

## *Trade and Migration: Building Bridges for Global Labour Mobility*

*Summary in Spanish*

---

### **Comercio y migraciones: tender puentes para garantizar la movilidad laboral mundial**

*Resumen en español*

Como parte de las series anuales de Reuniones de Expertos en Servicios de la OCDE, la Dirección de Comercio, en cooperación con el Banco Mundial y la Organización Internacional para las Migraciones, organizó un seminario sobre el comercio y las migraciones, en el que participó asimismo la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE. El seminario, celebrado en Ginebra del 12 al 14 de noviembre de 2003, se centró en los desplazamientos temporales de proveedores de servicios según el modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y reunió por primera vez a funcionarios de asuntos comerciales y de emigración de 98 países y de un amplio abanico de organizaciones internacionales, así como a representantes del mundo empresarial y de la sociedad civil.

El modo 4, que se ha convertido en uno de los temas centrales de las actuales negociaciones de la OMC, suscita numerosas cuestiones de gran importancia y complejidad, que van más allá de la esfera meramente comercial y entran en el ámbito de las políticas y prácticas de migración. En este sentido, el seminario respondía a la necesidad de fomentar una mayor cohesión de los grupos de políticas comerciales y migratorias sobre las posibilidades y los retos que plantea el modo 4. La reunión constituyó una buena ocasión para que los responsables de políticas comerciales y migratorias intercambiaran opiniones de manera informal fuera de un entorno de negociación.

El orden del día del seminario se estructuró en torno a tres ejes. En primer lugar, se exploraron las relaciones entre comercio y migración y se situó el modo 4 del AGCS en el contexto más amplio de las migraciones temporales por motivos laborales, dentro del cual se analizaron los esquemas existentes para facilitar los desplazamientos temporales a nivel nacional, bilateral y regional y se planteó qué partido podía sacarse a dichos

esquemas para el modo 4 del AGCS. En segundo lugar, se abordaron cuestiones relativas a la gestión del modo 4 y, de forma más amplia, de la migración temporal por motivos laborales, tanto por parte de los países receptores como de los países de origen. Por último, se estudiaron los progresos que debían realizarse en las actuales negociaciones del AGCS y los ámbitos en los que continuar trabajando.

El debate sobre el modo 4 está celebrándose en un contexto en el que la migración mundial no cesa de aumentar. Aunque algunos indicios a corto plazo indican una ralentización del fenómeno, los factores a largo plazo sugieren que la migración seguirá aumentando de forma continuada, en particular, de países pobres hacia países con elevados niveles de renta. Como determinantes estructurales más importantes de este aumento cabe citar la creciente distancia de los ingresos *per cápita* de unos países a otros, las diversas estructuras demográficas, los niveles educativos convergentes y la globalización de los procesos de producción.

Dentro del universo general de la migración, se halla el subgrupo de la migración temporal, dentro del que cabe distinguir a su vez el subgrupo de la migración por motivos de empleo o de trabajo, en el que destaca como sub-subgrupo el modo 4 del AGCS. Sin embargo, los límites del modo 4 del AGCS son indefinidos y borrosos, y esta indeterminación plantea problema a los funcionarios encargados de migración. Además, aunque el AGCS no es un acuerdo sobre migración, cuanto más amplio y ambicioso sea el alcance del modo 4 del AGCS, más se acercará el AGCS al debate sobre la migración. Aunque en el seminario se realizaron notables progresos al respecto, limitar el alcance del modo 4 sigue siendo una tarea fundamental.

Al igual que ocurre con otras formas de liberalización, una mayor movilidad laboral encierra, de forma general, beneficios económicos potencialmente significativos. Un estudio considera que la liberalización de la movilidad laboral hasta un nivel del 3% de la masa laboral de los países de la OCDE podría dar lugar a ganancias del orden de 150 000 millones de dólares estadounidenses (USD) por año. De hecho, para los países en desarrollo, la liberalización del modo 4 podría conducir a notables beneficios dada su fuerte ventaja comparativa en servicios con utilización intensiva de mano de obra. Multiplicar los intercambios comerciales por el modo 4 puede llevar también a incrementar las transacciones por otros modos de suministro, facilitando la inversión interna y externa en servicios y el comercio transfronterizo. El modo 4 es un componente de peso de las remesas de ingresos por parte de los emigrantes, remesas que resultan cada vez más importantes para los países en desarrollo. Conscientes del significado económico del modo 4, los países de origen están estableciendo políticas públicas activas para encauzar las capacidades y las ventajas comparativas de sus poblaciones en la esfera internacional. Por ejemplo, Filipinas ha establecido una activa política de gestión de la emigración laboral al extranjero, y la India, por su parte, fomenta cada vez más los vínculos y la complementariedad entre diferentes modos de suministro.

Desde el punto de vista empresarial, las empresas globales desean poder desplazar a su personal en función de sus necesidades y tienden a invertir en aquellos países que se lo facilitan. Con todo, si bien las legislaciones nacionales suelen responder a la mayoría de las necesidades de las empresas globales, su aplicación no siempre es racional o eficaz y genera costes adicionales para las empresas. Además, el aspecto temporal de los desplazamientos también resulta desestabilizador; las empresas tienden a considerar a los

trabajadores como trabajadores a largo plazo y quieren facilitar la contratación internacional.

Muchos países receptores también son conscientes de los beneficios de la movilidad temporal por motivos de trabajo y facilitan los desplazamientos a nivel nacional, bilateral y regional. Estos esquemas proporcionan valiosas lecciones para el modo 4 del AGCS. Una preocupación clave era que, mientras que los compromisos del AGCS son vinculantes, las necesidades de los mercados de trabajo locales suelen fluctuar constantemente, y los Gobiernos optan a menudo por mantener la flexibilidad precisa comprometiéndose en virtud del AGCS a niveles de acceso al mercado inferiores a los actuales y aplicando al mismo tiempo otras medidas a nivel nacional, bilateral y regional. Los esquemas nacionales que se examinaron en el seminario intentan equilibrar la exigencia de garantizar la integridad fronteriza y la satisfacción de las necesidades de las empresas, haciendo hincapié en facilitar la entrada a las personas altamente cualificadas y en simplificar los correspondientes procedimientos de visado y permiso de trabajo, aunque el nuevo entorno de seguridad está planteando problemas al respecto. En el seminario, también se estudió un cierto número de esquemas tendentes a facilitar la movilidad mediante acuerdos comerciales regionales, que van desde los que permiten la entrada pero no otorgan derecho de acceso alguno (p. ej., la APEC Business Travel Card) a los que permiten el acceso a cierto tipo de proveedores (p. ej., TLCAN) pasando por esquemas más ambiciosos que otorgan libertad de movimientos a los trabajadores altamente cualificados (p. ej., CARICOM). Los acuerdos laborales bilaterales también han resultado eficaces para garantizar un elevado nivel de flexibilidad cuando los países desean dirigirse a grupos específicos; para compartir la responsabilidad del seguimiento y la gestión de los flujos de migración entre los países de origen y de destino; y para minimizar las repercusiones potenciales que la presencia de trabajadores extranjeros puede tener en los nacionales -p. ej., solicitando la igualdad de salarios y seguridad social.

Al promover una mayor movilidad laboral, es preciso tener en cuenta las consecuencias distributivas, ya que algunos grupos de la sociedad podrían verse afectados negativamente por la liberalización. Desde el punto de vista sindical, se considera que la liberalización del modo 4 puede abrir la puerta a la migración irregular, lo que tendría nefastas repercusiones en el empleo, los salarios y las condiciones locales, en particular, para la mano de obra poco cualificada.

Además, existe una serie de problemas relacionados específicamente con la migración, entre otros, la estancia más allá del plazo fijado, la fuga de cerebros y externalidades sociales de tipo general, tales como cuestiones culturales y de integración o el incumplimiento de derechos sociales. El seminario subrayó que la mayoría de estos problemas podían solucionarse, siempre que existieran voluntad política y medidas adecuadas. Muchos países han logrado combatir con éxito la estancia más allá del plazo fijado movilizando recursos para el seguimiento de los trabajadores y centrándose en las obligaciones empresariales en programas de entrada sponsorizados, en los que los espónsores no sólo tienen que garantizar los derechos de los empleados, sino también encargarse del billete de regreso de éstos y colaborar con el seguimiento que el Gobierno realiza de los trabajadores, so pena de ser sancionados si se descubre que han infringido esas condiciones.

De la misma forma, los problemas sociales que plantea la fuga de cerebros pueden minimizarse con políticas que fomenten el apoyo social y la circulación de cerebros, permitiendo que los inmigrantes regresen a su país de origen con las capacidades y la experiencia recién adquiridas. El resultado de los acuerdos bilaterales parece indicar que los programas de migración temporal más sostenibles son aquellos que están regulados, se aplican adecuadamente y permiten asimismo cierta flexibilidad mediante incentivos económicos y sociales, de los cuales el más importante quizá sea el permitir a los inmigrantes regresar al país receptor en el futuro para hacer negocios, aunque no hay que olvidar que una mejor gestión de los visados y políticas de residencia que posibiliten la readmisión del personal también desempeñan una importante función.

Una mejor gestión de las remesas de los trabajadores también puede resultar decisiva a la hora de establecer un entorno que favorezca el regreso, creando oportunidades en los países de origen y mejorando el bienestar de las familias que reciben los fondos. En este sentido, los programas que respaldan a las pequeñas y medianas empresas en los países de origen pueden ser particularmente benéficos, al igual que lo es el adoptar medidas fiscales beneficiosas para los fondos remitidos o subvenciones. La cooperación entre los países de origen y los receptores y la coordinación en la esfera nacional de los funcionarios de comercio y los de migración constituye la base para obtener buenos resultados en términos de control y gestión de la migración.

El AGCS es el primer reconocimiento formal por parte de las naciones comerciantes de la importancia del movimiento de las personas físicas para el comercio de servicios. Pese a esto, se ha progresado poco en la liberalización del movimiento de las personas físicas. El seminario evidenció que el limitado uso que los países hacen del modo 4 se explica, en parte, por el factor, anteriormente mencionado, de falta de flexibilidad de los compromisos del AGCS en un contexto en el que las necesidades cambian rápidamente, por la complejidad del Acuerdo y por la diferencia conceptual y terminológica que existe entre las definiciones del AGCS y los regímenes migratorios.

Entre los ámbitos en los que habría que intentar progresar en la actual ronda de negociaciones del AGCS cabe resaltar:

- La extensión de los compromisos existentes, incluidos los sectoriales, y la eliminación de barreras explícitas tales como los contingentes y los tests de necesidades económicas.
- La reducción de las condiciones administrativas y de procedimiento, incluyendo el estudiar la viabilidad de un visado AGCS. Un visado AGCS separaría claramente a las personas que entrasen por el modo 4 de los inmigrantes permanentes, lo que supondría menores costes administrativos, un procedimiento y una aprobación más rápidos, tasas limitadas a los meros gastos administrativos y mejores registros del comercio de modo 4. Las garantías y las sanciones a los empresarios previstas en el visado evitarían abusos y garantizarían el carácter temporal de los movimientos de modo 4. En torno a este tema, se planteó cuál sería el coste de implantar el visado; si las personas que entrasen en un país en virtud del modo 4 constituirían realmente un grupo identificable a efectos migratorios y si el visado AGCS resultaría suficientemente atractivo para las empresas.
- Mejoras en el acceso efectivo al mercado mediante la transparencia en la regulación. Las sugerencias incluyeron el que los miembros estableciesen una “ventanilla única”

para toda la información relativa a la entrada por el modo 4; la consulta previa para nuevas regulaciones que afecten al modo 4 o el intercambio de información adicional entre los miembros de la OMC.

En el seminario, se hizo hincapié asimismo en que, en términos de categorías de trabajadores, es probable que se progrese más en el caso de empleados desplazados dentro de una misma empresa, visitas empresariales y proveedores de servicios contractuales altamente cualificados, y se apuntó que podría resultar más difícil avanzar en el caso de empleados extranjeros en empresas nacionales, dados tanto el desacuerdo existente sobre si están cubiertos o no por el modo 4 como por la mayor problemática que podría suscitar este grupo en términos de impacto en el mercado laboral.

Para terminar, existen ciertas cuestiones que es necesario tener en cuenta y diversos ámbitos que precisan de mayor reflexión y trabajo:

- La gestión de la migración debería llevarse a cabo a nivel nacional y no en la OMC. De igual modo, ciertas cuestiones relativas a los trabajadores y a los emigrantes, tales como derechos laborales o cuestiones de seguridad social, se abordan mejor en otros foros internacionales, tales como la OIT.
- El alcance del modo 4 sigue sin estar claro. Sería pertinente clarificarlo y sentar sus relaciones con categorías y conceptos empleados en la política de migración –como, por ejemplo, la definición de "temporal" y la relación existente entre el desplazamiento temporal por motivos laborales o por motivos de prospección.
- Actualmente, el modo 4 se halla subestimado en las figuras comerciales debido a problemas de evaluación, y los beneficios económicos del incremento de movimiento de proveedores de servicios temporales no está bien documentado. Por lo tanto, es necesario respaldar los actuales esfuerzos internacionales por mejorar las estadísticas relativas al modo 4 y por perfeccionar la comprensión de las ventajas que reportaría la liberalización de este modo, sobre todo, en relación con el movimiento interno en un país en desarrollo.
- Asimismo, es preciso ahondar en el conocimiento de las políticas complementarias para gestionar los costes y cosechar los beneficios potenciales que se desprenderían de la liberalización del modo 4. Este aspecto incluye: incentivos para convertir la fuga de cerebros en circulación de cerebros; utilización del modo 4 para desarrollar otras formas de comercio; gestión de las remesas de los trabajadores; y medidas para controlar las repercusiones sociales y laborales que puede producir en el mercado la presencia de trabajadores temporales extranjeros.
- Se considera que los compromisos vinculantes en el área del modo 4 plantean problemas para la comunidad de emigrantes. Sería útil explorar los mecanismos posibles que, dentro del AGCS, pudieran aliviar los problemas de los reguladores de migración al tiempo que siguieran respondiendo al deseo de las empresas por la predictibilidad que permiten los compromisos del AGCS. En este contexto, la idea de "vínculos suaves", i.e., periodos de acceso mejorado al mercado que pueden dar lugar o no a compromisos vinculantes, merece mayor estudio.
- Será necesario estudiar otros medios que faciliten la entrada, incluyendo las formas de incrementar la transparencia y la amenidad para los usuarios de las normativas sobre migración más relevantes y la disyuntiva entre basarse en los esquemas existentes para gestionar la entrada temporal o explorar el desarrollo de un visado AGCS.

- Los acuerdos laborales bilaterales tienden a cubrir a trabajadores poco cualificados y constituyen una posible vía para tratar a esa categoría de trabajadores a corto plazo. Sin embargo, los acuerdos bilaterales no son trato de la nación más favorecida (NMF), pueden no estar cubiertos por las exenciones MFN y, dada su diversidad, no siempre son favorables para las empresas. Resultaría interesante investigar la forma en que el AGCS y los acuerdos laborales bilaterales y regionales pueden coexistir a corto plazo.
- Las condiciones en materia de cualificación es uno de los ámbitos más difíciles y puede acarrear importantes repercusiones en el movimiento temporal de personas. Es esencial explorar la forma de promover un mayor reconocimiento, entre otros, desarrollando incentivos para la negociación de acuerdos de reconocimiento mutuo y el diálogo con los grupos profesionales más importantes.

© OECD 2004

Este resumen no es una traducción oficial de la OCDE.

Se permite la reproducción de este resumen siempre que se mencionen el copyright de la OCDE y el título de la publicación original.

**Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE editadas originariamente en inglés y francés.**

**Pueden obtenerse de forma gratuita en la OECD Online Bookshop**  
[www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/).

Para mayor información, pónganse en contacto con la Unidad de Derechos y Traducciones, Dirección de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE (OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate).

[rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal  
75116 Paris  
France

Visiten nuestro sitio [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

