento de ciudadanos de otros Estados parte del acuerdo, en lugar de conceder a estos ciudadanos el *derecho* de entrada, residencia y establecimiento.

Preocupaciones relativas a la migración irregular

Otro reto adicional a la aceptación y puesta en práctica de dichos acuerdos es la preocupación relativa a los movimientos irregulares de personas hacia una región y dentro de la misma. Si bien es cierto que una mayor cooperación interestatal puede ser sumamente efectiva en la lucha contra la migración irregular, los países deben ser muy cautelosos a la hora de contraer compromisos en materia de movilidad que pueden complicar o dificultar sus empeños para restringir la migración irregular. La perspectiva

de que personas no autorizadas puedan ingresar o residir en el marco de un régimen facilitado, y la complejidad general de la puesta en práctica de un sistema de entrada y residencia de vías dobles o múltiples, son factores significativos que es preciso tener en cuenta en situaciones donde se carece de personal adecuado, donde la identificación de los viajeros es problemática y donde la capacidad gubernamental de inspección es insuficiente.

Preocupaciones del mercado laboral

Otra barrera de cara a la aceptación y puesta en práctica de disposiciones sobre la movilidad de las personas es la reticencia de los países a permitir el acceso de los ciudadanos de otros Estados miembros a su mercado laboral, principalmente debido a la preocupación de proteger la mano de obra local. Las complicaciones resultantes de la complejidad de la seguridad social (por ejemplo, la portabilidad de las pensiones) y las cuestiones relacionadas con la capacitación profesional y el reconocimiento de calificaciones son otras barreras que pueden erigirse.

Los mecanismos de integración regional pueden dificultar el acceso a la región a nacionales de países no signatarios de los acuerdos de integración regional al conceder preferencia a la movilidad interna, especialmente en lo que atañe al acceso al empleo. Ello puede dar lugar a tensiones con países que no forman parte del acuerdo.

Falta de capacidad

La falta de capacidad quizás sea el mayor reto que tienen ante sí los países y, en particular, los países menos adelantados que intentan cumplir con sus obligaciones en materia de circulación de personas. Es posible que muchos de los países participantes, por no decir todos, carezcan de sistemas operativos, incluso de marcos jurídicos o reglamentarios, que les permitan llevar a la práctica los compromisos contraídos en el marco de acuerdos de integración regional.

La relación entre los acuerdos de integración regional y las políticas nacionales plantea a los formuladores de políticas la compleja tarea de garantizar que las políticas y procedimientos migratorios nacionales sean conformes con las normas y requisitos del acuerdo regional. Ello puede ser particularmente difícil puesto que las disposiciones de circulación repercuten en diversas esferas de las normas y prácticas nacionales, por ejemplo, en la mano de obra, el bienestar y la salud. En algunos casos, los países mantienen (o aplican) la legislación o prácticas nacionales que van en contra de sus obligaciones en el marco de los acuerdos regionales.

A menudo, los países también carecen de los sistemas automatizados y de gestión de datos requeridos para monitorear y encauzar efectivamente la migración regional de manera consecuente con las disposiciones del acuerdo de integración regional. Muchos países siguen recurriendo a sistemas manuales en los puertos de entrada y, por tanto, corren mayor riesgo de que haya errores humanos y retrasos. Además, la falta de homogeneización de los procedimientos de gestión de fronteras y de los regímenes de

acopio de datos entre países plantea retos en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de los acuerdos integración regional. Estos retos se hacen patentes a la hora de producir documentos de identidad y de viaje de alta calidad, basados en sólidos modelos de gestión de la identidad. Si bien los regímenes de movilidad regional presumiblemente repercutirán en un porcentaje de población nacional más amplio que aquél concernido, por ejemplo, por la emisión de pasaportes, garantizando así la integridad de la identidad básica o de los documentos de trámite (es decir, documentos utilizados para obtener otro tipo de documentación con fines de identidad), pueden, ello no obstante, plantear verdaderos retos.

Hay casos en que los países no disponen de las infraestructuras administrativas necesarias, por ejemplo, órganos de monitoreo y sistemas para un intercambio rápido y seguro de información, consecuentes con las leyes de protección de la privacidad. Es posible que un acuerdo exija al Estado miembro que otorgue visado a los nacionales de otro Estado miembro en el plazo de un mes, por tanto, los países deben tener la capacidad de tramitar estas solicitudes dentro del plazo fijado.

También hay cuestiones de capacidad relativas a los recursos humanos: aquellas personas cuyas responsabilidades están relacionadas con la puesta en práctica de las disposiciones de movilidad –incluidos funcionarios que se encargan de la mano de obra y del bienestar, funcionarios consulares, guardias fronterizos y funcionarios encargados de la aplicación de la ley– necesitan, sin excepción alguna, disponer de la información y capacitación requeridas para llevar a cabo sus tareas de conformidad con las disposiciones de movilidad consignadas en el acuerdo regional.

Por lo general, la falta de esta capacidad proviene de limitaciones en los recursos. Por ejemplo, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), introdujo en 1985 un certificado de viaje a fin de exonerar a los titulares de la obligación de completar los formularios de inmigración y emigración en su viaje a uno de los Estados miembros de la CEDEAO. La impresión del certificado antedicho se ha convertido en el mayor reto, puesto que algunos Estados miembros no han podido hacerlo debido al alto costo de la impresión, mientras que otros lo han emitido en colores y formatos diferentes⁴.

Conclusión

La facilitación de la movilidad laboral puede adquirir diversas formas, que van de la adopción de acuerdos mundiales o regionales de comercio e integración, a mecanismos bilaterales de migración laboral o políticas unilaterales. Estas perspectivas pueden considerarse complementarias puesto que con frecuencia se centran en diversos tipos de movilidad y categorías de personas y, además, pueden tener diferentes objetivos subyacentes.

⁴ J. Martens, “Moving Freely on the African Continent: The Experiences of ECOWAS and SADC with Free Movement Protocols”, *International Migration Law* (2007), R. Cholewinski, R. Perruchoud y E. Mac Donald, editores.

Habida cuenta que las perspectivas mundiales de cara a la movilidad de las personas son difíciles de concebir a corto plazo sobre una base amplia, los acuerdos comerciales regionales bien pueden ser los bloques de construcción que permitan llegar a acuerdos más exhaustivos, ya sean vinculantes o de carácter consultivo. También pueden contribuir a instaurar un clima de confianza en cuanto a la capacidad de los países de obrar juntos con miras a encauzar eficiente y eficazmente la movilidad.

En cualquier caso, sería conveniente tratar de aprovechar, por sus propios méritos, las experiencias de los diversos regímenes de libre circulación regional vigentes a fin extraer enseñanzas e intercambiar las mejores prácticas. Los países que tienen previsto desarrollar o reajustar los regímenes vigentes en sus regiones pueden aprender enormemente de aquellos que han tenido experiencias más largas y profundas con relación a diversos aspectos de los acuerdos de libre circulación. Por ejemplo, pueden aprovechar la experiencia de otros países en materia de entrada facilitada, de acceso al empleo y obtención de la residencia, o de los mecanismos concomitantes administrativos, legislativos u otros, necesarios para un funcionamiento eficaz. Por consiguiente, en la página de Internet consagrada al taller encontrarán un cuadro que resume las principales características y disposiciones de ciertos acuerdos comerciales regionales con relación a la circulación de personas; dicho cuadro también será distribuido durante el taller.

El diálogo abierto, el intercambio de experiencias y la cooperación entre países de origen y destino, y entre distintas comunidades (por ejemplo, autoridades de inmigración y de comercio), pueden fomentar una distribución más equilibrada de los beneficios de la movilidad de las personas entre los principales interlocutores así como una mayor coherencia en la movilidad y en otras esferas políticas que inciden en la migración o se ven afectadas por la misma.