



**Contribución del comercio al fomento
del desarrollo y la reducción de la pobreza:**

movilidad laboral e intercambio de trabajadores



**CONFERENCIA DE LAS NACIONES
UNIDAS SOBRE COMERCIO
Y DESARROLLO**

**Contribución del comercio al fomento
del desarrollo y la reducción de la
pobreza: movilidad laboral e
intercambio de trabajadores**

Lakshmi Puri

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



NACIONES UNIDAS

Nueva York y Ginebra, 2008

NOTA

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

La serie de publicaciones de la UNCTAD sobre la obtención de beneficios del comercio internacional para el desarrollo y las negociaciones comerciales está destinada al análisis de cuestiones de política y a estimular el debate sobre el comercio internacional y el desarrollo. En la serie se incluyen estudios realizados por funcionarios de la UNCTAD y distinguidos investigadores del ámbito académico. De acuerdo con los objetivos de la serie, se solicita a los autores que expresen sus propias opiniones, que no reflejan obligatoriamente las de las Naciones Unidas.

El contenido de esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones, siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Deberá remitirse un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido a la siguiente dirección: secretaría de la UNCTAD, Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suiza.

UNCTAD/DITC/TNCD/2007/8

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

ISSN 2070-9633

Nº de venta: S.08.II.D.9

ISBN 978-92-1-312347-8

Copyright © Naciones Unidas

Reservados todos los derechos

Impreso en Suiza

RESUMEN

La movilidad y la integración mundiales de trabajadores son un aspecto fundamental de la relación entre comercio, desarrollo y globalización, lo que queda cada vez más en evidencia. En el año 2005 la población activa estaba integrada por 2.800 millones de personas, de las cuales 2.250 millones correspondían a países en desarrollo. El presente estudio representa un intento por ofrecer una imagen integral de los efectos que la movilidad y la integración de la fuerza de trabajo a nivel mundial han tenido para el comercio, el desarrollo y la reducción de la pobreza. Asimismo, es un intento por dilucidar cómo podría regularse mejor la movilidad temporal de trabajadores, para que contribuya a mejorar las condiciones de vida, y a realzar las posibilidades de bienestar, y facilite la consecución progresiva de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, en particular los objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.

En el presente estudio se examinan los vínculos entre la movilidad de la mano de obra calificada y no calificada, el comercio y el desarrollo, tanto desde el punto de vista de los países de origen como de destino. Se describen el problema de la movilidad, la situación actual en el mercado mundial de fuerza de trabajo, los factores de atracción y expulsión que dan origen a la movilidad de la mano de obra y, en forma resumida, las siete incongruencias que la caracterizan. El examen detallado de los costos y beneficios que todo esto representa para los países de origen y de destino ofrece una imagen equilibrada de la situación. Desde el punto de vista del comercio, se sostiene que la facilitación del movimiento temporal de trabajadores mediante acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales permite avanzar en el perfeccionamiento de la gestión pública, el logro de una mayor coherencia y el fortalecimiento de la solidaridad a nivel mundial con miras a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Por último, se presentan varias recomendaciones sobre políticas que pueden beneficiar a todos y asegurar que la migración influya positivamente en el desarrollo.

AGRADECIMIENTOS

Deseo agradecer a mis colegas de la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos por sus valiosos comentarios y aportes, en especial a Deepali Fernandes y Verona Collantes por la asistencia prestada en la investigación. Este documento es un reflejo de mis opiniones personales, que no deben interpretarse como opinión oficial de la secretaría de la UNCTAD ni de sus Estados miembros.

Josie Maximo estuvo a cargo de la diagramación y el diseño de la portada es de Sophie Combette.

**Contribución del comercio al fomento del
desarrollo y la reducción de la pobreza:
movilidad laboral e intercambio de
trabajadores**

Índice

Capítulo	Página
I. Introducción	1
A. Factores de atracción y expulsión.....	5
B. Barreras a la movilidad de la fuerza laboral	21
C. Definición y dilemas de la integración laboral	23
II. Situación actual	36
III. Beneficios y costos socioeconómicos de la integración de la fuerza laboral	44
A. Beneficios y costos para el país de origen	48
B. Beneficios y costos para el país receptor	77

Índice (continuación)

Capítulo	Página
IV. Regular la circulación de trabajadores para lograr una solución mundialmente aceptable - Posibilidades comerciales que permitirían diferentes grados de integración laboral	86
A. Marcos multilaterales: modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, estructura del acuerdo	87
B. Acuerdos laborales bilaterales y acuerdos de comercio preferencial	100
V. Resumen y recomendaciones	115

Nota: Todas las cifras están expresadas en dólares de los EE.UU.

I. Introducción

1. Históricamente, los desplazamientos transfronterizos e intercontinentales de trabajadores, precursores de la actual integración de la población activa, se produjeron en un contexto de colonialismo y trata de esclavos, a través de la emigración motivada por la búsqueda de mejores condiciones de vida y oportunidades económicas. En el siglo XVIII, unos ocho millones de personas de otros continentes, incluida Asia, se habían trasladado al Nuevo Mundo. Siete millones eran esclavos de origen africano reclutados fundamentalmente mediante coerción y contratos¹. A ellos se suman los emigrantes por motivos políticos y económicos, que se trasladaron de un país europeo a otro o emigraron fuera de Europa y que en los últimos 200 años contribuyeron al surgimiento de las economías más ricas del mundo. La emigración se ha dado entre países pobres y menos desarrollados a países más ricos, más desarrollados, y a potencias coloniales y sus territorios. La migración no es un fenómeno nuevo ni transitorio, sino que se remonta a los comienzos de la civilización. En términos generales, las motivaciones políticas, sociales, religiosas y económicas de la migración han sido siempre las mismas, en especial la búsqueda de mejores condiciones de vida. Por ejemplo, en el año 2000 sólo el 10% de los

¹ Chiswick, B. y T. Hatton (2002). *International migration and the integration of labour market*, Institute for the Study of Labor, Discussion paper N° 559.8/2002:2.

emigrantes eran refugiados y solicitantes de asilo; todas las demás eran emigrantes por motivos económicos².

2. Hoy en día, en una etapa poscolonial más avanzada y en la segunda oleada de globalización y capitalismo impulsados por el comercio y las inversiones, los desplazamientos de trabajadores y su integración responden a una serie de factores de atracción y expulsión y a variadas fuerzas del mercado. La escala y la extensión de este fenómeno no tienen precedentes, aunque son mucho menores que el comercio y la circulación transfronterizos de mercancías, capital, actividades empresariales, información y tecnologías; y tampoco están cerca de alcanzar su potencial. Hay indicios de que la integración y la movilidad de trabajadores han empezado a influir positivamente en la globalización impulsada por el comercio y las inversiones. Por lo tanto, estos factores se toman cada vez más en cuenta en la formulación de estrategias nacionales e internacionales de desarrollo, que se extienden a las actividades de consecución de los objetivos acordados internacionalmente, entre otros los objetivos de desarrollo del Milenio, y en particular la reducción de la pobreza, la igualdad

² Organización Internacional del Trabajo, 2007. *International labor migration and development: the ILO perspective*. Texto presentado en la reunión anterior al Foro mundial sobre emigración internacional y desarrollo, secretaría de la Commonwealth, Londres, mayo de 2007.

entre hombres y mujeres, el trabajo digno y las alianzas mundiales con fines de desarrollo.

3. La integración mundial de la fuerza laboral y la capacidad de los trabajadores de un país en desarrollo para participar en la provisión mundial de bienes y servicios son factores fundamentales de la relación entre comercio, desarrollo, migración y globalización. Son la esencia de los miedos y las esperanzas que despierta la globalización. ¿Qué costos y beneficios puede tener la globalización para los países en desarrollo y los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)? Dado que la integración de la fuerza de trabajo puede ayudar a los países en desarrollo a aprovechar los beneficios de la economía mundial, aparentemente muchos de ellos la consideran la panacea para el desarrollo, pero por primera vez los países desarrollados están comenzado a reconsiderar la globalización a la luz de la competencia que representa la integración de los trabajadores de países en desarrollo y las presiones económicas, sociales y políticas que provoca.

4. En resumen, el propósito de esta publicación es dilucidar cómo se pueden manejar más eficiente y coherentemente la integración de la fuerza laboral y su movilidad, sobre todo de los países en desarrollo a los desarrollados, para que contribuyan al logro de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente. También

apunta a comprender como deberían evolucionar los acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales y los regímenes de gestión pública para hacer posible un fortalecimiento de la solidaridad mundial en el ámbito del desarrollo. No se trata de analizar el tema más amplio de la migración definitiva, sino un aspecto más restringido de la emigración por motivos económicos y la integración de la fuerza de trabajo: el desplazamiento temporal de trabajadores desde la perspectiva de los países desarrollados y en desarrollo. Con tal objeto, se describe en primer término el problema de la movilidad de los trabajadores, especialmente los factores de atracción y expulsión, y las barreras que la dificultan. En segundo término, se define la movilidad de la fuerza de trabajo y se describen siete incongruencias observables en este ámbito. En tercer lugar se examina la situación actual en el mercado mundial de mano de obra.

5. En cuarto lugar, en el documento se destacan los beneficios y costos para los países de origen y destino. Desde el punto de vista de los primeros, se describen los beneficios y costos socioeconómicos de los desplazamientos, incluidas las posibilidades de maximizar los beneficios y minimizar los costos. La quinta y última parte del documento está dedicada a la movilidad de los trabajadores desde el punto de vista del comercio. Se recomienda el uso de marcos generales para liberalizar y facilitar el desplazamiento temporal de personas y se sostiene que, aparte de los

beneficios económicos y en términos de desarrollo que pueden contribuir a la coherencia y la solidaridad mundiales, se debería facilitar cada vez más el desplazamiento temporal de trabajadores. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio y los acuerdos bilaterales sobre trabajo, autónomos o que forman parte de acuerdos regionales y bilaterales más amplios, son dos de los mecanismos existentes de liberalización y facilitación. En las conclusiones se presentan recomendaciones de políticas destinadas a asegurar que la emigración tenga efectos positivos duraderos en términos de desarrollo a nivel nacional e internacional. Se presta particular atención al establecimiento y fortalecimiento de un entorno favorable en esos dos planos y a la búsqueda de coherencia en la formulación de políticas. Las medidas que se tomen con esos fines pueden ayudar a encontrar soluciones aceptables, coherentes y beneficiosas para todos a nivel mundial.

A. Factores de atracción y expulsión

6. Nunca antes había habido tantas posibilidades de integración y movilidad de la fuerza laboral como en el contexto de la globalización impulsada por el comercio y las inversiones. Los factores de atracción y expulsión que influyen en dicha movilidad probablemente no tengan precedentes. Es difícil distinguir claramente entre un factor de atracción y un factor de expulsión, pero

en términos generales los indicados a continuación pueden actuar como catalizadores de la movilidad.

Factores de expulsión

7. La búsqueda de mejores medios y condiciones de vida ha conducido al desplazamiento de trabajadores, no sólo entre países en desarrollo y desarrollados sino también entre los primeros. Los factores de expulsión que entran en juego en estos casos pueden ser de carácter social, ambiental o económico. La globalización ha sido beneficiosa para muchos, pero también ha acentuado las diferencias entre ricos y pobres. Las desventajas y las discriminaciones sociales que esto supone, sumadas a las desventajas sociales más tradicionales como las diferencias de género y de clase, son motivo suficiente para impulsar a la gente a emigrar. Los trabajadores calificados se ven atraídos por las posibilidades de aplicar, desplegar y ampliar sus conocimientos mejor de lo que podrían hacerlo en su país de origen, donde es posible que la infraestructura institucional y el espíritu empresarial estén poco desarrollados.

8. Un factor de expulsión, que ha comenzado a manifestarse, cuyos efectos aún no están bien determinados, es la influencia que ejercen la degradación del medio ambiente y los conflictos relacionados con los recursos naturales en la movilidad de los trabajadores. El fenómeno adquiere particular relevancia en el actual contexto de cambio climático. Es probable que

los efectos de este cambio y las diferencias salariales entre países y dentro de los países, unidas al crecimiento de la población en los países en desarrollo, acentúan la presión que conduce al desplazamiento de personas a nivel internacional y nacional. En el Informe Stern sobre los aspectos económicos del cambio climático (octubre de 2006) se afirma que cientos de millones de personas pueden verse afectadas por el hambre, la falta de agua y las inundaciones de zonas costeras provocadas por el cambio climático, lo que posiblemente dé origen a emigraciones masivas y conflictos en distintas partes del mundo en desarrollo. Es difícil calcular con precisión la magnitud de la emigración, pero podría extenderse a millones de posibles víctimas de la malnutrición y la falta de agua potable y a todos los actuales habitantes de llanuras inundables. En el mismo Informe se indica que cerca de 200 millones de personas viven actualmente en zonas costeras inundables y en peligro; solamente en el sudeste de Asia hay más de 60 millones de personas en esas condiciones. Según la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna, los desastres causados por el cambio climático provocan más desplazamientos que las guerras y las persecuciones. Se estima que entre 25 y 50 millones de personas son refugiados por razones climáticas. En la mayoría de los casos, quienes

corren mayor riesgo de verse afectados son los pobres³.

9. Se ha demostrado que las consideraciones económicas son el factor que más influye en la decisión de emigrar de un país a otro. La pobreza, las altas tasas de desempleo y el subempleo en los países en desarrollo y los menos adelantados, sobre todo entre los jóvenes, son factores contribuyentes. La falta de posibilidades de trabajo en el país de origen y las perspectivas de mejores salarios en el extranjero y de un mejor nivel de vida para sí mismos y los familiares que han quedado en el país de origen son factores que llevan a los migrantes a trabajar en el extranjero. En algunos países, la principal razón para emigrar es el agotamiento de los recursos naturales debido a la explotación no sostenible, acentuada entre otras cosas por acuerdos bilaterales entre países receptores y países interesados en la explotación de los recursos pesqueros. En regiones pobres, especialmente de África noroccidental, que son muy dependientes de la pesca no sólo como fuente de proteínas sino también como una importante fuente de ingresos, las consecuencias son muy dramáticas⁴. Esta pérdida de medios de

³ La expresión "refugiados por razones climáticas" se refiere en términos generales a las personas que se han visto obligadas a emigrar dentro de su país o fuera de él debido a las amenazas ambientales derivadas del cambio climático.

⁴ En un informe de la Comisión Europea del año 2002 se sostiene que las especies más comerciables de peces de la costa de Senegal estaban a punto de desaparecer.

subsistencia ha sido citada como un factor que contribuye a la emigración a la Unión Europea⁵.

10. Los factores socioculturales también son importantes, por lo que los nacionales de algunos países muestran una mayor inclinación a emigrar que otros. Esta predisposición puede atribuirse a razones como el contacto con la cultura y las costumbres occidentales, la atracción de culturas más eclécticas, es decir de culturas multifacéticas, menos tradicionales y más abiertas, y también a la tradición; de hecho, en algunos países con una larga historia de emigración los parientes o amigos que viven en el extranjero pueden servir de inspiración a los nacionales u ofrecerles una red que los lleve a aventurarse. Las afinidades idiomáticas y culturales también son motivaciones importantes.

11. La intensificación del comercio y de las inversiones también ha tenido efectos secundarios importantes en lo que respecta a la movilidad de la fuerza laboral. Resulta interesante observar que muchos países en desarrollo muestran dos corrientes: una interna y una externa. Los desplazamientos externos consisten en el traslado de un país a otro, por lo general a un punto de destino más atractivo; en cambio, los internos consisten en un traslado masivo de emigrantes de las zonas rurales a las áreas urbanas en busca de

⁵ Lafraniere, S. (2008), "Europe takes African's fish, and migrants follow", *International Herald Tribune*, 14 de enero.

mejores salarios. Este fenómeno plantea problemas de desarrollo urbano y de infraestructura de grandes proporciones, que se traducen a su vez en una emigración a partir de los centros urbanos, como ha ocurrido en Bangladesh, Camboya y el África subsahariana. Incluso los países en desarrollo más grandes como China, el Brasil y la India, que atraviesan por un período de altas tasas de crecimiento económico, tienen que hacer frente al enorme desafío de integrar y dar apoyo a su población de bajos ingresos. Otro aspecto interesante de los desplazamientos de trabajadores vinculados a la expansión del comercio y las inversiones en las economías emergentes es el que se da en el contexto de los recursos naturales. La búsqueda de recursos naturales, materias primas y posibilidades de comercio e inversión en otros países, y la competencia por ellos, se traducen en movilidad de la población activa. Buenos ejemplos de esto son la emigración de trabajadores de China al África como consecuencia de la participación de empresas chinas en obras de infraestructura en países africanos, y de expertos indios en informática que trabajan fuera de su país. El crecimiento de las redes de producción y distribución creadas por empresas multinacionales son otro aspecto, más especializado, de la expansión del comercio y las inversiones, que se ha traducido en el desplazamiento a escala mundial de trabajadores muy calificados, en respuesta a otros factores de atracción y expulsión.

Factores de atracción

12. Factores demográficos y laborales. Hay una creciente complementación entre los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y los países en desarrollo en los ámbitos interrelacionados de la demografía, el nivel de la fuerza laboral y las oportunidades de auténtico y nuevo intercambio de trabajadores especializados. Las tasas decrecientes de aumento de la población y el envejecimiento, que se reflejan en una oferta cada vez menor de trabajadores y una mayor tasa de dependencia en los países desarrollados, son el complemento perfecto de una población y una fuerza laboral joven, numerosa y en rápido aumento en los países en desarrollo, por lo menos en los próximos 20 años. Los ancianos representan el 21% de la población en los países desarrollados. A nivel mundial, la tasa total de dependencia⁶ crecerá a partir del año 2025, debido al sostenido aumento de la población anciana unido al nulo incremento del número de niños⁷. La existencia de una población cada vez mayor puede representar una carga para la economía, porque exige tomar medidas para

⁶ La tasa total de dependencia corresponde al número de niños (0 a 14 años) más el número de ancianos (65 años y más) por cada 100 personas en edad de trabajar (15 a 64 años).

⁷ "Estudio económico y social mundial, 2007. El desarrollo en un mundo que envejece". Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York.

mantener o elevar la productividad de la población activa, sobre todo para compensar la menor oferta de trabajadores.

13. La escasez de trabajadores en los países desarrollados ya está empezando a quedar en evidencia o ha comenzado a producirse, y se prevé que se extienda a varios sectores de la economía. En los países en desarrollo el superávit actual y el excedente potencial de trabajadores de todos los niveles están aumentando en los sectores clave, y éstos están disponibles y tienen la movilidad necesaria para subsanar esa deficiencia. Sólo en el sector de informática de los Estados Unidos es probable que en 2010 se registre una falta de personal equivalente a 10 millones de personas. También se ha producido un sostenido aumento de la demanda de otros servicios poco calificados y característicos de las actividades con alta densidad de mano de obra como la construcción, la agricultura y el cuidado. Por otra parte, los países en desarrollo se están preparando para suplir la falta de trabajadores con una amplia oferta y conquistar un lugar en el mercado de mano de obra calificada. Filipinas y varios países de África y el Asia meridional han aprovechado los mercados de servicios de salud de los países desarrollados y otros países en desarrollo. Por ejemplo, Filipinas ha respondido a la creciente demanda de estos servicios ampliando la formación en esta área. Se estima que unas 20.000 personas se gradúan cada año de las escuelas de enfermería de Filipinas. Se estima

que el 85% de un total de 177.000 enfermeras trabaja en el extranjero⁸. Según algunos estudios, 19 de las 20 empresas indias más importantes de programas de computación (*software*) fueron fundadas y están siendo administradas por profesionales que emigraron. Los emigrantes indios, sobre todo los que viven en los Estados Unidos, han hecho una gran contribución al desarrollo de la industria india de *software* desde el extranjero que se ha producido en los últimos años, no sólo mediante la transferencia de conocimientos y tecnología sino también gracias a la apertura de nuevos mercados para productos y servicios de la India.

14. Filipinas también es el mayor proveedor de marinos del mundo y un 28,5% de ellos provienen de ese país (180.000 de un total de 632.000). Los Estados Unidos reciben una corriente ininterrumpida de trabajadores agrícolas de temporada provenientes de América Latina sobre todo de México. El aumento de la demanda no se limitará a trabajos altamente calificados y poco calificados. Según una interesante predicción, se producirá un incremento de lo que se denomina "núcleo estable (de servicios) no comerciables", es decir de servicios de esta clase que no exigen una alta

⁸ Ronquillo K., F. M. Elegado-Lorenzo y R. Nodora (2005). *Human resources for health migration in the Philippines: a case study and policy directions*. Estudio presentado al ASEAN Learning Network for Human Resources and Health, Bangkok, 2 al 5 de agosto.

calificación y que no se pueden subcontratar⁹. Esta demanda responderá al aumento de la productividad y de los ingresos, al envejecimiento de la población y a la globalización de la industria manufacturera. Esencialmente significará que, además de la necesidad de enfermeras capacitadas, ingenieros en computación y médicos, se requerirán servicios de conserjes, cajeros, asistentes domiciliarios de salud y trabajadores para cadenas de comida rápida.

15. Escasez de mano de obra en países en desarrollo. También es cierto que se prevé un déficit a corto plazo en algunos sectores y categorías de países en desarrollo, sobre todo de Asia, debido a la emigración de sus trabajadores calificados en nuevas direcciones, es decir una emigración Norte-Norte (UE-10 a UE-15) y Sur-Norte (Asia y África a los países de la OCDE). Es más probable que este fenómeno se produzca en determinadas categorías, entre otras los servicios de salud y profesionales, y las tecnologías de la información y las comunicaciones. Otro cambio demográfico notable es la mayor edad promedio de los que se quedan en su país de origen, fenómeno más común en Europa oriental. Se estima que en 2025 entre una quinta y una cuarta parte de la población de esa región tendrá 65 años

⁹ Pritchett, L. (2006). *Let their people come: breaking the gridlock on global labour mobility*. Brookings Institution Press, diciembre.

o más¹⁰. Es probable que este envejecimiento de la población, que va acompañado del descenso de la tasa de natalidad y la reducción de la base tributaria, tenga efectos negativos en la economía.

16. Los adelantos en las áreas del transporte, las telecomunicaciones y las tecnologías de la información y las comunicaciones están dando origen a nuevas modalidades de integración y movimiento de trabajadores y ampliando la disponibilidad de mano de obra competitiva desde el punto de vista del costo y la calidad en todo el mundo. Pero los trabajadores no son los únicos que se desplazan; los inversionistas también van en busca de fuentes de mano de obra competitiva, entre otras cosas mediante contratación externa y servicios extraterritoriales. A esto se suma el hecho de que la prestación de servicios a distancia que hace posible la tecnología de la información y la inversión extranjera directa en manufacturas y servicios con alto coeficiente de mano de obra se está trasladando de economías caracterizadas por altos salarios a economías con salarios más bajos. Esta tendencia se hace evidente incluso en la agricultura. Por ejemplo, los intereses de los agricultores estadounidenses se han desplazado a México y a la mano de obra mexicana después de la reciente imposición de restricciones en Estados Unidos¹¹. Además, la

¹⁰ Dempsey, J. (2007), "Eastern Europe faces generation crisis", *International Herald Tribune*, 30 de agosto.

¹¹ "U.S. farmers go where workers are: Mexico", *International Herald Tribune*, 4 de septiembre de 2007.

creciente demanda de servicios de investigación y desarrollo y la facilidad de traslado de un país a otro de los especialistas en ciencia y tecnología también ofrecen nuevas posibilidades de movilidad de la fuerza de trabajo y las industrias y las empresas de los países desarrollados se están convirtiendo en enérgicos defensores del talento importado como medio de mantener y realzar las ventajas competitivas, tecnológicas e innovadoras de sus empresas y de la economía. Empresas estadounidenses especializadas en tecnología como Microsoft, IBM e Intel e instituciones de investigación y desarrollo han venido haciendo una campaña para reducir las limitaciones impuestas a la concesión de visados, a fin de permitir el ingreso de un número mucho mayor de científicos y técnicos de países en desarrollo, por considerarlo necesario para que los Estados Unidos sigan estando a la vanguardia del desarrollo tecnológico en el ámbito del comercio y en la economía mundial.

17. En algunos sectores, la cercanía y la existencia de trabajadores siguen siendo importantes, a pesar de los adelantos técnicos en la educación, la salud (enfermería) y los servicios de cuidado, lo que realza el valor del factor humano y, por lo tanto, el valor añadido de la movilidad de la fuerza laboral. Esto se traduce en la búsqueda de trabajadores por parte de las empresas y los consumidores, que les exigen ir donde están ellos. También concuerda con la tendencia cada vez más acentuada a la existencia

de empresas mundiales no localizadas, que buscan nuevas áreas donde invertir, tanto en términos geográficos como de productos, y una fuerza laboral competitiva desde el punto de vista del costo y la calidad. Las economías emergentes también están desplegando capital y produciendo bienes y servicios en algunas zonas, aprovechando la disponibilidad de trabajadores de países desarrollados. Asimismo, los consumidores y la población de países desarrollados buscan trabajadores extranjeros y los emplean para satisfacer sus necesidades esenciales y compensar la escasez existente en áreas de fundamental importancia. Los dos ejemplos más destacados son la educación y la salud. A medida que la población envejece y más mujeres se incorporan a la fuerza laboral en actividades no manuales, la demanda de servicios de atención de niños y ancianos va en aumento en Europa y los Estados Unidos y es satisfecha cada vez en mayor medida por extranjeros, sobre todo de países en desarrollo.

18. Las diferencias de productividad y salarios entre los países de origen y los países receptores son uno de los principales propulsores de la movilidad de la mano de obra. La verdadera diferencia entre unos y otros, especialmente en lo que se refiere a los trabajadores no calificados, es más acentuada hoy que en el pasado, y en algunos casos es del orden de 10 a 1, lo que intensifica la

presión que induce a emigrar¹². Por ejemplo, en el campo de la programación se ha estimado que la actual diferencia salarial entre profesionales de empresas chinas que contratan servicios externos de tecnología informática y servicios de gestión y los de los Estados Unidos asciende a alrededor de un 88%. Otros ejemplos de esta situación: el ingreso anual de los programadores es de 60.000 a 80.000 dólares en los EE.UU., de 5.000 a 8.000 dólares en Polonia y Hungría, de 6.500 dólares en Filipinas y de 6.000 a 11.000 en la India. En los países menos adelantados, que presentan la tasa más alta de emigración de obreros calificados (13%), se estima que la diferencia salarial con los profesionales calificados de los Estados Unidos puede llegar a ser de 1 a 20. Las diferencias de productividad y salarios entre los países desarrollados y en desarrollo son y seguirán siendo muy altas. También son significativas las existentes entre los países desarrollados y las economías en transición, e incluso entre países en desarrollo y en distintos sectores productivos. Al parecer, habría una tendencia a la acentuación de la emigración de trabajadores de todas las categorías de países y de todos los niveles de calificación, incluso entre países desarrollados, que depende de la diferencia salarial y la facilidad de acceso. En algunos casos, se produce incluso una reacción en cadena en la que trabajadores de países con medianos ingresos, entre otros los

¹² Pritchett, L. (2006). *Let their people come: breaking the gridlock on global labour mobility*. Brookings Institution Press. Diciembre.

nuevos miembros de la Unión Europea, y economías en transición, se traslada a países con salarios más altos, es decir los de la UE15, en tanto que los Estados Unidos y el Canadá se ven afectados por falta de trabajadores en sectores de alta y mediana calificación, que buscan en países en desarrollo con menores salarios, entre otros la India y China. Además, los países en desarrollo de medianos ingresos y con mayores salarios atraen y buscan trabajadores de países de la misma categoría y menos adelantados con salarios más bajos, sobre todo de los más cercanos.

19. No cabe duda de que la innovación será el factor clave para tener una posición competitiva en la economía global y fortalecerla. A su vez, la innovación presupone la existencia de una meritocracia que atraiga a las personas más talentosas y preparadas y permita retenerlas. Los países interesados en destacar en materia de innovación y competitividad deben estimular un entorno creativo, invertir en potenciales talentos y estar abiertos a talentos de todo el mundo¹³. Según datos estadísticos proporcionados en 2007 por Franco Frattini, comisionado de justicia de la Unión Europea, los Estados Unidos, que han aplicado una política de relativa apertura para atraer a trabajadores talentosos de todo el mundo, actualmente absorben el 55% de los emigrantes

¹³ Florida, R. (2005). *The flight of the creative class: the new global competition for talent*. HarperBusiness, HarperCollins.

calificados mientras Europa atrae apenas a un 5%. Sin embargo, el ensayista Richard Florida sostiene que los Estados Unidos están quedando atrás en la carrera por atraer a personas talentosas ante países como Finlandia, Irlanda, el Canadá y Australia, que invierten un gran volumen de recursos en las universidades y los centros de investigación y se esfuerzan por alentar activamente la creatividad mediante políticas abiertas de inmigración y planificación urbana¹⁴. En el índice de creatividad mundial desarrollado por ese autor, los Estados Unidos figuran en el lugar 45, después de Suecia, Japón y Finlandia¹⁵.

20. En general, hay muchas áreas en las que se dan relaciones de interdependencia y complementación a nivel mundial y, además, van en aumento; las más comunes son las existentes entre los países de la OCDE y los países en desarrollo en lo que respecta a la mano de obra y al capital. La complementación Sur-Sur en este ámbito también es cada vez mayor, lo que revela la existencia de un intercambio de trabajadores calificados y una reserva mundial común en la agricultura, las manufacturas y los servicios, que va en au-

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ El índice de creatividad mundial desarrollado por R. Florida ofrece tres índices que permiten cuantificar la transformación del potencial creativo: talento (nivel de educación y número de integrantes de la "clase creativa"), tecnología (patentes y gasto en investigación y desarrollo) y tolerancia (valores y respeto por los demás, calculado sobre la base de una encuesta sobre posición con respecto a la religión, los derechos de las mujeres, democracia y ciencia).

mento y es beneficiosa para todas las partes. En cambio, hay una gran diferencia entre la integración en el mercado de trabajo y la integración en los mercados financiero y de bienes. Hoy en día, gracias a la liberalización autónoma, multilateral y regional del comercio, los aranceles han llegado a su punto más bajo tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Las empresas multinacionales han ampliado sus redes de producción y distribución en los países desarrollados y en desarrollo, y éstas se extienden a numerosos productos globales. La revolución de la tecnología de la información y las comunicaciones ha conducido a una democratización tecnológica y la difusión de ideas y cultura a escala mundial, en muchos casos por parte de las empresas más influyentes. Los mercados financieros también están cada vez más integrados; por ejemplo, la banca, los seguros, la inversión extranjera directa y las bolsas de valores. Por otra parte, la movilidad de la población activa sigue viéndose limitada por las barreras impuestas por los Estados, que pueden estar vinculadas a la inmigración y ser técnicas o de procedimiento y que suelen obedecer a un proteccionismo relacionado con la pérdida de puestos de trabajo, prejuicios culturales y consideraciones políticas y de seguridad.

B. Barreras a la movilidad de la fuerza laboral

21. Pese al incremento de la demanda efectiva de trabajadores extranjeros existente en muchos

países desarrollados y los países en desarrollo más avanzados, se siguen imponiendo barreras de entrada y los Estados Unidos y la Unión Europea, entre otros, han endurecido su posición al respecto. Las barreras pueden adoptar la forma de cupos numéricos y por actividad, exigencia de pruebas de los mercados económico y laboral, trabas al reconocimiento de formación y diplomas recibidos fuera del país de destino, intransferibilidad de las prestaciones del servicio social, barreras lingüísticas, exigencias de residencia o ciudadanía, y complejos y costosos trámites de solicitud de visado y permisos de trabajo. Los países en desarrollo también aplican estos tipos de barreras, que limitan la movilidad de los trabajadores, pero en muchos casos los emigrantes logran esquivarlas.

22. Además de las barreras de entrada, después de que los trabajadores extranjeros consiguen ingresar a un país pueden enfrentarse a una serie de otros problemas; por ejemplo, abusos relacionados con las condiciones de empleo, como pago de un salario inferior al de los trabajadores nacionales por el mismo trabajo; subempleo u obligación de desempeñar funciones de menor calificación; falta de protección de la seguridad social (pensión y seguro médico) y vulnerabilidad ante el acoso y el abuso sexual en algunos casos.

23. Pese a estas limitaciones y restricciones, los factores de atracción y expulsión que influyen en

la migración terminan por imponerse e intensificar la migración a los países de destino. Debido al recrudecimiento de las preocupaciones de carácter político y, por motivos de seguridad después del incidente del 11 de septiembre, los Estados Unidos, los Estados miembros de la Unión Europea y otros países receptores han adoptado normas mucho más estrictas sobre admisión, aunque con algunas excepciones, sobre todo de tipo bilateral y regional, en el caso de ramas de actividad en las que hay escasez de trabajadores. Esos países también han recurrido a servicios de temporada o estacionales, que los grupos de interés de los países receptores suelen considerar menos peligrosos, aunque los empleadores prefieren contar con personal estable que verse obligados a capacitar constantemente a nuevos trabajadores. Recientemente, el comisariado de justicia de la Unión Europea abogó por la concesión de una "tarjeta azul" a los inmigrantes calificados, basado en el modelo de la "tarjeta verde" que se otorga en los Estados Unidos.

C. Definición y dilemas de la integración laboral

24. La integración laboral y el intercambio de trabajadores calificados se reflejan en una mayor movilidad transfronteriza de mano de obra, en algunas regiones y en el mundo en general, entre países de origen y países receptores, sobre todo en regiones en las que se necesitan trabajadores con un determinado nivel de calificación no

disponibles en el mercado local en un volumen y a un costo adecuados. Esta movilidad puede ser más o menos temporal. La integración laboral se extiende a la agricultura, la manufactura y los servicios; la concentración de mano de obra extranjera puede variar de un sector a otro, dependiendo de la disponibilidad local de trabajadores especializados y el valor añadido de los extranjeros. También depende de los vínculos históricos, políticos, lingüísticos y culturales y de la cercanía geográfica entre el país de origen y el país receptor. Por ejemplo, en los Estados Unidos se emplea cada vez más a trabajadores agrícolas de origen latinoamericano, técnicos en informática de origen indio en el área de las tecnologías de la información y las comunicaciones, enfermeras de Filipinas y profesores de Jamaica. Esto ilustra el valor de los recursos humanos locales en algunos sectores y explica la movilidad de los trabajadores calificados y no calificados dentro de un mismo país y de un país a otro, en respuesta a la escasez existente en los países receptores. La integración laboral también se ha visto estimulada por lo que se ha descrito como un cambio cultural masivo de la dimensión humana del trabajo, en el que las industrias tradicionales dan paso a la tecnología avanzada, los conocimientos técnicos dan paso a la mecanización, las manufacturas dan paso a la información y el nacionalismo económico da paso a la globalización¹⁶.

¹⁶ Carroll, J. (2007), "*Labour's failure*". *The Boston Globe*, 3 de septiembre.

25. En gran parte de la literatura sobre el tema, el concepto de integración laboral se refiere exclusivamente al traslado de personas del país de origen al de destino, pero en el presente texto se sostiene que la integración laboral y el intercambio de trabajadores calificados en vista del perfil que comienza a mostrar el mercado laboral mundial. Se estima que en la próxima década se incorporarán a la fuerza laboral mundial unos 1.000 millones de personas, la mayoría de las cuales provendrán de países en desarrollo¹⁷. La integración laboral no se limita al desplazamiento de trabajadores de un país a otro; también se refiere a la capacidad de las empresas y los consumidores para recurrir a la reserva mundial de mano de obra de distintas maneras, que supongan o no un traslado, con fines de eficiencia económica.

26. La integración laboral también puede aludir a los trabajadores empleados por empresas extranjeras para la producción de bienes y servicios de consumo local, regional o mundial mediante presencia comercial en países en desarrollo (modo 3 de servicios o inversión extranjera directa y operación conjunta), con criterios de

¹⁷ Rothkopf, D. *Globalization we hardly knew ye - a reflection on messiness*. (Excepcionalismo económico en los Estados Unidos, destrucción creativa perpetua, empleos, lenguaje y el estado actual del debate sobre la participación en la economía internacional en los Estados Unidos). Documento de debate presentado a una mesa redonda organizada por el Carnegie Endowment for International Peace.

maximización de las utilidades y empleo de mano de obra competitiva y que ofrezca una buena relación costo-calidad. Algunos ejemplos de esto se encuentran en las inversiones estadounidenses en el sector manufacturero de países asiáticos y China, en particular la fabricación de textiles y prendas de vestir; las inversiones de Alemania en el sector automotor del sur de Asia y el Asia oriental; las inversiones de Japón en los Estados Unidos; las inversiones de la Unión Europea en los sectores automotor y electrónico, y las inversiones de los Estados Unidos en el sector agrícola de México. Todas ellas responden al hecho de que el componente de mano de obra sigue siendo esencial, pese al desproporcionado aumento de la importancia de la tecnología y la automatización en la producción y el comercio. La integración de trabajadores también puede conformarse al modo 1. Por ejemplo, algunas empresas estadounidenses recurren a especialistas en informática que viven en la India para la prestación de servicios informatizados y servicios a distancia, y subcontratan procesos empresariales y relacionados con el conocimiento. Por ejemplo, en el contexto de las transacciones dentro de una misma empresa y una misma rama de actividad, es frecuente la formación de equipos multinacionales que trabajan a distancia en varios continentes, pero como si estuvieran en el mismo lugar, en un centro de procesamiento de conocimientos que funciona día y noche.

27. También es cada vez más frecuente que los consumidores recurran directamente a la prestación de servicios en otros países (modo 2) en distintas áreas, lo que depende de las ventajas competitivas de la fuerza laboral y de su calificación, y que además consuman otros servicios. Entre los sectores que ofrecen ventajas competitivas a los países en desarrollo se cuentan el turismo, la educación, la salud y los servicios recreativos. En los países desarrollados, la exportación de servicios de educación es muy lucrativa y atrae a muchísimas personas procedentes de los países en desarrollo.

28. Todo lo anterior pone de manifiesto la aparición de mercados nacionales, regionales, continentales y mundiales de mano de obra y trabajadores especializados como última etapa de la globalización y el capitalismo. En menor o mayor grado, los países en desarrollo y su fuerza laboral se están convirtiendo en componentes de los mercados mundiales de trabajadores en muchos sectores. El grado de integración de la población activa de un país en desarrollo a la producción y las cadenas de valor mundiales depende de la cantidad y la calidad de la integración del país en cuestión a la economía mundial por intermedio del comercio, la inversión, la transferencia de servicios especializados y la tecnología, como también la cantidad, la calidad, y la capacidad de adaptación y renovación de la fuerza laboral.

29. Mientras la globalización ha dado origen a movimientos de capital, bienes e información, el desplazamiento de personas sigue estando muy controlado, a pesar de que las condiciones del mercado han dejado en evidencia la creciente necesidad de trabajadores extranjeros en los países receptores, sobre todo en sectores como los de salud, educación, informática y otros servicios profesionales. La creciente capacidad de los países en desarrollo para proveer esos servicios permite satisfacer la demanda, pero las limitaciones jurídicas y de procedimiento, al igual que la susceptibilidad política en los países de acogida, dificultan el libre desplazamiento interfronterizo de personas. El proteccionismo se ha extendido a otros ámbitos, a los que se van incorporando los países en desarrollo, por ejemplo, la prestación de servicios subcontratados de informática posibilitado por la tecnología de la información hace una contribución cada vez más importante a países como la India, China, Filipinas, Ghana, Bangladesh, el Uruguay, Costa Rica y algunos países del Caribe.

30. La inseguridad laboral en los países desarrollados se ha traducido en diversas formas de proteccionismo relacionado con el comercio y las inversiones que tienen su origen o su destino en los países en desarrollo, y que responden sobre todo a la preocupación que despierta la posibilidad de que los trabajadores extranjeros desplacen a los nacionales. La "exportación de empleos" de los países desarrollados a los países

en desarrollo y el desplazamiento de algunas industrias, y por lo tanto de empleos, despiertan un temor cada vez mayor. El éxodo de trabajadores poco calificados y obreros provocado por el traslado de las operaciones de fabricación de empresas transnacionales de países desarrollados a países en desarrollo, fenómeno especialmente acentuado en los años noventa, se ha traducido en la emigración de empleos altamente calificados y administrativos a estos últimos. En un comienzo, se consideraba que los empleos del sector manufacturero eran absorbidos por países en desarrollo, sobre todo en los casos de los textiles, los productos electrónicos y la fabricación de automóviles, en tanto que los trabajadores de los países desarrollados dejaban su empleo original para trabajar en el extremo superior del proceso de manufactura o en los sectores de servicios y tecnología. La subcontratación extraterritorial de servicios, sobre todo de servicios de informática basados en tecnologías de la información, entre otros de investigación y desarrollo, ha provocado protestas contra la supuesta emigración incluso de puestos administrativos al extranjero. Lo que al parecer preocupa no es sólo la pérdida de puestos de trabajo que suponen una calificación relativamente menor, que pasan a manos de trabajadores extranjeros, sino también de servicios de investigación y desarrollo del más alto nivel, servicios financieros y de tecnología avanzada, debido al perfeccionamiento de los trabajadores de los países en desarrollo. La

preocupación se traduce en intentos por impedir o limitar el ingreso de trabajadores extranjeros en los mercados de los países desarrollados y en la oposición a la entrada de bienes y servicios extranjeros, por lo general provenientes de países en desarrollo, con el argumento de que gozan de la ventaja comparativa que representa el bajo costo de la mano de obra.

31. Por lo tanto, la integración del mercado laboral y los desplazamientos interfronterizos de trabajadores presentan siete inconsistencias que les impiden hacer toda su contribución potencial al progreso de los países en desarrollo, como componente esencial de la globalización:

- a) En primer lugar, hay incoherencia en el hecho de que la mano de obra competitiva en términos de costo y calidad es uno de los más importantes factores de producción y también una ventaja comparativa tradicional de la mayoría de los países en desarrollo. Sin embargo, ha quedado en gran medida al margen de la liberalización del comercio a nivel multilateral y regional, lo que puede tener graves efectos negativos en lo que respecta a la apertura, la posibilidad de predecir y la no discriminación y la equidad del sistema de comercio multilateral definido en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y el

Documento Final de la Cumbre Mundial (2005).

- b) En segundo lugar, hay inconsistencia entre la situación del mercado y las corrientes efectivas de trabajadores y los marcos internacionales de gobernanza. Esto queda claramente en evidencia, por una parte, en la satisfacción de la creciente demanda en el mercado laboral y, por otra, en los acuerdos y los marcos jurídicos y los acuerdos formales adoptados a nivel internacional con fines de liberalización y facilitación de las corrientes de trabajadores, que siguen siendo restrictivos. Recurriendo a la analogía de los aranceles y los derechos arancelarios consolidados, se podría decir que hay "agua de por medio" entre los cupos establecidos multilateralmente y aplicables a los extranjeros y los inmigrantes legales y entre los trabajadores extranjeros legales y los trabajadores migrantes ilegales. La adopción de medidas multilaterales que apunten a una mayor liberalización para superar la primera diferencia podría ser un antídoto para el mercado negro de trabajo y contribuiría a evitar los problemas que las diferencias mencionadas podrían acarrear a los

países de origen y los países receptores.

- c) En tercer lugar, hay discrepancia entre el populismo político que se opone a la integración laboral en el discurso político, a nivel nacional e internacional, y el reconocimiento de las considerables ventajas socioeconómicas y en términos de bienestar y eficiencia, tanto directas como indirectas, y a corto, mediano y largo plazo, que trae aparejadas para todas las economías involucradas. El proteccionismo resultante puede anular los efectos positivos de la liberalización del comercio y las inversiones en lo que respecta al desarrollo, lo que perjudicaría a las economías de los países en desarrollo y de los países desarrollados. Por eso se hace necesaria una campaña para responder a este neoproteccionismo contra la comerciabilidad de la fuerza de trabajo, en particular y su integración como factor de globalización en general. Habría que seguir avanzando sobre la base de lo realizado hasta ahora en el plano internacional, sobre todo en el marco de órganos internacionales, a

fin de lograr soluciones objetivas y aceptable para todos¹⁸.

- d) En cuarto lugar, curiosamente hay una percepción cada vez más generalizada de la existencia de discrepancias entre los intereses empresariales y laborales, en el contexto de la movilidad y la integración de la fuerza de trabajo. Los intereses empresariales se inclinan por su mayor movilidad, pero los trabajadores son más cautelosos. En realidad, los intereses generales y los beneficios para la economía en su conjunto revelan una convergencia, en particular en términos de creación neta de empleos y ahorros, desarrollo de nuevos consumidores y mercados, y aumento del poder adquisitivo en los países receptores y emisores. Este error debe-

¹⁸ En particular, el informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre migración internacional y desarrollo, de 18 de mayo de 2006, y las iniciativas del Grupo Mundial sobre Migración, de carácter interinstitucional, la Organización Internacional para las Migraciones y la Organización Mundial del Trabajo. En relación con las iniciativas sobre comercio y desarrollo, en reuniones de expertos de la UNCTAD se han examinado estos dos aspectos de los servicios profesionales, los marcos normativos (2005) y el acceso a los mercados conforme al modo 4, con el fin de facilitar la mayor participación de los países en desarrollo (2003).

ría corregirse, sobre todo en los países desarrollados.

- e) En quinto lugar, la integración laboral es un importante componente del comercio de bienes, las finanzas, el espíritu empresarial y el comercio de servicios informáticos, pero la liberalización de los desplazamientos de mano de obra no deja de despertar resistencia, lo que es contraproducente para todos. Pese a la revolución tecnológica en el campo de la información, la fuerza de trabajo seguirá siendo un factor importante de la producción y de la capacidad competitiva de las empresas y la economía en los países desarrollados y en desarrollo.

- f) En sexto lugar, hay una "cacería" de talentos a nivel internacional. La carrera por atraer a los profesionales más brillantes que impulsen y consoliden la competitividad mundial de los centros de investigación y los sectores productivos se ha vuelto acelerada. Pese a que los científicos, los tecnólogos, los ingenieros, los expertos en finanzas y los administradores brillantes son muy codiciados, sigue habiendo reacciones proteccionistas. Los grupos de defensa de los intereses de la industria, las institu-

ciones empresariales y las universidades de países desarrollados han tenido que insistir ante sus gobiernos en la necesidad de reducir las restricciones a la incorporación de talentos a la economía para poder conservar las ventajas competitivas, mientras los gobiernos de los países en desarrollo ejercen presión a nivel multilateral, regional y bilateral.

- g) En séptimo lugar, y lo que resulta más irónico, los costos y los beneficios de la integración y la globalización laboral son poco conocidos. Es muy posible que todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, estén a las puertas de una nueva etapa de la globalización, que ofrecería posibilidades sin precedentes de beneficiar a todos, y sería más incluyente y más favorable para los pobres gracias a la integración del mercado laboral, pero no se den cuenta. Lamentablemente, el no reconocimiento de esta situación y el temor que despierta han llevado a sectores de los países desarrollados que antes habían defendido la globalización del comercio de bienes y los servicios financieros y ante los países en desarrollo a considerar la liberalización del movimiento de trabajadores como "la última frontera". A su

juicio, el cruce de esa frontera diluirá en cierto sentido y neutralizará los efectos de lo que hasta ahora ha sido una globalización muy favorable para ellos. En el presente documento se describen algunos de los costos y beneficios derivados de la integración laboral, en particular para los países receptores.

II. Situación actual

32. En el año 2005 la población activa mundial estaba constituida por 2.800 millones de personas, 2.250 millones de las cuales procedían de países en desarrollo. Sobre la base de datos de 2005, las Naciones Unidas han estimado que unos 200 millones de personas viven fuera del país en el que nacieron, lo que representa un aumento con respecto a los 175 millones registrados en 2000. Los persistentes desequilibrios demográficos y económicos entre el Norte y el Sur se traducirán en un incremento sostenido, independientemente de la imposición de barreras a la inmigración y el control en las fronteras. Según proyecciones demográficas, en América del Norte, Europa, la Federación de Rusia, los países de altos ingresos de Asia oriental y el Pacífico y China la fuerza laboral habrá sufrido una pérdida de 29 millones de personas en 2025 y de 244 millones en 2050. Esta tendencia contrasta con las proyecciones sobre los países en desarrollo, esencialmente los de Asia meridional y central y

los países del África subsahariana, en los que se prevé que la fuerza de trabajo se eleve a 1.550.000 de personas en 2050¹⁹.

33. La corriente de emigrantes temporeros hacia los países desarrollados se ha intensificado en los últimos años, en parte debido a las nuevas leyes y a la flexibilización de los requisitos en el caso de algunas actividades. Por ejemplo, el número de permisos de trabajo emitidos por el Reino Unido subió de 85.600 en 2000 a 115.700 en 2001. El aumento se concentró en los sectores de educación (100%), atención de la salud (más de un 40%) e informática (alrededor del 25%). En Japón el número de extranjeros que recibieron permiso temporal de residencia por razones de empleo, en su mayor parte en el mundo del espectáculo, aumentó un 10% en el período 2000-2001. Con posterioridad a la implantación del programa de concesión de permisos de residencia en Alemania en agosto de 2000, el número de extranjeros empleados en el sector de la salud se triplicó y se otorgaron más de 13.000 permisos a ingenieros en informática extranjeros. En los Estados Unidos, la cuota de trabajadores altamente calificados con permiso temporal de trabajo aumentó en forma marcada en 2001, pero lo ocurrido posteriormente revela la adopción de normas más estrictas en ese campo. De hecho, el

¹⁹ Holzmann, R. (2005). Demographic alternatives for aging industrial countries: increased total fertility rate, labor force participatiopn, or immigration. Institute for the Study of Labor. Documento de análisis N° 1885.

Congreso de los Estados Unidos se ha opuesto a un mayor incremento de los permisos para trabajadores extranjeros. También se ha observado un incremento de la entrada de trabajadores de temporada; la Unión Europea contrata anualmente a unos 500.000 trabajadores de esta clase procedentes de países que no forman parte de la UE-15 para que trabajen en la agricultura²⁰. Además, no todos los inmigrantes son pobres y poco calificados; de hecho, 6 de cada 10 emigrantes con alto nivel educacional que vivían en países de la OCDE en 2000 procedían de países en desarrollo.

34. En el año 2005 había 90,9 millones de inmigrantes en los países de altos ingresos de la OCDE, cifra equivalente al 9,8% de la población. El 27,7% del total provenía de otros países de altos ingresos de la OCDE, el 4,8% de países de altos ingresos no pertenecientes a la OCDE, un 11,6% de países de bajos ingresos y un 54,4% de países de medianos ingresos²¹. Los destinos preferidos de los emigrantes son los Estados

²⁰ Sistema continuo de información sobre migraciones (*Continuous Reporting System on Migration. Trends in International Migration*) París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. En *World Economic and Social Survey 2004*. Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas/UNCTAD.

²¹ Además, fuentes del Banco Mundial indican que el 4,8% proviene de países de altos ingresos que no son miembros de la OCDE; un 11,6% de países de bajos ingresos; un 54% de países de medianos ingresos y un 1,5% de países no identificados.

Unidos, Alemania, Francia, el Canadá, el Reino Unido, España, Australia, Italia, el Japón y Suiza²². La masa de inmigrantes de países de altos ingresos no pertenecientes a la OCDE asciende a 21,6 millones, lo que representa un 33,6% de la población²³. Aproximadamente un 3,7% provienen de países de altos ingresos de la misma OCDE, el 30,8% de países de bajos ingresos y el 47,6% de países de medianos ingresos.

35. Los desplazamientos temporales de mano de obra no se limitan a los que se producen entre países en desarrollo y desarrollados; también son voluminosas las corrientes de trabajadores temporeros entre los primeros. Se estima que la emigración de países en desarrollo a países desarrollados es muy similar a la que se produce entre países en desarrollo en términos de volumen. Los países productores de petróleo de Asia occidental y otros países asiáticos en desarrollo más avanzados como Singapur, la República de Corea y Malasia son los países de destino más atractivos. El Banco Mundial ha estimado que en 2005 las remesas enviadas por emigrantes de la corriente Sur-Sur fluctuaron

²² División de Población de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, grupo del Banco Mundial sobre perspectivas de desarrollo (*Development Prospects Group*).

²³ Se trata de la Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos, Israel, Singapur, Kuwait, Qatar, Puerto Rico, Bahrein, Eslovenia y Brunei Darussalam.

entre los 19.000 y 53.000 millones de dólares. También hay una corriente migratoria de indocumentados y una emigración económica a gran escala entre países en desarrollo de la misma región. Por ejemplo, en Asia meridional, entre la India, Bangladesh y Nepal; en África, entre Sudáfrica y sus vecinos, y entre países vecinos de América Latina. De hecho, cerca del 80% de la emigración Sur-Sur se produce entre países vecinos y limítrofes²⁴.

36. La distinción entre países de origen y países receptores siguiendo la tradicional línea divisoria Norte-Sur se va desdibujando progresivamente, a medida que muchos de los primeros se van convirtiendo también en países de acogida. Según estimaciones razonables, cerca de la mitad de los emigrantes provenientes de países en desarrollo, unos 74 millones de personas, vive en otros países en desarrollo. Al parecer, la mayor parte de la emigración Sur-Sur se da entre países con niveles de ingreso muy similares²⁵. Por ejemplo, según estimaciones del Banco Mundial en 2005 había 5.700.147 de inmigrantes en la India (0,5% del total), procedentes en su mayor parte de países vecinos. Se estima que ese mismo año los emigrantes de origen indio, la mayoría de los

²⁴ Ratha, D. y W. Shaw (2007), South-South migration and remittances. Documento de trabajo del Banco Mundial N°102 (2007).

²⁵ Ratha D. y W. Shaw (2007), South-South migration and remittances. Documento de trabajo del Banco Mundial, 19 de enero.

cuales se habían trasladado a otros países en desarrollo del Asia sudoriental y occidental, ascendía a 9.987.129 (0,9% de la población de la India). Una interesante tendencia observada en la emigración Sur-Sur es la formación de una red en forma de estrella, en la que los países más desarrollados desde el punto de vista económico actúan como un imán que atrae a inmigrantes de países vecinos menos desarrollados. Esta es la tendencia que presenta la emigración a la Federación de Rusia, Sudáfrica y la India, en tanto que los corredores de migración entre la Federación de Rusia y Ucrania y entre Bangladesh y la India ocupan un segundo y tercer lugar después del corredor de migración entre los Estados Unidos y México²⁶.

37. En muchos casos, lo que motiva los desplazamientos de trabajadores entre países del Norte y entre países del Sur son factores similares de complementación, atracción y expulsión. A esto se suma el hecho de que los acuerdos regionales, entre otros los suscritos en el ámbito de la Unión Europea, y los acuerdos de libre comercio, entre otros el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, han dado un nuevo impulso a esos desplazamientos. Este traslado se extiende a trabajadores con distintos grados de capacitación y se caracteriza por una creciente feminización del trabajo de temporada en los últimos diez años.

²⁶ *Ibíd.*

En el siguiente cuadro se presenta información detallada sobre las entradas de trabajadores temporeros en algunos países de la OCDE, clasificada por categoría, en 1992 y en 2002-2004.

Cuadro 1

Entrada de trabajadores temporeros en algunos países de la OCDE por categorías más importantes, 1992 y 2002-2004

(En miles)

País	1992	2002	2003	2004
Australia				
Programa de residencia temporal de trabajadores calificados	14,6	43,3	47,4	..
Titulares de permiso de trabajo en vacaciones (fuera del territorio)	25,2	85,2	88,8	93,8
Total	39,8	128,5	136,1	..
Canadá				
Total	60,6	79,5	70,8	74,8
Francia				
Personal transferido dentro de una empresa	0,9	1,8	1,5	1,4
Investigadores	0,9	1,6	1,7	1,6
Otros titulares de permisos temporales de trabajo	2,8	6,4	7,0	6,9
Trabajadores de temporada	18,1	23,4	24,7	25,7
Total				
Alemania				
Trabajadores empleados con contrato de prestación de servicios	115,1	45,4	43,8	34,2
Trabajadores de temporada	212,4	298,1	309,5	324,0
Aprendices	5,1	4,9	5,9	..
Total	332,6	348,4	359,2	358,2
Japón				
Trabajadores altamente calificados	..	136,9	147,1	150,2
Aprendices	..	58,5	64,8	75,4
Total	..	203,6	211,9	225,6

País	1992	2002	2003	2004
Nueva Zelanda				
Actividades comerciales	..	1,8	0,8	0,7
Permiso general de trabajo	..	29,8	35,6	37,7
Aprendices/titulares de permiso de trabajo en vacaciones	..	21,5	22,8	23,8
Personal altamente calificado (personal médico, profesores, investigadores, especialistas)		6,1	3,9	5,4
Otros		5,2	3,9	7,7
Total		64,5	67	75,2
República de Corea				
Trabajadores altamente calificados	3,4	40,5
Aprendices	4,9	97,2
Total	8,3	137,7
Trabajadores agrícolas de temporada	3,6	19,4	..	19,8
Titulares de permiso de trabajo en vacaciones	24,0	41,7	46,5	62,4
Total	27,6	62,3	..	106,4
Estados Unidos				
Trabajadores altamente calificados				
Especialistas (visado H-1B)	38,5	118,4	107,2	139
Especialistas (visado H-2B)	..	62,6	79	76,2
Personal transferido dentro de una empresa (visado L-1)	..	57,7	57,2	62,7
Especialistas (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, visado TN)		0,7	0,4	0,9
Trabajadores con permiso de trabajo por habilidades excepcionales (visados O-1 y O-2)	3,0	8,0	8,6	9,0
Trabajadores de temporada (visado H-2A)	7,2	31,5	29,9	31,8
Aprendices en industrias (visado H-3)	1,8	1,4	1,4	1,4
Total	47,8	280,3	283,7	321

Fuente: International Migration Outlook 2006 (SOPEMI), OCDE.

III. Beneficios y costos socioeconómicos de la integración de la fuerza laboral

Efectos generales de la integración de la mano de obra en el bienestar

38. Según el modelo de equilibrio global de Winters y otros²⁷, una ampliación del cupo de trabajadores temporeros autorizados a trabajar en las economías desarrolladas en una proporción equivalente al 3% de la fuerza de trabajo de éstas se traduciría en un incremento del ingreso mundial de 156.000 millones de dólares de los EE.UU.²⁸. Este incremento sustancial supera ampliamente los beneficios previstos en todas las demás esferas, como los que se derivan del comercio de bienes, el acceso a los mercados de productos no agrícolas o la liberalización del comercio de esa clase de productos. Esto confirmaría las afirmaciones formuladas en el pasado, según las cuales los que más se beneficiarían con la liberalización de la circulación de los prestatarios temporales de servicios (Modo 4) serían los países en desarrollo. Los beneficios de la liberalización provienen en su mayor parte de la ampliación de los cupos de mano de obra no calificada, pues la diferencia

²⁷ Winters, L. y otros (2002). *Negotiating the liberalization of the temporary movement of natural persons*, Discussion Papers in Economics, N° 87, Brighton (Reino Unido), Universidad de Sussex.

²⁸ El modelo refleja los efectos de los movimientos migratorios temporales en términos de salarios, de remesas, ingreso y bienestar económico, entre otras cosas.

salarial entre los países desarrollados y los países en desarrollo es mayor en los niveles más bajos de calificación²⁹.

39. Según un estudio reciente, la eliminación de las restricciones a la movilidad de los trabajadores a nivel mundial daría origen a un incremento de la eficacia del 15 al 67% del producto interno bruto mundial³⁰. Cuando sólo se permite emigrar a los trabajadores calificados, los beneficios socioeconómicos son menores, del 1 al 3% del producto interno bruto mundial, porque los trabajadores calificados no representan sino un pequeño porcentaje de la población activa de las regiones en desarrollo³¹. Este argumento sirve de base a los llamamientos, formulados en particular por los negociadores comerciales de países en desarrollo y países menos adelantados, para que se permita una circulación más libre de la mano de obra menos calificada y se ponga a prueba de ese modo la dimensión de desarrollo de la Ronda de Doha. Los países menos adelantados insisten en una reducción de las restricciones a la movilidad temporal de la mano de obra menos calificada, ya que ésta constituye su mayor ventaja comparativa. También es la que puede

²⁹ Winters y otros (2002); Stiglitz y Charlton, del proyecto Initiative for Policy Dialogue, 2004.

³⁰ Iregui, A. (1999), Efficiency gains from the elimination of global restrictions on labour mobility: an analysis using a multiregional CGE mode, *Journal of Economic Literature*, diciembre.

³¹ *Ibid.*

hacer un mayor aporte a la consecución de los objetivos de desarrollo relativos a la reducción de la pobreza y la igualdad de género. De hecho, se estima que los beneficios anuales de la liberalización de la circulación de los trabajadores procedentes de los países en desarrollo superarían la suma de efectos positivos en las áreas del comercio, la asistencia y la deuda³².

40. Como la emigración aporta ingresos adicionales a los receptores de remesas, contribuye de diferentes modos, aunque sea en un ámbito limitado, a la consecución de los principales objetivos de desarrollo del Milenio establecidos por las Naciones Unidas. A nivel nacional, incrementa el ingreso y el producto de países y regiones, mediante su aporte a la reducción de la pobreza. A nivel individual, además de contribuir a mitigarla, la emigración permite que más personas terminen la enseñanza primaria, y tengan acceso al agua potable, a una vivienda digna y a las comunicaciones, y redundan en mejores condiciones de salud para los niños y otros familiares de los emigrantes. Asimismo, por el hecho de crear oportunidades laborales, contribuye a la provisión de puestos de trabajo decente y productivo para los jóvenes. En muchos casos la emigración representa una válvula de escape que permite aliviar el malestar social causado por el desempleo y las desigualdades en los países en

³² Pritchett, L. (2006), *Let their people come: breaking the gridlock on global labour mobility*, Brookings Institution Press, diciembre.

desarrollo. También contribuye a la igualdad de género y la integración de las mujeres, dado que la emigración ofrece a las mujeres, en su mayoría procedentes de sociedades tradicionales, la posibilidad de convertirse en el sostén de su familia, lo que les infunde autoestima y un sentimiento de dignidad y eleva su condición económica y social.

41. Un ejemplo de lo anterior es lo ocurrido en el Estado indio de Kerala, en el que desde hace casi dos décadas el gasto público en educación y salud es superior al de cualquier otro Estado de la India³³. Sin embargo, debido a la falta de oportunidades laborales, la economía local depende en gran medida de las remesas. De los 32 millones de habitantes del Estado, el 20% está desempleado; 1 de cada 6 personas trabaja en el extranjero, sobre todo en el Golfo Pérsico, y 1 de cada 3 recibe remesas. Los 5.000 millones de dólares que envían los keralitas que trabajan en el extranjero aumentan el producto económico del Estado en casi un 25%³⁴.

42. En la sección siguiente se exponen en detalle los beneficios y los costos de la emigración para los países de origen y de destino.

³³ La esperanza de vida media es de 74 años, es decir 11 años más que el promedio de la India y la tasa de alfabetismo es del 91%, lo que se compara con una media del 65%.

³⁴ De Parle, J. (2007), *Kerala's poor lack nothing but jobs*, 7 de septiembre.

A. Beneficios y costos para el país de origen

43. Para los países de origen, en su mayoría países en desarrollo, el beneficio económico más visible y cuantificable es el proveniente de las remesas. Como no hay acuerdo sobre el método de registro que debe utilizarse, es difícil calcular el volumen de las corrientes de remesas. Las cifras disponibles no reflejan las transferencias que se realizan por conductos informales; por ejemplo, se estima que sólo alrededor de la mitad de las remesas destinadas a Filipinas se envían por conductos oficiales. En general, se reconoce que, en el caso de algunos países, las remesas constituyen una parte importante de los ingresos de divisas y una fuente estable de financiación para el desarrollo. En 2001 las remesas de trabajadores recibidas en países en desarrollo equivalieron al 42% de la inversión extranjera directa recibida por esos países³⁵ y al doble de la asistencia oficial para el desarrollo³⁶. Las corrientes de remesas registradas se han duplicado en los cinco últimos años, y en 2005 ascendían a 249.000 millones de dólares, de los cuales 180.000 millones correspondían a países en desarrollo³⁷. Es muy probable que si también

³⁵ Banco Mundial (2003), *Global development finance 2003: striving for stability in development finance*, Washington D.C., publicación del Banco Mundial.

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ Banco Mundial (2006), *The international migration agenda and the World Bank: managing risks and enhancing benefits*, publicación del Banco Mundial, septiembre.

se tuvieran en cuenta las corrientes no registradas, las cifras se duplicarían. De los 30 países que registran un mayor volumen de remesas recibidas, 24 son países en desarrollo. En lo que respecta a su distribución geográfica, en 2005 el 70% de las remesas se envió a Asia y a América Latina, en tanto que las corrientes destinadas a África subsahariana se incrementaban más lentamente; en los años noventa constituían el 5% de las corrientes destinadas a los países en desarrollo³⁸.

44. Así y todo, las corrientes de remesas son una fuente importante de financiación externa del desarrollo para muchos países africanos, especialmente si se las considera en un contexto más amplio. Entre 1999 y 2003, la asistencia oficial para el desarrollo, principal fuente de financiación externa, se elevó de 15.600 millones de dólares a cerca de 25.000 millones, lo que representa un aumento neto del 67%. Mientras la inversión extranjera directa pasó de alrededor de 2.200 millones de dólares en los años ochenta a alrededor de 15.000 millones entre 2000 y 2003, la participación de África en las corrientes mundiales descendió al 1,8% a partir de un promedio del 2,3%

³⁸ Oficina Internacional del Trabajo (OIT) (2006), *International labour migration and development: the ILO perspective*, documento presentado con ocasión del Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo, sostenido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sexagésimo primer período de sesiones, septiembre.

en los años ochenta. En el mismo período, un total de 17.000 millones de dólares de remesas anuales enviadas por trabajadores africanos en el extranjero superaron las corrientes de inversión extranjera directa, que en promedio ascendían a unos 15.000 millones de dólares anuales³⁹. Especialmente en el contexto del África subsahariana y debido a la falta de inversión extranjera directa significativa, la dependencia de un número reducido de exportaciones de productos básicos en el caso de algunos países y la creciente dependencia de la asistencia oficial para el desarrollo, las transferencias privadas, entre otras las remesas, se convierten en una de las principales fuentes de financiación externa del desarrollo.

45. China y la India son los mayores receptores de remesas. También son los países más poblados y los que tienen un mayor número de emigrantes dispersos en todo el mundo. Las remesas son un factor clave de la economía de algunos países, en particular cuando representan una proporción significativa de su producto interno bruto, como los casos de Tonga o Lesotho, en los que las remesas equivalían al 31 y 26% del PIB en 2004, respectivamente. Pero, independientemente del tamaño del país o de su nivel de desarrollo, y probablemente aún más cuando se trata de economías pequeñas y vulnerables o de países menos

³⁹ Oficina del Asesor Especial de las Naciones Unidas para África (2005), *Resource flows to Africa: an update on statistical trends*, Nueva York, diciembre.

adelantados, las remesas desempeñan un papel fundamental en el comercio y el desarrollo.

Cuadro 2

Participación de las remesas en el PIB, 2004⁴⁰

(En porcentaje)

Albania	11,7
Bosnia y Herzegovina	22,5
El Salvador	16,2
Filipinas	13,5
Haití	24,8
Honduras	15,5
Jamaica	17,4
Jordania	20,4
Kiribati	11,3
Lesotho	25,8
Líbano	12,4
Moldova	27,1
Nepal	11,7
Nicaragua	11,9
República Dominicana	13,2
Samoa	12,4
Serbia y Montenegro	17,2
Tayikistán	12,1
Tonga	31,1

46. Cabe mencionar, además, otros dos aspectos de las remesas. En primer lugar, los trabajadores temporales remesan más dinero y con mayor

⁴⁰ Banco Mundial (2006), *Global economic prospects*.

regularidad que los permanentes, por el hecho de estar expuestos a mayores riesgos. Las remesas enviadas por los emigrantes permanentes tienden a disminuir progresivamente. En segundo lugar, los trabajadores menos calificados y las mujeres remesan la mayor parte de sus ganancias y contribuyen en mayor medida a la reducción de la pobreza en sus países de origen.

47. En términos reales, las remesas, que son esencialmente de carácter privado, son muy voluminosas y más estables que los ingresos procedentes de las exportaciones, además de contribuir al alivio de la pobreza por llegar directamente a personas que suelen tener bajos ingresos. El dinero de las remesas se destina al consumo de los hogares, educación y salud y, cada vez más, a la inversión en viviendas, explotaciones agrícolas y empresas. Además, las remesas tienen efectos indirectos en la economía en su conjunto en términos de ahorro interno, acceso a la enseñanza superior y aumento del consumo. En lo que se refiere a los efectos de reducción de la pobreza, uno de los objetivos de desarrollo del Milenio, un análisis de las cifras recopiladas en encuestas de hogares indica que las remesas se han visto acompañadas de una disminución del índice de recuento de la pobreza en algunos países, de 11 puntos porcentuales en Uganda, 6 en Bangladesh y 5 en Ghana⁴¹. Según

⁴¹ *Ibid.*

otro estudio, un incremento del 10% de las remesas reduce la pobreza en un 3,5%⁴².

48. Se han planteado interrogantes sobre el uso productivo que se da a las remesas en los países de destino, por considerarse que contribuyen directamente a aumentar la capacidad productiva de un país. Se reconoce ampliamente que incluso las remesas que se destinan fundamentalmente al consumo de los hogares hacen una contribución positiva a la economía, sobre todo por sus efectos multiplicadores. Si la respuesta de la oferta es elástica, es decir, si la producción interna aumenta ante una mayor demanda de bienes y servicios sin que esto se traduzca en un alza de los precios, las remesas destinadas al consumo pueden contribuir al crecimiento económico⁴³. Si los sistemas de incentivos de los países de origen logran atraer remesas, éstas pueden canalizarse a obras de infraestructura social y física, y de hecho así ocurre. Muchos emigrantes utilizan directamente esas remesas para fundar hospitales e instituciones educativas y construir complejos habitacionales, crear capacidad productiva y ofrecer formación.

⁴² Adams, R. y J. Page, J. (2005), Do international migration and remittances reduce poverty in developing countries? *World Development*, vol. 33, N° 10.

⁴³ Cali, M. y D. Willem te Velde (2007), Temporary migration and development: a review of evidence and policy option, borrador presentado a la Secretaría del Commonwealth, N° 13, 4 de mayo.

**Maximizar los efectos del intercambio de
trabajadores calificados y minimizar
sus costos**

En vista de que las remesas se han incrementado en los últimos años y representan un alto porcentaje del producto interno bruto en algunos países de bajos ingresos (véanse los datos y los párrafos anteriores), se han tomado medidas con el fin de potenciar al máximo su influencia en el desarrollo de los países de origen en general y en el bienestar de los migrantes y sus familias en particular. A este respecto, algunos gobiernos, entre otros los del Brasil, México, Panamá y Turquía, han intentado adoptar medidas destinadas a dar un uso más productivo a las remesas, por ejemplo mediante el empleo de bonos respaldados por éstas para recaudar fondos a tasas de interés más bajas en el mercado internacional. En la India, el Gobierno emitió bonos especializados con fines de desarrollo, que le permitieron recaudar alrededor de 10.000 millones de dólares⁴⁴.

Para alentar a los emigrantes a enviar sus remesas por canales oficiales, los gobiernos deberían crear marcos institucionales que permitan enviarlas con rapidez, seguridad y a menor costo. Además, la facilitación del envío de remesas también lleva a simplificar los trámites y a expandir las redes financieras, por ejemplo mediante el establecimiento de oficinas en zonas de destino de los emigrantes y la apertura de cuentas corresponsales en bancos internacionales⁴⁵.

⁴⁴ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Organización Internacional para las Migraciones y Oficina Internacional del Trabajo, *Handbook on establishing effective labour migration policies in countries of origin and destination*.

⁴⁵ *Ibíd.*

También se pueden tomar medidas con el fin de aprovechar los conocimientos, las redes, los recursos y los ahorros de los emigrantes. Los chinos que viven fuera de su país y los especialistas indios en tecnologías de la información han reinvertido en su país de origen o han regresado del extranjero para crear sus propias empresas, y algunos han establecido incluso una presencia comercial en otros países. Entre otras iniciativas gubernamentales destinadas a ayudar a los trabajadores migratorios en su reintegración y estimular las inversiones cabe mencionar los servicios de importación de bienes de capital y materias primas, la prestación de asesoramiento y formación empresariales, la concesión de préstamos y el fomento del espíritu empresarial con fines de desarrollo⁴⁶.

Los gobiernos de los países de origen podrían considerar otras alternativas para mitigar los efectos negativos de la fuga de cerebros: exigir a los emigrantes que presten servicios en el sector público en áreas clave como la atención de salud y la educación; exigir a los emigrantes que reembolsen al gobierno la formación recibida o cubran parte del costo de su educación si no cumplen el requisito de trabajar en el país por un período mínimo obligatorio; idear un sistema de turnos para contar con un amplio número de enfermeras calificadas en el país; fomentar el retorno de los emigrantes reconociendo la formación recibida en el extranjero y ofreciéndoles puestos de especialistas invitados y otros cargos honorarios y alentarlos a dar formación; exigir una fianza a los emigrantes para asegurar su retorno al país; adoptar un programa de recursos humanos que fomente la retención de personal mediante incrementos salariales y otros incentivos, y ampliar la capacidad nacional de formación.

⁴⁶ *Ibid.*

En lo que se refiere a acuerdos bilaterales entre países o entre instituciones, los gobiernos podrían seguir tratando de concertar y aplicar acuerdos bilaterales de cooperación como los destinados a facilitar la circulación de trabajadores, entre otros, el acuerdo de contratación entre el Gobierno de la República de Filipinas y el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Otros ejemplos de acuerdos similares son los convenios en virtud de los cuales los países de destino de los emigrantes deben pagar una indemnización por cada trabajador extranjero que reciban; la posibilidad de invitar periódicamente a expertos, profesionales y especialistas nacionales a dar cursos cortos de formación sobre los adelantos en su campo de especialización, como forma de compensar la pérdida de trabajadores calificados sufrida por el país de origen, y la adopción de un régimen especial de visados con el fin de que los trabajadores sean contratados y se queden en el país de acogida por períodos limitados y, por lo tanto, asegurar su retorno.

Otros beneficios de la emigración temporal

49. La emigración temporal también puede realzar el desarrollo humano, que refleja los avances logrados por efecto de la tecnología y la transferencia de conocimientos, entre otras cosas mediante la aplicación de un modelo económico se ha demostrado que si emigra más de determinado número de trabajadores calificados, en realidad la proporción de mano de obra calificada en el país de origen aumenta⁴⁷. Se ha

⁴⁷ Mountford (1997), citado en Lindsay Lowell, B. y A. Findlay (2001), *Migration of highly skilled persons from*

observado que la recepción de remesas va acompañada de tasas de deserción escolar más bajas, como ocurre en El Salvador y Sri Lanka. Los hogares que reciben remesas en México, Guatemala y Nicaragua presentan mejores indicadores de salud que los demás⁴⁸. La seguridad de contar con un rápido aumento de la demanda de trabajadores en determinados sectores estimula una respuesta de la oferta en los países de origen en los ámbitos de la educación privada y pública, la capacitación y la formación, las instituciones y la infraestructura. Son buenos ejemplos de ello los centros de formación de enfermeras y empleadas domésticas en Filipinas; los centros de enseñanza de informática, enfermería y educación en la India; las instituciones de capacitación en el Caribe y los centros de educación en atención de la salud en varios países africanos.

50. La emigración temporal también es positiva, lo que queda demostrado sobre todo cuando fomenta el retorno de los trabajadores de los países en desarrollo a su país de origen. Otro aspecto positivo es la repatriación de los activos de los migrantes cuando la experiencia y los conocimientos adquiridos en el extranjero y sus

developing countries: impact and policy responses, proyecto de informe de síntesis preparado para la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1º de junio.

⁴⁸ Banco Mundial (2006), *The international migration agenda and the World Bank: managing risks and enhancing benefits*, septiembre.

recursos, vínculos y redes financieras se aprovechan de forma productiva en el país de origen. Por ejemplo, alrededor del 70% de la inversión extranjera directa recibida en China provienen de chinos que viven el extranjero, sobre todo en Asia sudoriental⁴⁹. Los resultados de una encuesta de chinos e indios que trabajan en Silicon Valley en Estados Unidos indican que el 50% de ellos regresa a su país una vez al año, y el 75% de los encuestados indios y el 53% de los chinos manifestaron que tenían la intención de abrir empresas en su país de origen⁵⁰. También se ha documentado el regreso de emigrantes a Jamaica y Barbados, en particular de nacionales de esos países que se han desempeñado en cargos de alto nivel en el Reino Unido⁵¹. Esto demuestra que los emigrantes regresan a su país e invierten en sectores productivos, incluso en África y en los países menos adelantados, en los que la fuga de cerebros, sobre todo en el sector de la salud, suscita preocupaciones justificadas.

51. En la India se ha observado un incremento del número de emigrantes que regresan y de las inversiones de los indios de la diáspora, en particular después de la adopción en 2006 de un

⁴⁹ *Estudio económico y social mundial 2004*.

⁵⁰ *The Economist* (2002), *A survey of migration*, 2 de noviembre.

⁵¹ Thomas-Hope, E., *Skilled labour migration from developing countries: study on the Caribbean region*, International Migration Paper N° 50. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

certificado especial para ciudadanos residentes en el exterior. Este documento es análogo a la *green card* que se emite en los Estados Unidos y permite que sus titulares gocen de la mayor parte de los beneficios de la ciudadanía, sin tener que renunciar a su pasaporte extranjero. Sin embargo, no pueden recibir pasaporte indio, votar en elecciones en la India, tener propiedades agrícolas ni terrenos de cultivo en la India ni trabajar para el Gobierno. Entre los incentivos al regreso cabe mencionar las interesantes oportunidades de trabajo en la India, especialmente en las siguientes esferas: la programación y la informática en general, las finanzas, las telecomunicaciones, la industria farmacéutica y la esfera de la investigación y el desarrollo. A su regreso, los emigrantes también tienen posibilidades de mejorar su situación económica y su nivel de vida, gozar de una valiosa vida social, tener sólidos lazos culturales y familiares y contar con instituciones educativas de mejor nivel, así como servicios de vivienda y otros. Se han iniciado además varios programas para atraer a intelectuales y profesores indios residentes en el extranjero a las universidades indias⁵².

52. Se ha observado que las redes que se crean en el extranjero posibilitan la transmisión de conocimientos y que, en muchos casos, los

⁵² Kumar, P. (2007), *International migration and development: a case study of India*, borrador presentado en la reunión preliminar del Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo, Londres, 17 de mayo.

emigrantes han ampliado su formación y han adoptado mejores prácticas en el ámbito de la salud. Los datos relativos a los trabajadores de la salud que regresan a su país en la región del Pacífico revelan una transferencia de conocimientos generales y especializados que redundan en beneficio del sector sanitario de su país de origen. Pero cuando los emigrantes que vuelven a su país de origen no han tenido una buena experiencia en el extranjero o cuando los trabajadores más calificados tienden a quedarse en el país de destino porque ganan más y tienen mayores oportunidades de utilizar su capacidad intelectual⁵³, es posible que no se aprovechen plenamente los efectos positivos de la emigración de retorno.

53. Las redes creadas por los emigrantes en el extranjero y la información que reúnen pueden abrirles posibilidades de negocios y de empleo. Los efectos positivos y duraderos de la emigración de retorno se aprovechan al máximo cuando en los países de origen de los migrantes se dan las siguientes condiciones: una situación política, económica y social positiva que estimulan el regreso; infraestructura adecuada e incentivos que permiten a los emigrantes poner plenamente en práctica los conocimientos, las

⁵³ Mountford (1997), citado en Lindsay Lowell, B. y A. Findlay (2001) Migration of highly skilled persons from developing countries: impact and policy responses, proyecto de informe de síntesis, preparado para la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1º de junio.

aptitudes, la capacidad de uso de la tecnología y las técnicas de gestión adquiridos en el extranjero y utilizar de forma productiva en el país de origen los ahorros y el capital acumulados y, en cierta medida, la posibilidad de volver a trabajar fuera de su país.

54. También se ha considerado positivo el aumento del número de mujeres que emigran. Cuando encuentran un empleo remunerado y entran en contacto con culturas abiertas, adquieren una mayor autonomía que eleva su autoestima. Se ha observado que, las migrantes envían más remesas, ahorran más y se preocupan más por importantes aspectos del desarrollo como el bienestar de la familia y la educación. Además, a su regreso las migrantes tienen mejores relaciones de pareja y son tratadas con mayor respeto; hay más igualdad en la adopción de decisiones en el hogar y disminuye la violencia doméstica⁵⁴. Otros efectos secundarios de la circulación temporal de trabajadoras son los vínculos que se establecen en distintas direcciones, por ejemplo cuando la migración permite a las mujeres adquirir nuevos conocimientos y elevar su nivel de instrucción o convertirse en empresarias. Las mujeres menos calificadas pueden, gracias a la experiencia adquirida en el extranjero, remontar la cadena de

⁵⁴ Nyberg-Sorensen y otros (2002), "The migration-development nexus: evidence and policy options. State-of-the-art overview", *International Migration*, número especial, febrero.

valor y convertirse a la larga en empresarias, mujeres de negocios y agentes de bienes raíces. También se ha observado que la circulación de trabajadores reduce la brecha salarial entre hombres y mujeres en los países de origen⁵⁵.

Feminización de las corrientes de emigración temporal

Las mujeres representan la mitad de la población migrante del mundo y hasta el 70 u 80% del total en algunos países. Es posible que esto se deba a que las mujeres están más dispuestas que los hombres a emigrar a los países desarrollados. Esta disposición podría obedecer a factores personales o sociales como la edad, la clase social, el estado civil, las normas y los valores culturales de la comunidad de origen y al interés de reunificación con el cónyuge y otros familiares. También podría deberse a las pautas de demanda en sectores en los que hay escasez de mano de obra como la enfermería, la atención de la salud y la enseñanza, en los que tradicionalmente se tiende a emplear más mujeres. En el sector de servicios, las corrientes de emigración de mujeres se centra en actividades caracterizadas por una gran densidad de mano de obra y actividades de cuidado entre otros servicios de salud y de atención en el

⁵⁵ Puri, L. (2004), Trade in services, gender and development: a tale of two modes, en: *Trade and gender: opportunities and challenges for developing countries*, Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas.

hogar, de educación y sociales. En algunos sectores de la agricultura y la horticultura se ha observado también un aumento de la participación de las mujeres. En el extremo superior de la escala, las mujeres se están incorporando progresivamente al sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y otros sectores de servicios empresariales y profesionales como la contabilidad, la ingeniería y la gestión.

Los datos desglosados por sexo son limitados, pero ofrecen ejemplos que permiten suponer que muchas mujeres se emplean de forma temporal en el extranjero. Alrededor del 12% de la población activa de Sri Lanka trabaja fuera del país y las cifras correspondientes a 2002 revelan que el 70% de los 970.000 trabajadores empleados por contrata en el exterior eran mujeres. Asimismo, se estima que cada año 11.000 mujeres emigran de Bangladesh para trabajar en el exterior de forma temporal. En los casos en que no se dispone de datos desglosados por sexo, las cifras correspondientes a los diferentes sectores pueden utilizarse como aproximaciones de la participación de las mujeres en la prestación de servicios temporales y el empleo en el extranjero. Es bien sabido que hay gran concentración de mujeres en las ocupaciones relacionadas con el servicio doméstico, la educación, la salud y los cuidados personales. En algunos países del Asia meridional y en Filipinas, los servicios domésticos, personales y de salud absorben una alta proporción de emigrantes temporales. En los años ochenta fueron muy numerosas las enfermeras filipinas que emigraron a los Estados Unidos, fenómeno que se sigue observando actualmente: de las 26.000 solicitudes de licencias para ejercer en Estados Unidos presentadas por enfermeras

extranjeras entre 1997 y 2000, el 36% correspondían a enfermeras formadas en Filipinas. Asimismo, entre 1995 y 2001 emigraron en promedio 5.700 enfermeras al Reino Unido y a la Arabia Saudita. Las cifras sobre remesas también reflejan una elevada exportación de servicios de cuidado de países de África, América Latina y el Caribe. Entre otros Argelia, Egipto, Etiopía, Ghana, Malawi, Marruecos, Nigeria, el Senegal, Uganda, el Yemen, Zimbabwe, el Brasil, Colombia, El Salvador, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua y el Perú.

Fuente: Puri, L. (2004). Trade in services, gender and development: a tale of two modes, en: *Trade and gender: opportunities and challenges for developing countries*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

Minimizar los costos

55. Sin perjuicio de las consecuencias positivas mencionadas, en algunos estudios se mencionan también algunos efectos negativos de la emigración para los países de origen. Se trata fundamentalmente de la reducción del capital humano, que contribuye a ralentizar el desarrollo económico y acentuar la escasez de personal calificado.

56. La necesidad de importar especialistas o técnicos de los países en desarrollo a los países desarrollados puede plantear graves problemas de "fuga de cerebros" en los primeros, pues da lugar a movimientos migratorios determinados por las

calificaciones profesionales. Para muchos países en desarrollo, la otra cara de la moneda de la circulación de mano de obra es la posibilidad de perder a personal calificado, que es esencial para que los países en desarrollo fortalezcan su capacidad productiva o tecnológica, refuercen la competitividad y la infraestructura y logren salir de la pobreza y el subdesarrollo. Algunos países de la UE-10 ya se están enfrentando a ese problema. Rumania y Polonia sufren de una grave escasez de personal calificado, que influye en sus servicios de infraestructura y su capacidad productiva. Según investigaciones empíricas, en los años noventa el crecimiento económico de Europa oriental se vio frenado por la emigración de personal calificado⁵⁶.

57. Incluso con recursos humanos y políticas de desarrollo óptimos, la capacidad de los países en desarrollo para producir y retener nuevos recursos humanos está limitada por la capacidad institucional y los recursos. Además, dependiendo del campo de especialización, el desarrollo de recursos humanos supone un período razonable de formación. Mientras que en los países de destino hay una elevada demanda de mano de obra alta-

⁵⁶ Bhagwati y Hamada (1973); Barro y Sala-I-Martin (1995); Topel (1998); Hague y Aziz (1999); Wong y Yip (1999); Straubhaar y Wolburg (1997), estudios citados en Lindsay Lowell, B. y Findlay, A. (2001), *Migration of highly skilled persons from developing countries: impact and policy responses*, proyecto de informe de síntesis, preparado para la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1º de junio.

mente calificada, los trabajadores no calificados, que también son objeto de una alta demanda en distintos sectores de la economía de los países desarrollados, se enfrentan a niveles más altos de proteccionismo. Según un estudio reciente, mientras el número de inmigrantes con alto nivel de educación aumentó en un 69% entre 1990 y 2000 en los países occidentales, el número de emigrantes no calificados se incrementó apenas un 31%⁵⁷.

58. Además de la pérdida de inversión en capital humano y recursos públicos, especialmente cuando quienes emigran han recibido formación en universidades e instituciones públicas, la mayor dificultad consiste en retener en el país una reserva de profesionales capacitados y experimentados, en condiciones de prestar servicios de calidad, sobre todo en sectores clave o en los que se requiere un alto nivel de capacitación técnica como la ingeniería, la arquitectura, la gestión ambiental y los servicios financieros, entre otros. Para los países es importante ir creando una reserva de trabajadores calificados, pero no sólo para atender internamente a la demanda de servicios. También es importante para la administración, la planificación y el gobierno de un país. Por ejemplo, es importante que haya actuarios y especialistas en seguros con buena formación, que puedan trabajar con los organismos reguladores del sector, e ingenieros y arquitectos califica-

⁵⁷ Caglar, O., en un análisis del Banco Mundial preparado para el periódico *New York Times*.

dos que se dediquen a la construcción de infraestructura o a la planificación urbana.

59. Los efectos de la migración varían de un sector a otro y algunos sectores se ven más afectados por la fuga de cerebros. En el sector de la salud, en el que es indispensable una combinación equilibrada de competencias, y en el sector de la tecnología, que se centra en la prestación eficiente de servicios de salud, la pérdida de trabajadores podría tener sustanciales efectos adversos y repercusiones, especialmente debido a que el sector de la salud se caracteriza además por grandes externalidades⁵⁸. Otros efectos negativos de la emigración, además del impacto directo que tiene en la salud de la población, son los que afectan a la productividad y el bienestar. Como sostienen Commander y otros "la migración de personal calificado del sector de la salud parece ser la forma más grave y persistente de fuga de cerebros", teniendo en cuenta que la atención de salud es de por sí insuficiente en los países en desarrollo y que en general la formación para desempeñarse en ese sector tiene un considerable componente público⁵⁹. El largo período de formación que supone la capacitación de los trabajadores de la salud agrava el problema. Además, el trabajo en

⁵⁸ Commander, S., M. Kangasniemi, y L. Winters, (2002) *The brain drain: curse or boon?*, documento preparado para el seminario internacional sobre comercio internacional CEPR/NBER/SNS, Estocolmo, 24 y 25 de mayo.

⁵⁹ *Ibid.*

ese sector es en gran medida un trabajo en equipo; las contribuciones de los médicos, las enfermeras y los demás miembros del personal sanitario se complementan entre sí y toda pérdida de miembros del equipo puede reducir considerablemente la eficacia de los servicios.

60. En Filipinas, la altísima tasa de rotación de las enfermeras en los hospitales más importantes, el hecho de que las mejores enfermeras y las más brillantes sean contratadas en el extranjero y, lo que es más preocupante, la emigración de los docentes de las escuelas de enfermería han provocado alarma por las enormes consecuencias que puede tener, no sólo para la prestación de servicios a nivel local, sino también para la competitividad de Filipinas en el mercado internacional de enfermeras⁶⁰. Por ejemplo, en 2001, 13.536 enfermeras, es decir alrededor de la cuarta parte de las enfermeras empleadas en todos los hospitales de Filipinas, abandonaron el país⁶¹. La existencia de una tasa de rotación del 40 al 50% en períodos de alta demanda, y del 60 al 80% en los últimos meses debido a los programas de contratación activa instituidos en los Estados Unidos y en algunos países de Europa, había des-

⁶⁰ Collantes, V. (2002), *The General Agreement on Trade in Services (GATS): liberalizing the movement of natural persons (Mode 4): the case of Filipino nurses moving to the United Kingdom and the United States*, tesis de maestría, Berna (Suiza), World Trade Institute, 30 de septiembre.

⁶¹ Estadísticas de la Dirección de empleo en el extranjero de Filipinas.

estructurado servicios fundamentales de los hospitales afectados⁶². De hecho, se dice que el sector sanitario de Filipinas está "enfermo" por la fuga de cerebros. Éste es un caso de un tipo de fuga de cerebros que afecta a un sector básico con escasez crónica de personal; además, el personal, y por lo tanto las competencias profesionales, no se remplazan automáticamente con la "producción" de un gran número de nuevos profesionales.

61. Debido a la emigración de equipos enteros de enfermeras especializadas, en particular las que trabajan en las unidades de cirugía y terapia intensiva, algunos hospitales optan por cerrar definitiva o temporalmente algunos servicios o se arriesgan a contratar a trabajadores novatos y personal menos experimentado. Los que se quedan en el país se ven obligados a trabajar horas extraordinarias, para atender a pacientes que requieren atención de emergencia. Es inquietante la emigración de docentes de prestigiosas escuelas de enfermería de Filipinas, porque reduce considerablemente la capacidad del país de producir buenas enfermeras.

62. Por lo tanto, en algunos sectores críticos como los de la salud y la educación, no sólo se

⁶² Más del 75% de las 225 enfermeras del hospital "Nuestra Señora de Lourdes" de Manila emigró a los Estados Unidos y al Reino Unido, lo cual causó una grave escasez de personal de enfermería. Cris Prystay (2002), "Nurse shortage in U.S. is draining talent pool in Philippine hospitals", *Asian Wall Street Journal*, N° XXVI (224).

trata de una cuestión de magnitud de la fuerza laboral, sino también de si los conocimientos especializados que se han perdido pueden renovarse dentro de un plazo determinado, en qué medida y a qué ritmo. En general, hay indicios contradictorios en cuanto al problema de la fuga de cerebros y sus consecuencias negativas, en particular en lo que respecta a la formación de capital humano. A corto plazo, cabe prever que el éxodo de personal calificado tendrá efectos negativos, particularmente en el caso de países pequeños con una población activa reducida. A mediano y largo plazo, los efectos dependerán de si hay un déficit o un excedente de mano de obra; de la medida en que los recursos humanos puedan reemplazarse con facilidad, no sólo desde el punto de vista de la cantidad sino también de la calidad, y de los sectores que probablemente se vean afectados por la emigración masiva de trabajadores, sobre todo de los que prestan servicios esenciales como los de salud y de educación.

63. En este contexto, los países pequeños y los menos adelantados son los más vulnerables a la fuga de cerebros a mediano y corto plazo. En el *Informe sobre los países menos adelantados 2007* de la UNCTAD, se afirma que cabe prever que la emigración internacional desde los países menos adelantados, que de por sí tienen una dotación reducida de profesionales calificados, tendrá graves efectos en términos de capital humano. A su vez esto posiblemente repercutirá en la

capacidad de desarrollar tecnologías innovadoras, un factor clave para retener las ventajas competitivas en el mercado mundial. Esta situación afecta a muchos países africanos ya caracterizados por el bajo nivel de capacitación del capital humano y la insuficiencia de los medios de formación y los recursos técnicos y tecnológicos. La mayoría de ellos no cuentan con los recursos financieros necesarios para invertir en servicios públicos destinados al desarrollo de personal calificado y ni siquiera para remplazar a quienes emigran. Además, la falta de oportunidades económicas y de infraestructura, sumada a los conflictos, la inestabilidad y la pobreza, disuade a muchos de los emigrantes de regresar a su país con sus activos financieros y técnicos, lo que agrava el problema de la fuga de cerebros.

64. En países de bajos ingresos como la India, lo ocurrido en los últimos 30 años demuestra que, durante varios años después de la primera oleada de emigración, el éxodo de trabajadores calificados reduce la disponibilidad de personal técnico y la capacidad humana, en particular en el sector de la salud, donde siempre ha habido una escasez crónica de trabajadores especializados. En cambio, la segunda oleada de emigrantes comenzó a elevar el volumen de remesas, gracias a que había aumentado la confianza en el dinamismo de la economía india, y a invertir en instituciones de formación y educación y crear modernísimos establecimientos médicos y educativos.

65. Otro motivo de preocupación para los países de origen es la subutilización o el desaprovechamiento de la capacidad de sus trabajadores calificados, que se produce cuando los profesionales y los egresados de las universidades de los países en desarrollo se emplean en actividades que están muy por debajo de su competencia y formación. Tal es el caso de los contadores e ingenieros que trabajan de taxistas o empleados domésticos, o médicos ya formados que inician estudios de enfermería para poder postular a puestos de enfermeros en el extranjero. Estos efectos de la migración deben entenderse en el contexto de los países de origen; concretamente, cabe preguntarse si en esos países se dan posibilidades similares de utilizar y aprovechar la capacidad de esas personas y si la falta de trabajo en los países de origen es la causa del desaprovechamiento de esa capacidad.

Necesidad de políticas equilibradas en materia de comercio de intercambio de trabajadores calificados

66. En la era de la economía del conocimiento, se observa en todo el mundo una pugna por trabajadores calificados y talentos, en particular de nivel medio o alto. Los países en desarrollo deben cultivar estos talentos con cuidado, pero velar también por que su exportación de mano de obra deje un saldo positivo de personal calificado y no una fuga de cerebros. Si bien las remesas contribuyen de muchas maneras al desarrollo de los países de origen, éstos deben tener cuidado de

no caer en una dependencia excesiva de esas corrientes como fuentes de financiación del desarrollo, inversión e ingresos de divisas. Las remesas y la emigración, sobre todo de personal calificado, no pueden sustituir un crecimiento económico impulsado desde adentro ni los ingresos procedentes de exportaciones competitivas de bienes y otros servicios. Por el contrario, pueden llegar a limitar las perspectivas del país de origen en materia de recursos humanos y desarrollo, debido a la escasez de mano de obra en sectores críticos de la economía. Así pues, los países que dependen de las remesas deberían cuidarse de sucumbir al síndrome holandés, y tratar de canalizar los recursos al fortalecimiento de la capacidad productiva y desarrollar otros sectores de la economía también.

67. Además de la fuga de cerebros, la emigración temporal también tiene otros costos, como los relacionados con la separación de las familias y el choque cultural, y condiciones de empleo y de trabajo desfavorables, especialmente para las mujeres y los trabajadores menos calificados, entre otros salarios inferiores al promedio, jornadas más largas y un entorno laboral deficiente, e incluso peligroso. No es raro que los trabajadores extranjeros, particularmente los menos calificados, sean víctimas de empleadores que los privan de libertad o les retienen el pasaporte o los documentos de trabajo. Los gobiernos de los países de origen han procurado mitigar esas consecuencias negativas

de la migración, por iniciativa propia o, en algunos casos, en cooperación con los gobiernos de los países de destino. Entre otras medidas se ha recurrido a la normalización de contratos de trabajo mediante la reglamentación de las actividades de las empresas que se ocupan de la contratación, la institución de programas de orientación para interesados en encontrar empleo en el extranjero y el establecimiento de oficinas de asistencia laboral en los principales países de destino.

68. A este respecto, en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio, la migración temporal se considera una alternativa preferible a formas de migración más permanentes. Como ésta significa que los emigrantes regresan a su país después de cierto tiempo, puede aminorar la fuga de cerebros y traducirse más bien en una ganancia de cerebros, debido a los nuevos conocimientos que aportan los emigrados, e incluso en un incremento del capital cuando los emigrados repatrian sus activos.

Cuadro 3

Cuadro sinóptico: beneficios y costos socioeconómicos de la migración temporal para los países de origen a nivel macro y micro⁶³

Beneficios	Costos
<p>1. Efectos en el mercado interno de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliación de las oportunidades laborales de los trabajadores, en particular si éstas no existen en el país de origen. - Posible mitigación del efecto en el mercado interno del excedente de oferta de mano de obra, particularmente en las categorías de trabajo no calificado y alivio de la carga que suponen el desempleo y el subempleo. - Posible facilitación del logro de objetivos más amplios, entre otros los objetivos de desarrollo del Milenio, el derecho 	<p>1. Reducción del crecimiento y de la productividad por la disminución de la reserva de trabajadores altamente calificados y sus repercusiones en ciertos sectores o países y algunas fases del ciclo de la migración.</p>

⁶³ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, basado parcialmente en Wickramasekara, P. (2002), "Policy responses to skilled migration: retention, return and circulation", *Perspectives on Labour Migration*, 5E, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, citado en *Estudio económico y social mundial 2004*, publicación del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, con adiciones de los autores.

Beneficios	Costos
al trabajo, los derechos humanos y la observancia de las normas sobre derecho al desarrollo.	
2. Estímulo de la inversión en el sistema nacional de educación y en la formación de capital humano.	2. Pérdida de inversiones públicas en la educación pública por éxodo de profesionales.
3. El regreso de trabajadores calificados puede aumentar la dotación nacional de capital humano, y facilitar la transmisión de conocimientos y el establecimiento de vínculos con redes extranjeras (recuperación y circulación de trabajadores calificados).	3. Pérdida de capital humano (fuga de cerebros), particularmente cuando trabajadores altamente calificados son contratados en el exterior; disminución de la calidad de los servicios esenciales, en particular en ocupaciones para las cuales hay también mucha demanda en los países de origen, por ejemplo en los sectores de la salud y la educación.
4. Transferencia de tecnología, inversiones y aportación de capital de riesgo desde las diásporas.	4. Posible pérdida de capacidad nacional para innovar y de investigación y el desarrollo.
5. Posible contribución a la intensificación de las corrientes comerciales, tanto de bienes como de servicios, entre los países de origen y los de destino.	5. Pérdida de recaudaciones tributarias correspondientes a impuestos de los trabajadores.
6. Las entradas de remesas y divisas pueden ser fuentes de financiación para el desarrollo; a nivel de los hogares, estos recursos se destinan a obras de infra-	6. Las remesas pueden ir disminuyendo gradualmente. Una dependencia excesiva de las remesas puede dar lugar a fenómenos como el síndrome holandés y llevar

Beneficios	Costos
estructura social y física.	a descuidar otros sectores.
7. Aumento de las oportunidades educativas y de otro tipo, en particular establecimiento de redes de protección social para los que se quedan en el país de origen.	7. Consecuencias sociales: la separación provoca desintegración familiar, eleva las tasas de deserción escolar y agrava la drogadicción entre los menores que se quedan desatendidos.
8. Reducción de la pobreza, quiebre del círculo vicioso de la pobreza, elevación de los niveles de vida, mayores oportunidades para las generaciones futuras.	8. La migración selectiva puede acentuar las desigualdades de ingresos en el país de origen y afectar a los emigrantes si no se respetan sus derechos (algunos ganan salarios inferiores a los de los nacionales que hacen el mismo trabajo y otros son víctimas de pésimas condiciones de trabajo o malos tratos).
9. Igualdad de género y emancipación económica, social y política.	9. Consecuencia para las mujeres migrantes: vulnerabilidad al abuso y al acoso físico y sexual.

B. Beneficios y costos para el país receptor

Beneficios para toda la economía y sectores a los que favorece la presencia de trabajadores extranjeros

69. En los países de destino, el principal motivo por el que se contrata a trabajadores extranjeros es la necesidad de hacer frente a las discrepancias entre oferta y demanda de trabajadores, en particular en sectores clave como la salud y las nuevas

industrias de alta tecnología. La estructura demográfica de muchos países, caracterizados por el envejecimiento de la población, exagera la disparidad entre la oferta y la demanda, lo que obliga a una mayor aceptación de la realidad de la movilidad de la mano de obra. Según una declaración del Comisario de Justicia de la Unión Europea formulada en Lisboa en 2007, en la Unión Europea la población en edad de trabajar empezará a disminuir a partir de 2011 y en 2050 un tercio de los europeos tendrá más de 65 años. Para contrarrestar el aumento de la tasa de dependencia de las personas mayores, la Unión Europea requeriría una entrada neta constante de 13 millones de inmigrantes por año en los próximos 50 años, mientras que el Japón y los Estados Unidos tendrían que absorber 10 millones de inmigrantes al año cada uno⁶⁴. La movilidad de la mano de obra podría contribuir a asegurar una oferta adecuada de trabajadores en los países desarrollados. El creciente envejecimiento de la población en la mayor parte de los países desarrollados supone una necesidad de servicios de salud que va en aumento. Una de cada siete personas, es decir 90 millones de personas mayores, viven solas en todo el mundo y cabe prever que esta proporción siga aumentando. En la mayor parte de los países en desarrollo existe la posibilidad de que los ancianos queden al cuidado de sus familiares, pero en los países desarrollados no ocurre lo mismo. La imposibilidad de cuidarlos en el

⁶⁴ *Estudio económico y social mundial 2007.*

hogar lleva a recurrir cada vez más a los servicios de trabajadores extranjeros. Es posible que los países desarrollados necesiten ampliar la provisión de servicios estructurados de atención prolongada de los ancianos, incluidos servicios que les permitan envejecer en su propio hogar⁶⁵. En sectores tradicionales como la agricultura y los servicios, la emigración temporal ha revitalizado la fuerza de trabajo; por ejemplo, algunos Estados miembros de la Unión Europea se han visto beneficiados por la entrada de mano de obra agrícola de temporada proveniente de los países vecinos de Europa oriental, y los Estados Unidos por mano de obra latinoamericana. Esta inmigración también aporta otros beneficios, como el fomento de la iniciativa empresarial y el aumento de las contribuciones al sistema de pensiones.

70. A mediano plazo, los emigrantes contribuyen a incrementar la demanda de bienes y servicios, lo cual da lugar a un aumento de la producción. Otros crean empresas. Esas actividades productivas elevan la demanda de trabajadores, contrarrestando el incremento inicial de la oferta de mano de obra que representan los emigrantes. Así pues, se considera que la entrada de migrantes es un factor que contribuye al crecimiento económico del país de acogida, lo que se acentúa en los casos en que la inmigración de trabajadores calificados está destinada a paliar

⁶⁵ *Ibid.*

las deficiencias del mercado laboral. En algunos casos, dichos trabajadores podrían incluso ampliar la oferta de mano de obra no calificada en áreas en que los residentes están dispuestos a trabajar por lo que complementan la mano de obra nacional en vez de sustituirla⁶⁶. Además, los emigrantes también contribuyen a los ingresos fiscales y en algunos casos se encuentran en posición de desventaja relativa, porque aportan más de lo que reciben en términos de prestaciones sociales, educación y de otros subsidios de la asistencia social.

71. En lo que se refiere a la emigración temporal, algunos estudiosos y especialistas han sostenido que la permanencia por plazos más definidos y la rotación de los inmigrantes permitirían aplacar algunos de los miedos, las actitudes negativas y las reacciones de la población nacional ante la inmigración permanente. Esto ha llevado a que los gobiernos de algunos países en desarrollo traten de concertar acuerdos más flexibles que faciliten la circulación temporal de trabajadores. Sin embargo, la posibilidad de que los emigrantes temporales se aprovechen de su condición para conseguir permisos permanentes ha despertado temor. Por ese motivo es indispensable la cooperación entre los gobiernos de los países de origen y de los países de destino.

⁶⁶ *Ibid.*

72. Los acuerdos bilaterales contribuyen a la imposición de obligaciones de vigilancia y control de las corrientes migratorias a los países de origen y los de destino. Los primeros suelen estar a cargo de los controles previos a la partida, por ejemplo de la verificación de las calificaciones profesionales y los antecedentes penales de posibles empleados y la confiabilidad de los empleadores. Los acuerdos bilaterales también contienen disposiciones para garantizar que tanto los empleadores como los trabajadores tengan interés en que estos últimos regresen a su país de origen al terminar sus contratos. Entre otras cosas, se pueden prever sanciones para los empleadores cuando los trabajadores no regresan o, en un sentido positivo, incentivos para que los empleadores faciliten y fomenten su regreso. También se podría tal vez alentar a los trabajadores a regresar para no poner en peligro la futura contratación de emigrantes temporales por parte del empleador. El resultado de todo ello es que la proporción de trabajadores que regresan luego de emigrar en otras condiciones es muy alta⁶⁷.

73. Contradiendo el mito de que la inmigración provoca una disminución de los salarios en los países de destino, en varios estudios se afirma que no hay una clara relación entre la inmigración y los salarios, y que para

⁶⁷ Organización Internacional para las Migraciones, Gestión del movimiento de personas: posibles enseñanzas de interés para el modo 4 del AGCS, Diálogo Internacional sobre la Emigración N° 7, Ginebra.

comprenderla mejor conviene analizar cómo se complementan los migrantes y los trabajadores nacionales y la medida en que pueden sustituirse unos a otros⁶⁸. Según un estudio, suponiendo que la estructura empresarial se adapte con la rapidez necesaria y destine a otras actividades productivas los beneficios adicionales derivados de la disminución de los costos de producción que supone la reducción del costo de la mano de obra, el efecto global de la entrada de emigrantes en los salarios nacionales es nulo⁶⁹. Otro ejercicio de simulación permite concluir que un movimiento migratorio de países en desarrollo hacia países desarrollados que incremente la mano de obra de los últimos en un 3% podría elevar, y no reducir, los ingresos de los trabajadores de los países desarrollados⁷⁰.

74. El otro incentivo para contratar a trabajadores extranjeros es el hecho de que, desde el punto de vista de la relación costo-calidad, son más competitivos que los del país, que también son más caros, menos flexibles y están muy sindicalizados. Para que las empresas de los países desarrollados sigan siendo viables y competitivas en los sectores agrícola, manufacturero y de servicios, la utilización de trabajadores extranjeros puede resultar esencial.

⁶⁸ *The Economist* (2006), "Myths and migration", 6 de abril.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Banco Mundial (2006), *Global economic prospects 2006: economic implications of remittances and migration*, Washington D.C.

Motivos de preocupación y costos

75. A pesar de las discrepancias entre demanda y oferta, el mercado laboral no ha abierto sus puertas de par en par. El principal problema o motivo de preocupación de orden económico que se ha invocado es el efecto que podría tener, en particular la pérdida de empleos para la población activa nacional o la disminución de sus salarios, especialmente en niveles más bajos de calificación. Esto podría explicar en parte que la mayoría de los países de destino prefieran contratar a trabajadores altamente calificados o profesionales y, en cambio, sean más restrictivos cuando se trata de trabajadores no calificados. Otros problemas y motivos de preocupación para los países de destino son la carga adicional que los migrantes podrían representar para el sistema de protección social y salud y los problemas planteados por su integración social, que en algunos casos tienen consecuencias desde el punto de vista de la seguridad. Estas inquietudes han desencadenado tendencias proteccionistas en muchos países receptores. De las encuestas de opinión se desprende que sólo 4 de cada 10 ciudadanos de la Unión Europea consideran que los inmigrantes hacen una contribución importante a la sociedad. Un estudio realizado en el Reino Unido reveló que el 67% de los encuestados consideraban que Gran Bretaña estaba sobrepoblada y que apenas un 17% estimaban que los inmigrantes eran necesarios

para hacer frente a la escasez de mano de obra calificada⁷¹.

76. Además, la contribución y la influencia que ejercen el comercio y la inversión extranjera directa en la generación y la pérdida de empleos, tanto directa como indirectamente, deben analizarse con objetividad. La mayor parte de los empleos en los países en desarrollo y los países desarrollados se concentran en actividades no comerciales, es decir, los servicios en los desarrollados y la agricultura de subsistencia y la economía informal en los países en desarrollo. Incluso en sectores muy integrados mediante el comercio y la inversión como los servicios financieros, turísticos y de transporte, no se han observado mayores cambios en la estructura de empleo entre países desarrollados y países en desarrollo. La mayor parte de los ejemplos e indicios de que la integración laboral entendida como movilidad real de la mano de obra de los países en desarrollo causa desempleo en los países desarrollados son de tipo anecdótico y en la mayoría de los casos se limitan a un número reducido de sectores de manufactura y servicios. Lo mismo ocurre con la integración laboral indirecta mediante la externalización o la inversión extranjera directa de países desarrollados en los sectores de manufactura de los países en desarrollo. En cambio, hay indicios que cuando la libe-

⁷¹ *The Telegraph* (2007), "YouGov survey on Immigration" [en línea], <http://www.telegraph.co.uk/news/graphics/2004/05/26/ngov26.gif>.

realización del comercio de bienes no se lleva a cabo estratégicamente, causa graves crisis laborales en los países en desarrollo, exacerbadas por la falta de redes de protección social, los programas de ajuste estructural y la insuficiencia de recursos estatales.

Cuadro 4

Beneficios y costos socioeconómicos de la emigración temporal para los países de acogida a nivel macro y micro

Beneficios	Costos
1. Incremento del bienestar y de la eficacia en la economía en su conjunto.	1. Percepción de que los emigrantes temporales son una carga para la infraestructura nacional, el sistema de seguridad social y otros.
2. Los sectores en los que se emplea a trabajadores extranjeros influyen positivamente en la competitividad y viabilidad.	2. Posibles temores en el país de acogida de que la inmigración temporal provoque desempleo y reduzca los salarios.
3. La entrada de trabajadores calificados beneficia al país de acogida y amplía su ventaja tecnológica, junto con realzar su competitividad a nivel mundial.	3. En los países de acogida, los trabajadores calificados se sienten amenazados por los trabajadores extranjeros, la inseguridad laboral y la disminución de los salarios.
4. Superación de graves déficits de mano de obra no calificada en la economía, en sectores como la construcción y los servicios sociales y de cuidado.	4. Temor de posible supresión de puestos de trabajo de trabajadores no calificados en los países de acogida.
5. Consecución de objetivos de desarrollo, humanitarios y laborales amplios en el contexto de los objetivos de desarrollo del Milenio y otros marcos internacionales mediante la facilitación de la circulación temporal de mano de obra y la acentuación de sus efectos positivos para el desarrollo.	5. La creencia de que el desarrollo se debe centrar en el Estado nación refuerza los sentimientos y las políticas proteccionistas, en aras de la cultura, el orden y consideraciones de índole económica.

77. En resumen, el balance es positivo tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados, siempre que se adopten políticas adecuadas, medidas complementarias y marcos de gobernanza a nivel nacional, regional e internacional. Sin embargo, hasta el momento no se ha procedido en forma decidida a la liberalización en la medida en que se justificaría, en vista de los riesgos y desafíos percibidos que es necesario afrontar.

IV. Regular la circulación de trabajadores para lograr una solución mundialmente aceptable - Posibilidades comerciales que permitirían diferentes grados de integración laboral

78. Como se ha explicado, si bien existe demanda para el desplazamiento de trabajadores, tanto calificados como no calificados, susceptibilidades de orden económico, político y social han impedido su movilidad irrestricta o prácticamente irrestricta. En la presente sección se examinan los marcos regulatorios multilaterales, regionales y bilaterales destinados a facilitar aún más el desplazamiento de trabajadores o proveedores de servicios. El marco multilateral es más amplio en términos de cobertura geográfica y niveles de calificación, pero los compromisos de liberalización y la facilitación que supone actualmente son limitados. Algunos acuerdos regionales y bilaterales tienen una cobertura geográfica menor, pero

implican mayores compromisos con respecto a determinados sectores y niveles de calificación.

A. Marcos multilaterales: modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, estructura del acuerdo

79. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), aprobado por los miembros de la Organización Mundial del Comercio en 1995, es el primer y único marco multilateral que regula una categoría restringida de emigración: el traslado temporal de personas físicas en calidad de proveedores de servicios (modo 4)⁷². En el Acuerdo se describe el comercio de servicios del modo 4 como el suministro de un servicio⁷³ por un proveedor de servicios de un miembro (ya sea una persona física o jurídica⁷⁴) "mediante la presencia de personas físicas de un miembro en el territorio de cualquier otro miembro". En el anexo sobre el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del Acuerdo

⁷² En el acuerdo se prevén cuatro modos de suministro de servicios: modo 1, suministro transfronterizo; modo 2, consumo en el extranjero; modo 3, presencia comercial, y modo 4, presencia de personas físicas como proveedores de servicios.

⁷³ Como se indica en el inciso b) del artículo XXVIII del Acuerdo, el suministro de un servicio abarca la producción, distribución, comercialización, venta y prestación de un servicio. Organización Mundial del Comercio (1999), textos jurídicos.

⁷⁴ Véanse las definiciones de esos términos en el artículo XXVIII del Acuerdo. *Ibíd.*

se describe en detalle la aplicación del acuerdo como se indica en los siguientes párrafos.

80. El anexo se aplica a las medidas que afecten a personas físicas que sean proveedoras de servicios de un miembro, y a personas físicas de un miembro que estén empleadas por un proveedor de servicios de un miembro, en relación con el suministro de un servicio. El Acuerdo no será aplicable a las medidas que afecten a personas físicas que traten de acceder al mercado de trabajo de un miembro ni a las medidas en materia de ciudadanía, residencia o empleo con carácter permanente.

81. En la definición contenida en el Acuerdo y el anexo se distinguen dos categorías de personas físicas: los trabajadores por cuenta propia y los empleados. Los primeros son proveedores de servicios independientes que se trasladan al territorio de otro miembro para prestar sus servicios y cuya remuneración proviene directamente de sus clientes; los segundos son personas físicas extranjeras empleadas por un proveedor de servicios para la provisión de un servicio. En ese último caso, el empleador puede estar establecido en el país en el que se presta el servicio, es decir tener una presencia comercial en éste, o radicado en el territorio de otro miembro.

82. De acuerdo con las estimaciones realizadas, el comercio de servicios previsto en el modo 4 representa apenas el 1% del comercio mundial de

servicios y es prácticamente insignificante si se lo compara con el modo 3, que equivale a más de la mitad del comercio mundial de servicios. El modo 1 corresponde aproximadamente a una cuarta parte del comercio mundial de servicios y el modo 2, a menos de un quinto⁷⁵. Lo anterior permite suponer que es posible ampliar ese modo de prestación de servicios. Se ha estimado que los beneficios en materia de bienestar de una mayor liberalización del desplazamiento de trabajadores podría ascender a 156.000 millones de dólares anuales si los países desarrollados aumentaran un 3% el cupo de entrada de trabajadores de países en desarrollo⁷⁶. En otro estudio, Dani Rodrik presenta una proyección según la cual el desarrollo y la adopción multilateral de un régimen de visados temporales de trabajo se traducirían en 200.000 millones anuales de beneficios. Por lo tanto, una cierta liberalización del desplazamiento temporal de personas podría contribuir considerablemente a eliminar la causa fundamental de la migración.

⁷⁵ Secretaría de la OMC (Organización Mundial del Comercio) (2002), *GATS, Mode 4 and the pattern of commitments*, información básica para el simposio conjunto de la OMC y el Banco Mundial sobre el movimiento de personas físicas (modo 4) en el marco del AGCS, Ginebra, 11 y 12 de abril.

⁷⁶ Winters A. (2002), *The economics implications of liberalizing Mode 4 trade*, documento preparado para el simposio conjunto de la OMC y el Banco Mundial sobre el movimiento de personas físicas (modo 4) en el marco del AGCS, Ginebra, 11 y 12 de abril.

83. Los detractores del modo 4 han cuestionado la posibilidad de aplicar a la movilidad de la mano de obra ciertos principios del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, entre otros el de nación más favorecida y de reciprocidad argumentando que podía tener efectos políticos indeseados.

84. En términos generales, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios podría contribuir a que la migración aportara beneficios a los países de origen y destino por tres vías. En primer lugar, el Acuerdo se refiere a las actividades del sector servicios, de importantes dimensiones, y otorga carácter jurídico a los compromisos adquiridos. Los compromisos que supone el AGCS podrían contribuir a que los países dejaran de centrarse en costosos y en muchos casos ineficaces sistemas de control fronterizo y de policía para adoptar un sistema más integral de migración minuciosamente controlada, que beneficie tanto a los países de origen y destino como a los emigrantes. Los emigrantes indocumentados son más vulnerables al abuso y la explotación, y la emigración legal reduciría notoriamente ese riesgo. Aún más importante es el hecho de que la emigración legal en el marco de los compromisos del AGCS se regiría por las leyes y los reglamentos del país de destino, en los que generalmente se tienen debidamente en cuenta los derechos humanos y los aspectos sociales y sanitarios. Evidentemente, los compromisos suscritos en el contexto de la

Organización Mundial del Comercio no alterarían la primordial importancia ni la vigencia de los derechos humanos y las normas sociales, de salud y seguridad de los países. Los compromisos internacionales contraídos por los gobiernos, en particular los contraídos en virtud de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), seguirían vigentes. Estos instrumentos ofrecerían un marco amplio para la aplicación de un enfoque fundado en los derechos al desplazamiento de personas, al que se integraría el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

85. Una segunda ventaja del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios es que el desplazamiento temporal de proveedores de servicios con arreglo al Acuerdo podría permitir una coordinación más eficaz entre la demanda y oferta de mano de obra en el país de destino, sobre todo por ser de corto plazo, elevan la eficiencia mediante el empleo de insumos más baratos -el trabajo temporal- e impulsaría una emigración circular en vez de permanente. Por lo tanto el Acuerdo evitaría la fuga de cerebros, que daría lugar a una recuperación de cerebros. Sin embargo, no hay que desatender los temores de que, sin políticas complementarias adecuadas, ese tipo de desplazamientos reduzcan las oportunidades de empleo, ejerzan una presión a la baja en los mercados de trabajo y, en general, dificulten la integración de los trabajadores emigrantes en

las sociedades de destino. Por dar al desplazamiento temporal de proveedores de servicios independientes un trato similar al del movimiento de bienes y capital, si se hicieran efectivos los compromisos del AGCS correspondientes al modo 4, resolverían lo que muchos llaman "el aspecto pendiente de la globalización y la liberalización comercial".

86. Una tercera ventaja de liberalizar el comercio de servicios en el marco del Acuerdo es que abarcaría el movimiento tanto de mano de obra altamente calificada como poco calificada. Si bien los actuales compromisos del AGCS tienden a concentrarse en el desplazamiento de trabajadores altamente calificados vinculado a la inversión extranjera directa y la presencia de empresas, es cada vez más evidente que el movimiento de mano de obra poco calificada y semicalificada puede hacer una importante contribución al desarrollo. De hecho, se considera que los trabajadores poco calificados y semicalificados envían un mayor porcentaje de remesas que los trabajadores altamente calificados. Los términos "poco calificados" y "semicalificados" no deben interpretarse como sinónimos de "no calificados" sino, como definición de trabajadores con calificaciones especiales, como los casos de los trabajadores de la construcción y los plomeros. Lo anterior es un convincente argumento a favor de la liberalización del movimiento de mano de obra de baja calificación, y las negociaciones relacionadas con el AGCS podrían ser un instrumento para con-

cretarla, pese a lo cual actualmente incluso el movimiento de mano de obra altamente calificada se enfrenta a obstáculos considerables, entre otros, engorrosos trámites de migración para la concesión de visado, falta de reconocimiento de las calificaciones y otras exigencias.

Compromisos relativos al modo 4

87. El número de compromisos plenos contraídos por los países miembros en relación con el modo 4⁷⁷ es prácticamente insignificante. En comparación, uno de cada dos puntos incluidos en el modo 2 es objeto de un compromiso pleno. En lo que respecta a las limitaciones horizontales, las consignadas en relación con el modo 4 equivalen a cinco veces las del modo 2⁷⁸. Por tratarse de un tema delicado desde el punto de vista político, la apertura de las fronteras dificulta la decisión de liberalizar la entrada de trabajadores extranjeros en el territorio de un país. Dado que, en general, en las leyes sobre inmigración actuales no se distingue entre movimientos temporales y

⁷⁷ Los miembros de la Organización Mundial del Comercio consignan en sus listas de compromisos su nivel de apertura o restricción con respecto a cada modo de suministro. En este caso, los miembros pueden indicar las categorías específicas de personas a las que permiten la entrada a sus territorios y enumerar las restricciones específicas a la entrada y estadía que deseen aplicar.

⁷⁸ Calculado sobre la base de una muestra de 37 sectores que se consideran representativos de actividades de servicios. Véase secretaría de la OMC (1999) (S/C/W/99), de 2 de marzo.

permanentes de mano de obra, la adopción de normas más estrictas de seguridad en la mayoría de los países de destino reducen las posibilidades de liberalizar el desplazamiento de las personas físicas en virtud del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios⁷⁹.

88. Los miembros de la Organización Mundial del Comercio pueden consignar sus compromisos específicos relativos al AGCS en términos horizontales, cuando las limitaciones o los compromisos se refieran a todos los sectores o subsectores en los que un miembro haya contraído un compromiso, y por sectores, cuando las limitaciones o compromisos se refieran a un sector o subsector específico. La mayor parte de los compromisos relativos al modo 4 de los miembros de la Organización Mundial del Comercio son horizontales y positivos, y sólo se refieren a su alcance en lo que respecta a categorías específicas de personas, la duración de la estadía, los requisitos de entrada y los sectores a los que se aplican. Por consiguiente, los compromisos específicos por sector correspondientes al modo 4 suelen formularse en los siguientes términos: "Sin consolidar, excepto lo indicado en los compromisos horizontales de la presente lista". En lo referente a las categorías de personas físicas incluidas en las listas de compromisos de los miembros y el desglose de cada categoría, en el cuadro 5 se presentan estimaciones sobre los

⁷⁹ Rupa C. (2001), "Movement of natural persons and the GATS", *World Economy*, mayo.

108 países que consignaron compromisos relativos al modo 4 en la sección de compromisos horizontales de las listas⁸⁰. Los compromisos suelen reflejar una preferencia por personal altamente capacitado o directivo.

Cuadro 5

Compromisos horizontales vigentes del modo 4, por categoría

(En porcentaje del total de compromisos)

Categoría de personas físicas	Porcentaje	Número de países
Personal transferido dentro de una misma empresa	57	62
Otras personas en puestos ejecutivos, de dirección, especialistas	21	23
Personas en visita de negocios para establecer una presencia comercial	18	19
Personas en visita de negocios para negociar la venta de un servicio	26	28
Otras personas en visita de negocios	12	13
Proveedores de servicios por contrato (empleados de personas jurídicas)	14	15
Profesionales independientes	6	7

Situación actual de las negociaciones sobre el comercio de servicios correspondientes al modo 4

89. El propósito de algunos países, sobre todo de países en desarrollo, con respecto a las negociaciones sobre los servicios que se están celebrando en la Organización Mundial del Comercio es lograr una mayor liberalización del comercio de servicios, en particular del

⁸⁰ Los porcentajes se refieren a la proporción de países que han consignado observaciones con respecto a las categorías citadas en su lista de compromisos. Los porcentajes no suman 100, debido a la multiplicidad de entradas.

desplazamiento de proveedores de servicios (modo 4). Las negociaciones se realizan conforme al procedimiento de peticiones y ofertas. En julio de 2006, se habían presentado 71 ofertas iniciales, en nombre de 94 Estados miembros, si se cuentan por separado los de la Unión Europea⁸¹. Menos del 50% de esas ofertas, correspondientes a 33 de 70 Estados miembros, contenían cambios de los compromisos horizontales de modo 4, principalmente sobre los siguientes aspectos:

- a) Inclusión de nuevas categorías de proveedores de servicios: las nuevas categorías se refieren sobre todo a las personas en visita de negocios, proveedores de servicios por contrato de alto nivel y profesionales independientes. Cabe recordar que en los compromisos existentes ya se observa una preferencia por el personal transferido dentro de una misma empresa, o en relación con la presencia comercial de un país en otro territorio.
- b) Ampliación relativa de la aplicación sectorial de los compromisos, especialmente en el caso de los proveedores de servicios por contrato: en esa categoría, los miembros indican el

⁸¹ La Unión Europea se cuenta como un miembro, con una lista consolidada de compromisos y, por lo tanto, presentó una oferta en nombre de todos sus Estados miembros.

sector específico al que se aplica el compromiso, que sigue siendo limitado y aplicable sobre todo a los profesionales altamente calificados.

- c) Prolongación de la estancia: al personal transferido dentro de una misma empresa se le autoriza una estancia más prolongada, de tres a cinco años, que a los proveedores de servicios por contrato, cuyas estancias son de un año. Normalmente, se autoriza una estancia de seis meses a los profesionales independientes. La renovación de la estancia es también más fácil para el personal transferido dentro de la misma empresa que para las otras categorías.
- d) Clarificación de la aplicación de la prueba de necesidades económicas: algunos países han respondido a los pedidos de que la prueba se elimine o se especifiquen los criterios para su aplicación.
- e) Eliminación de los requisitos sobre residencia y nacionalidad en algunos casos.

90. A partir de las propuestas, ofertas y evaluaciones realizadas, se han iniciado las negociaciones relativas al modo 4 en relación con el acceso a los mercados, mediante la ampliación de las categorías de proveedores de servicios autorizados a prestar servicios específicos y la reducción de las restricciones de acceso a los mercados. Concretamente, los países en desarrollo y los menos adelantados trataron de incluir más categorías de personas físicas, en particular personas físicas no vinculadas a una presencia comercial, como los profesionales independientes y los proveedores de servicios por contrato. Los países menos adelantados han insistido en mejorar la cobertura de las personas con baja calificación y no calificadas. Los miembros también están otorgando particular importancia a la extensión de los períodos de estancia, incluida su posible renovación, y la eliminación de las restricciones consignadas, entre otras los cupos, las pruebas de necesidades económicas y los requisitos de ciudadanía, residencia y nacionalidad, sobre todo para el personal de alto nivel. En respuesta a la necesidad y demanda existentes, una cierta cantidad de trabajadores extranjeros ya están prestando servicios de manera legal en los países desarrollados; se trata de una realidad que puede reflejarse fácilmente en la adopción de compromisos en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

91. Además de considerar las solicitudes de flexibilización de las condiciones de acceso al mercado, los miembros se han ocupado del aspecto normativo, entre otros, de los trámites administrativos y las exigencias de visado que afectan la entrada y estancia de las personas físicas. En algunas propuestas de negociación se sugiere adoptar disciplinas sobre la reglamentación nacional para hacer frente a los efectos de restricción del comercio de los trámites administrativos y las exigencias de visado acorde al modo 4. Las disciplinas podrían ser multilaterales y aplicables a todos los miembros que consiguen compromisos específicos sobre el modo 4, o convertirse en compromisos adicionales que los miembros deberían adoptar junto con su lista de compromisos, como ocurre con el documento de referencia sobre los servicios de telecomunicaciones básicas de la Organización Mundial del Comercio. Otros miembros han presentado propuestas sobre las prescripciones y procedimientos en materia de títulos y medidas de reconocimiento en el contexto de las negociaciones de las disciplinas sobre la reglamentación nacional en el Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional de la Organización Mundial del Comercio. La notificación de los acuerdos de reconocimiento mutuo y la adhesión facilitada de otras partes a los acuerdos de reconocimiento mutuo vigentes también fueron analizados a nivel multilateral.

B. Acuerdos laborales bilaterales y acuerdos de comercio preferencial⁸²

92. Los acuerdos bilaterales y regionales, que regulan no sólo los desplazamientos de personas sino también algunas actividades económicas, han ofrecido mecanismos alternativos para el manejo de la migración temporal. La falta de avances sustanciales en la facilitación del movimiento de los proveedores de servicios en los foros multilaterales, en el marco de la Organización Mundial del Comercio, ha llevado a los países a suscribir acuerdos laborales bilaterales o acuerdos de comercio preferencial que incluyen disposiciones sobre la movilidad de la mano de obra. En la siguiente sección se describen las ventajas y desventajas de los acuerdos de ese tipo y se presentan ejemplos de disposiciones relacionadas con la facilitación del desplazamiento de la mano de obra y los proveedores de servicios.

⁸² En esta sección se presentan ejemplos extraídos del *Manual sobre formulación de políticas adecuadas de emigración en los países de origen y destino*, OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa), OIM (Organización Internacional para las Migraciones) y OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2006), capítulo IX, *Inter-State cooperation, Handbook on establishing effective migration policies in countries of origin and destination, Managing the movement of people: what can be learned*, for Mode 4 of the GATS, *International dialogue on migration*, N° 7, OIM (2005).

Acuerdos laborales bilaterales

93. Los acuerdos laborales bilaterales suelen ser preferidos, por ser una manera efectiva de asegurar que la circulación de la mano de obra sea rápida, eficaz y ordenada, y de fomentar buenas relaciones de cooperación entre los países de origen y destino. Los acuerdos laborales bilaterales hacen posible la emigración y la prestación de servicios por medios legales y, por lo tanto, contribuyen a reducir los desplazamientos ilegales. También podrían contribuir a la creación de registros y mecanismos de seguimiento de los desplazamientos sistemáticos, lo que solucionaría el problema de la falta o insuficiencia de estadísticas sobre migración. Los acuerdos laborales bilaterales también garantizan un regreso ordenado. Un buen ejemplo de ese tipo de cooperación bilateral son los acuerdos sobre emigración de trabajadores que ha suscrito España con varios países, en virtud de los cuales se les exige presentarse al consulado español en su país de origen al regreso, con el incentivo de otorgarles un permiso de residencia por un plazo más largo en España si surgen oportunidades de empleo en el futuro.

94. Los acuerdos laborales bilaterales aseguran a los países de origen un mercado estable para sus trabajadores y facilitan las negociaciones sobre condiciones de empleo de sus nacionales y su capacitación. Asimismo, les permiten organizar mejor el proceso, e incluso mediante cupos para

mitigar la fuga de cerebros. Filipinas es uno de los países que ha adoptado más medidas para facilitar los desplazamientos de personas. Por ejemplo, ha suscrito un acuerdo laboral bilateral con Suiza sobre intercambio de profesionales y técnicos en práctica en empleos de corto plazo. También ha celebrado con Indonesia, otro país de origen de trabajadores migrantes, un acuerdo para fortalecer y consolidar los esfuerzos por organizar eficazmente la migración, en particular para realizar y proteger el bienestar de los trabajadores.

95. Otro ejemplo de acuerdo bilateral entre Estados es el programa de trabajadores agrícolas de temporada del Caribe y México, en el que participan el Canadá, Jamaica, México, Trinidad y Tabago, Barbados, Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. El programa, aplicado en Alberta, Manitoba, Ontario, Quebec y Nueva Escocia, se adoptó para paliar la escasez de trabajadores agrícolas en el Canadá. Cuando no hay trabajadores canadienses disponibles, los empleadores presentan una solicitud en la que indican la cantidad de trabajadores necesarios, la duración de la actividad y el lugar donde debe realizarse, y las condiciones de trabajo y de vida. El programa es estrictamente estacional y permite una estadía máxima de ocho meses en el Canadá. No da derecho a una residencia más prolongada, pero permite una nueva entrada en el marco del programa a los trabajadores que hayan tenido un

buen comportamiento. Este es uno de los motivos por las que pocas personas se quedan en el país una vez concluido el plazo estipulado, en comparación con otros programas similares. Durante su estadía, los trabajadores no pueden buscar fuentes alternativas o adicionales de empleo ni trasladarse a otra explotación agrícola sin autorización del Gobierno.

96. El carácter estacional del sistema y la falta de fuentes alternativas de mano de obra para los empleadores son algunas de las razones del éxito del programa. Lo más importante, es que todas las partes están interesadas en que el sistema funcione. Los países de origen lo consideran una fuente estable de empleo para sus nacionales, que se ven beneficiados por la legislación laboral y el nivel de salarios existente en el Canadá. Como el traslado es temporal, no existe peligro de fuga de cerebros. Por su parte, los empleadores de los países de destino tienen garantizada una fuente constante y estable de mano de obra.

97. España y el Ecuador firmaron un acuerdo laboral bilateral en 2001, propuesto inicialmente por España. El acuerdo tiene cuatro objetivos: manejar las corrientes migratorias; armonizar los acuerdos sobre la materia con las necesidades del mercado laboral; luchar contra la inmigración irregular mediante controles fronterizos adecuados y repatriar a los migrantes que estén en situación irregular, e integrar a los inmigrantes en la sociedad y cooperar con los principales países de

origen de los emigrantes a España. El acuerdo contiene definiciones de ofertas de trabajo; la evaluación de las calificaciones profesionales necesarias; el viaje y la recepción de los trabajadores migrantes; los derechos, el trabajo y las condiciones de trabajo y sociales de los trabajadores migrantes, y disposiciones especiales sobre los temporeros y su regreso al país de origen. El acuerdo se ha traducido en un aumento de casi un 519% de la cantidad de ciudadanos ecuatorianos con permisos de residencia en España. El número de permisos de trabajo extendidos por las autoridades españolas a ecuatorianos aumentó de 19.995 en 2003 a 29.641 en 2004.

98. A la fecha, España ha firmado acuerdos similares con Polonia, Rumania, Bulgaria, Colombia, la República Dominicana y Marruecos. Los acuerdos se refieren al manejo y la regulación de las corrientes migratorias y la selección de trabajadores en sus países de origen.

99. Jamaica tiene acuerdos bilaterales sobre trabajo estacional con los Estados Unidos y el Canadá. El programa conjunto con los Estados Unidos se inició en 1946, a raíz de la necesidad de reactivar el sector agrícola estadounidense. Actualmente se emplea a los jamaíquinos sobre todo en la cosecha de frutas y verduras y, cada vez más, en el sector del turismo. El programa con el Canadá empezó en 1966. El acuerdo contiene directrices sobre las entidades responsables de la contratación y selección de los trabajadores.

Al igual que en el caso del programa de trabajadores agrícolas de temporada del Canadá, los países de origen y de destino comparten la responsabilidad de organizar el traslado de trabajadores. La prueba de necesidad de mano de obra local es obligatoria tanto en Estados Unidos como en el Canadá.

100. Sin embargo, no todos los países en desarrollo están en condiciones de suscribir acuerdos laborales bilaterales, porque esos acuerdos suelen estar especialmente concebidos para responder a la escasez o a necesidades de mano de obra que pueden ser sectoriales, y no todos los países en desarrollo cuentan con trabajadores con las calificaciones necesarias. Asimismo, los acuerdos laborales bilaterales suelen fundarse en lazos lingüísticos y geográficos, que varían de un país a otro. Por ende, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios podría ser la mejor opción.

Acuerdos comerciales regionales

101. En general, los acuerdos comerciales regionales contienen disposiciones sobre los desplazamientos de personas, en las que se prevén diferentes grados de apertura. En algunos acuerdos comerciales regionales se han incluido disposiciones compatibles con las del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Por ejemplo, se estipula que una parte no tiene obligación alguna con un nacional de otra de las partes interesado en incorporarse a su mercado de

trabajo o que tenga empleo permanente en su territorio, ni de otorgarle ningún derecho respecto a dicho acceso o empleo, lo que también está estipulado en el anexo del AGCS sobre el movimiento de personas físicas. En lo que respecta a la terminología, en algunos acuerdos comerciales regionales se especifica que se da acceso a los proveedores de servicios y a sus empleados. También se establece el derecho a aplicar medidas para regular la entrada o la estadía temporal de personas físicas, en particular medidas para proteger la integridad de las fronteras y garantizar el paso ordenado de las personas físicas a través de éstas, siempre que la aplicación de esas medidas no anulen ni restrinjan las ventajas que un Estado parte derive de una obligación específica, una formulación similar a la del párrafo 4 del anexo del AGCS sobre el movimiento de personas físicas.

102. La Unión Europea alienta la libre circulación de la mano de obra. A la fecha, la política pertinente se aplica a los 15 Estados miembros originales, pero se extenderá a los 10 nuevos miembros el 1º de mayo de 2011. La libre circulación de los trabajadores en la Unión Europea abarca todas las formas de empleo, es decir: empleo remunerado (libre circulación de trabajadores); empleo por cuenta propia (libertad de establecimiento), y suministro de servicios (libertad para prestar servicios). Los trabajadores de la Unión Europea que se trasladen por motivos laborales disfrutan de los mismos derechos que los

trabajadores europeos con respecto a lo siguiente: condiciones de trabajo y empleo (entre otros, remuneración, despido y derechos sindicales); formación profesional; beneficios sociales y ventajas tributarias, incluidas prestaciones sociales; vivienda y educación de los hijos. Las normas también les reconocen derecho a las prestaciones de la seguridad social.

103. Los nacionales de terceros países que tengan permiso de residencia prolongada en un Estado miembro de la Unión Europea tienen el derecho a residir y emplearse en otro Estado miembro por más de tres meses. El Estado de destino retiene el derecho a aplicar el principio de preferencia comunitaria en lo que respecta al acceso a su mercado de trabajo. Por otra parte, la Unión Europea ha establecido una relación especial con tres países del Magreb -Argelia, Marruecos y Túnez-, en virtud de acuerdos euromediterráneos de asociación, que otorgan iguales condiciones de trabajo que a los nacionales y derechos a la seguridad social a los trabajadores migrantes del Magreb residentes en la Unión Europea.

104. En respuesta al programa de La Haya adoptado por el Consejo Europeo, la Comisión dio a conocer en diciembre de 2005 el Plan de política en materia de migración legal, que contiene una guía para la formulación de políticas vinculadas a la migración para el período 2006-2009. En el Plan se describe la situación

actual y se hace especial referencia a la demanda de los Estados miembros de la Unión Europea de trabajadores extranjeros altamente calificados y de menor calificación, que impone, la necesidad de facilitar su movilidad. Entre otras cosas, en el plan se propone adoptar una directiva marco general, que garantice una serie de derechos a todos los nacionales de terceros países legalmente empleados en la Unión Europea, y cuatro directivas específicas sobre las condiciones de entrada y residencia de los trabajadores altamente calificados, los trabajadores de temporada, el personal transferido dentro de una misma empresa y pasantes remunerados en cooperación con terceros países. También se propone el establecimiento de mecanismos de migración temporal y circular controlada y la provisión de formación profesional y cursos de idiomas en los países de origen a quienes emigren a la Unión Europea, por motivos de trabajo.

105. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte contiene disposiciones sobre la facilitación del desplazamiento temporal de los ciudadanos de los signatarios del Acuerdo. El acceso se limita a cuatro categorías de personal altamente calificado: comerciantes e inversionistas, personal transferido dentro de una misma empresa, personas en visita de negocios y categorías específicas de profesionales.

106. Los grupos no se limitan a las personas que prestan servicios, y pueden extenderse a personas que se dedican a actividades relacionadas con la agricultura y las manufacturas. No se exigen certificados laborales ni se imponen límites numéricos a la admisión. Se exigen visados y otros requisitos generales sobre migración y las autoridades pueden negar la entrada a una persona si consideran que podría dificultar la solución de un conflicto laboral en curso. De conformidad con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los Estados Unidos otorgan a los profesionales visas especiales (TN) que tienen una vigencia de un año y son renovables. A los ciudadanos canadienses se les puede otorgar visado TN en el punto de entrada, previa presentación de una carta de un empleador en los Estados Unidos. Los mexicanos deben solicitar a su empleador que presente una constancia de condiciones de trabajo y, a continuación, solicitar una visa en la Embajada de los Estados Unidos en México.

107. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte también dispone la reducción de los obstáculos al comercio impuestos a los proveedores transfronterizos de servicios de conformidad con los requisitos de licencias y certificados, mediante la concesión del trato nacional y de nación más favorecida. Sin embargo, la aplicación práctica de esta disposición se ve limitada por el hecho de que los países miembros puedan mantener o adoptar medidas restrictivas en contrario

respeto de algunos sectores, subsectores y actividades. Asimismo, la aplicación del trato de la nación más favorecida no implica un reconocimiento automático de los títulos obtenidos en el territorio de una de las partes. No obstante, el país de acogida debe dar a la otra parte la oportunidad de demostrar que los títulos obtenidos en su territorio deberían reconocerse, o de suscribir un acuerdo similar de reconocimiento. Se han tomado algunas medidas con miras a la adopción de normas comunes sobre servicios profesionales, en particular sobre los servicios jurídicos, de ingeniería y de transporte en autobús y camiones.

108. El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) ofrece otro ejemplo de acuerdo que facilita la entrada de personas en visita de negocios. En los países de la agrupación no se conceden derechos de entrada, pero se estableció un régimen para facilitar la entrada de personas en visita de negocios en el marco del programa de tarjeta para viajes de negocios de la APEC. La tarjeta tiene una validez de tres años y permite hacer múltiples visitas de negocios de corto plazo, de dos a tres meses. Los titulares de la tarjeta deben presentar su pasaporte, pero se les facilitan los trámites en el aeropuerto y no se les exige presentar solicitudes específicas de visado para personas en visita de negocios. Las economías participantes se comprometen a hacer todo lo posible por aplicar el programa y se les permite aplicar los requisitos de visado vigentes a las personas en visita de negocios. También

conservan el derecho a negar la entrada a una persona sin aducir razón alguna, incluso a los titulares de tarjeta para viajes de negocio.

109. La Comunidad Andina, integrada por Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela, aprobó el instrumento andino sobre la migración de trabajadores en 2003. El propósito de este instrumento es facilitar gradualmente la libre circulación con fines laborales a los ciudadanos de los países miembros dentro de la Comunidad. En el MERCOSUR (Mercado Común del Sur) se firmó en 2002 el Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del MERCOSUR entre Bolivia y Chile, que permite a los residentes de un Estado miembro obtener la residencia legal en otro Estado miembro. El acuerdo también contiene disposiciones sobre reunificación familiar y trato análogo a los migrantes en lo que respecta a sus derechos civiles, sociales, culturales y económicos.

110. La existencia de acuerdos laborales bilaterales se ha convertido en una alternativa más conveniente para los países de origen, ya que brinda a su fuerza de trabajo un acceso más amplio, predecible y preferente a los mercados de destino. Los programas de movilidad temporal de mano de obra se aplican no sólo a sus trabajadores calificados, sino también a los de baja calificación como los trabajadores agrícolas y de la construcción. Los mejores programas de

movilidad temporal de mano de obra son aquellos que facilitan la entrada a los trabajadores mediante la simplificación de los trámites administrativos y el reconocimiento mutuo de los títulos, así como incentivos para la migración legal y segura. Eso garantiza buenas condiciones de trabajo y el regreso de los trabajadores a sus países de origen, lo que permite evitar la fuga de cerebros. Asimismo, este tipo de programas podría contribuir a reducir el costo de la migración en lo que respecta a la entrada y al envío de remesas. Algunos también abarcan actividades de capacitación y de desarrollo conjunto, en los que el país de destino coopera con el gobierno del país de origen en la organización de programas de formación y fortalecimiento institucional para migrantes. Algunos ejemplos de esto son el manejo conjunto del trabajo de temporada entre Francia y Marruecos, y el acuerdo suscrito entre España y el Senegal sobre intercambio de información en materia de empleo y capacitación, apoyo al regreso de los migrantes e incentivos para las empresas españolas que inviertan en el Senegal.

111. Desde el punto de vista de los países de destino, los acuerdos laborales bilaterales facilitan la movilidad controlada de la mano de obra. La emigración temporal se adapta mejor a las necesidades de determinados sectores y mercados laborales de su economía, y tiene la flexibilidad requerida para ajustarse a las exigencias estacionales y cíclicas. También permite a los gobiernos

independizarse del proteccionismo político y cultural y de los grupos de presión que suelen abogar por la movilidad laboral. Asimismo, estos acuerdos les permiten elegir a los países de origen en función de los vínculos e intereses culturales, políticos e históricos la proximidad geográfica y las complementariedades económicas. Esto explica lo tentadora que resulta para los países la mayor flexibilidad de los acuerdos bilaterales y regionales, en lugar de la adopción de compromisos multilaterales.

112. Por consiguiente, los acuerdos bilaterales y los acuerdos comerciales regionales que incluyen medidas de regulación y manejo conjunto pueden facilitar aún más la migración y atender equilibradamente las necesidades de liberalizar y facilitar la circulación de la mano de obra. Sin embargo, existe el peligro de exclusión y marginalización de los países que no están en la "pantalla de radar" de los mayores mercados de acogida de los países desarrollados por razones políticas, culturales o geográficas. No todos los países en desarrollo que desean exportar mano de obra pueden aspirar a participar en acuerdos laborales bilaterales con los principales países desarrollados. Aunque lo lograsen, su poder de negociación sería escaso, y los países de destino impondrían su parecer a la hora de determinar las características de las relaciones bilaterales, por ejemplo, los sectores, empleos u ocupaciones, los cupos, los plazos de estadía y su renovación y los términos y las condiciones de las contrataciones.

Los acuerdos comerciales regionales pueden incluir a más países, pero contienen muy pocas disposiciones sobre la liberalización y facilitación de la movilidad de la mano de obra. Por lo general, sólo se refieren a los viajes de personas en visita de negocios, personal transferido dentro de la misma empresa y profesionales. En los casos en que las disposiciones de los acuerdos comerciales son más flexibles, es decir cuando prevén derechos de entrada, establecimiento y residencia su cumplimiento se ve limitado en la práctica, situación que se repite en los acuerdos comerciales regionales Sur-Sur y Norte-Sur.

113. Para la mayoría de los países en desarrollo, el mejor marco para liberalizar los desplazamientos temporales de mano de obra es el que brinda el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio. La adopción de compromisos de liberalizar y facilitar la entrada y el acceso a los mercados en el marco del Acuerdo sería la mejor manera de garantizar la apertura, la previsibilidad y la existencia de un sistema de gobernanza reglamentado, equitativo y no discriminatorio en este campo fundamental de la globalización impulsada por el comercio. Por esa razón, los países en desarrollo han reiterado en sucesivas oportunidades la importancia de que los principales países de destino amplíen sus compromisos sobre el movimiento temporal de proveedores de servicios (modo 4) ante la Organización Mundial del Comercio.

Resumen y recomendaciones de política - Necesidad de dar soluciones globales a un problema que se globaliza cada vez más

V. Resumen y recomendaciones

114. En el presente documento se destacan el costo y los beneficios económicos de la movilidad de la mano de obra; los beneficios para los países en desarrollo son proporcionalmente altos en comparación con los costos que supone para los países desarrollados. Los estudios realizados indican que la flexibilización de las condiciones de entrada impuestas al movimiento temporal de trabajadores o proveedores de servicios de todos los niveles de calificación aportaría beneficios de 150.000 a 200.000 millones de dólares en materia de bienestar a nivel mundial. La mayor parte de ellos correspondería a trabajadores menos calificados. Los beneficios estimados superarían los previstos en relación con las demás iniciativas que se están debatiendo en el marco del Programa de Trabajo de Doha de la Organización Mundial del Comercio. Entre los principales beneficios que reciben los países de origen se cuentan las remesas, la reducción de la pobreza, una mejor calidad de vida, el perfeccionamiento del capital humano, la transferencia de tecnología, los efectos positivos de la dispersión de la población y la potenciación de las mujeres. Por otra parte, preocupa la fuga de cerebros, sobre todo en el caso de sectores de servicios fundamentales como la salud y la educación.

115. A pesar de la escasez de mano de obra en sus mercados, los países de destino han mantenido una política conservadora de admisión de trabajadores extranjeros, debido a las percepciones negativas del electorado y de algunos políticos sobre la afluencia de trabajadores extranjeros. Entre los motivos de inquietud figuran el impacto que ejerce la mano de obra extranjera en los salarios de los trabajadores locales, la carga que podría representar en relación con las prestaciones sociales y médicas, y problemas vinculados a la seguridad y la integración. Para responder a esas inquietudes y a la escasez de mano de obra en el mercado laboral, los países de destino han recurrido a modalidades de contratación selectiva y a acuerdos laborales bilaterales aplicables a determinados empleos y calificaciones. Algunas agrupaciones económicas regionales también han incorporado disposiciones sobre la movilidad de la mano de obra en sus acuerdos. A nivel multilateral, es decir, en el marco de la Organización Mundial del Comercio, se han logrado avances limitados en lo que respecta a la liberalización del movimiento temporal de proveedores de servicios (modo 4), especialmente en relación con los trabajadores menos calificados. Sin embargo, los estudios indican que la liberalización del movimiento de trabajadores de baja calificación es lo que aporta mayores beneficios.

116. Tomando como punto de partida la situación, es decir la necesidad de trabajadores en los países de destino y el hecho de que los países

de origen están en condiciones de aportarlos y desean hacerlo, se formulan las siguientes recomendaciones de política:

- a) Convendría difundir en los países desarrollados y en desarrollo los beneficios y costos reales de la integración laboral, para contrarrestar los temores fomentados por el populismo y la politiquería en la mayor parte de los países desarrollados de destino. Las organizaciones internacionales y no gubernamentales, las asociaciones de trabajadores, los dirigentes políticos y académicos comparten la responsabilidad de garantizar que se establezca un marco de integración laboral e intercambio de aptitudes que favorezca a todos.
- b) Para difundir esa información, es fundamental elaborar estadísticas y recopilar datos fidedignos sobre los movimientos de la mano de obra. En vista de la probabilidad de que el intercambio de trabajadores calificados siga siendo una de las principales características de la economía mundial, es preciso consolidar la capacidad de recopilación de datos sobre corrientes de mano de obra y de análisis de efectos para el desarrollo a nivel nacional, regional y mundial. Esos datos deberían desglosarse por sexo y edad; tipo y

nivel de las calificaciones, y factores como las remesas, para identificar a los países de acogida, concebir instrumentos de política y ofrecer capacitación para su aplicación.

- c) La labor de difusión debería complementarse con un diálogo constante entre trabajadores y empresas mundiales, es decir entre quienes están más conscientes de los beneficios y los efectos positivos de la integración laboral, y quienes se ven más perjudicados por la actitud proteccionista. Las conclusiones de ese diálogo deberían darse a conocer en primer lugar a la población en general, sobre todo a la población activa, para calmar los temores infundados de que la migración laboral pueda traducirse en pérdida de empleos y disminución de los salarios; en segundo lugar, habría que darla a conocer a las autoridades para que sus políticas relacionadas con migración se basen en hechos y situaciones concretas, en lugar de responder a las reservas, populares pero en general injustificadas, contra la adopción de un régimen más abierto para los emigrantes temporales.
- d) La elección de la mejor combinación de políticas debería basarse en un

análisis de las necesidades de mano de obra, nacional y extranjera, en todos los sectores de la economía y a corto y mediano plazo. La integración laboral debería encararse con un enfoque multimodal, en el sentido de que en ciertos sectores y actividades el modo 4 sería el más adecuado mientras que en otros serían preferibles los modos 1 ó 3. Como ocurre con las tecnologías de la información y las comunicaciones, las restricciones a la movilidad de la mano de obra obligaron a las empresas a acercarse a ésta por medio de la subcontratación en el exterior. Dado que, pase lo que pase, el mercado conducirá a los consumidores de trabajo al proveedor más barato, vale la pena considerar la posibilidad de que los gobiernos de los países de origen y de destino cooperen con el propósito de mejorar el ordenamiento de la migración. La cooperación, que ya se ha iniciado, se podría ampliar al establecimiento de normas y reglamentos sobre empleo y trabajo, requisitos de visado, perfeccionamiento de los recursos humanos, políticas de ajuste estructural y redes de seguridad social. Asimismo, hay muchas buenas prácticas, modelos e iniciativas que podrían replicarse.

- e) Es comprensible que los países de destino se muestren cautelosos con respecto a la apertura de sus fronteras a la mano de obra extranjera. Sin embargo, dado que, de proceder a la apertura, los beneficios han quedado demostrados, se debería tratar de manejar mejor los desplazamientos en vez de intentar impedirlos. El mejor antídoto para la inmigración ilegal es liberalizar y regular la entrada de trabajadores temporeros. En este sentido, concebir mecanismos para asegurar que las estadías sean temporales es una manera de tranquilizar a la opinión pública que se opone a la inmigración laboral. Eso respondería tanto al temor de la población de los países de destino de que se pierdan puestos de trabajo como la preocupación por la fuga de cerebros en los países de origen. Para que la migración sea efectivamente temporal, los países de origen, y los mismos emigrantes, tienen que cooperar con los países de destino y los empleadores. Los acuerdos bilaterales vigentes, entre otros el programa de trabajadores agrícolas de temporada del Canadá y México que contienen mecanismos para evitar que se prolongue la estadía de los emigrantes, son un buen ejemplo. El Reino Unido también ha

adoptado una política de contratación ética, sobre todo en el sector de la salud y en esferas en las que los países de origen también presentan escasez de trabajadores. Asimismo, se podrían cobrar impuestos a los empleadores o exigirles que depositen una fianza por cada inmigrante contratado. Estas medidas apuntan a garantizar que sólo se contrate a trabajadores extranjeros en caso de verdadera necesidad. También podrían dar incentivos a los inmigrantes para regresar a su país de origen al término del contrato, por ejemplo mediante el reembolso de sus cotizaciones a la seguridad social y al sistema de pensiones, e incluso algunos impuestos, que podrían usarse como capital inicial de pequeñas empresas en el país de origen. Ese mecanismo podría funcionar mejor con la cooperación de los países de origen, consistente en la prestación de apoyo institucional y de orientación a los emigrantes que regresan sobre el empleo de su capital con fines productivos.

- f) La ampliación del acceso al mercado es uno de los principales objetivos de los países de origen, pero también convendría tratar de maximizar los beneficios de las remesas y del regreso de los

migrantes. Ha quedado demostrado que las remesas, que en la mayoría de los países de origen son el efecto positivo más evidente y cuantificable de la movilidad de la mano de obra, benefician directamente a sus receptores, gracias al incremento de su poder adquisitivo de consumo, lo que a su vez contribuye al aumento de la producción de bienes y de las exportaciones, así como al surgimiento de nuevos mercados. Las remesas también han elevado el nivel de vida de los receptores, al ampliar su acceso a los servicios educativos, de salud y de saneamiento. Hay otros posibles beneficios económicos que no se han aprovechado, como ocurre con el uso del excedente, y las inversiones de bonos respaldados por las remesas para captar fondos a menores tasas de interés en el mercado internacional. Es esencial que los gobiernos de los países de origen creen una infraestructura financiera, de formación educativa apropiada; brinden incentivos adecuados, y hagan una contribución sustantiva a la difusión de información y a asegurar el diálogo con los emigrantes, incluidos los que regresan, para que los ingresos acumulados en el extranjero se destinen a fines productivos.

- g) Para mitigar cualquier posible efecto negativo del desplazamiento de trabajadores altamente calificados, los países de origen deben seguir invirtiendo en capital humano, con miras a su reproducción y retención. Lo anterior puede hacerse mediante programas de estudios que alienen a los estudiantes a estudiar disciplinas para las que se prevé más demanda en el exterior, como enfermería y otras áreas de atención de la salud e informática. También habría que estimular la formación permanente en estos campos, entre otras posibilidades con la cooperación de los emigrantes que regresan, que podrían dar asesoramiento práctico basado en su experiencia.

- h) Entre las medidas gubernamentales de apoyo a la reinserción de los emigrantes que regresan y a estimular la inversión figuran las destinadas a facilitar la importación de bienes de capital y materias primas; ofrecer asesoramiento empresarial, formación y acceso al crédito y alentar el espíritu empresarial al servicio del desarrollo. Estas medidas también pueden contribuir a fortalecer la economía y, finalmente, a mitigar los factores de expulsión que conducen a la emigración.

Focalización en el fomento de la coherencia, la solidaridad y el entendimiento a nivel mundial

117. Habría que tomar medidas de desarrollo conjunto, de tal modo que los países de destino compartan la responsabilidad de evitar que la migración provoque una fuga de cerebros. En respuesta a las necesidades específicas de los países en desarrollo, los países desarrollados pueden establecer programas de inversión con el fin de incrementar la capacidad de oferta de los primeros. Por ejemplo, pueden establecer instituciones de capacitación y otras estructuras de apoyo, sobre todo en sectores vulnerables como la educación y la salud, u ofrecer compensaciones que cubran parte del costo de la pérdida que representa cada migrante. Otras posibles áreas de trabajo conjunto entre los países de origen y de destino podría ser la determinación de las categorías de empleo y las regiones que presentan escasez de mano de obra y, posteriormente, capacidades y personal compatibles en los países de origen que puedan y deseen satisfacer la necesidad existente. La formulación de políticas de contratación ética es otra esfera en la que las medidas de desarrollo conjunto podrían ser eficaces.

118. Se hace necesario abogar por mejores condiciones de trabajo para los emigrantes. El desplazamiento de mano de obra aporta muchos beneficios a los emigrantes, pero éstos también deben enfrentar una serie de desventajas, entre otras salarios bajos o desiguales, condiciones de

trabajo deficientes y en algunos casos peligrosas, falta de protección social, xenofobia y exclusión social. Los instrumentos internacionales en materia de trabajo pueden ser importantes directrices y referencias para perfeccionar las condiciones de trabajo⁸³. Es muy común que los emigrantes, sobre todo los poco calificados, ignoren que existen recursos jurídicos a los que podrían tener derecho, no tengan acceso a éstos o tengan miedo de recurrir a ellos. Convendría considerar la adopción de medidas con los siguientes fines:

- a) Creación, por parte de los países de origen y destino, de un centro de información para los emigrantes que preste servicios oportunos y coordinados.
- b) Organización y promoción de la migración circular por medio de acuerdos bilaterales entre los países de origen y de destino, entre otros. En esos acuerdos se podrían incluir también medidas para realzar el aporte

⁸³ Véanse las normas laborales, en particular las normas básicas de la OIT consagradas en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado) de 1949 y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) de 1975, así como la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

del movimiento de trabajadores al desarrollo de los países de origen.

- c) Provisión de servicios de intermediación financiera que permitan a los trabajadores pedir préstamos a las tasas de mercado o, si fuera posible, a tasas favorables, para costear los gastos anteriores a la emigración.

119. Los países de origen deberían integrar la movilidad de la mano de obra en sus estrategias de desarrollo. Los países en desarrollo tienen la responsabilidad de formular una estrategia y políticas bien definidas sobre exportación de trabajadores en el marco de una estrategia comercial y de desarrollo más amplia. La estrategia, en la que se deberían tener en cuenta las políticas y medidas vinculadas a los recursos humanos, la mano de obra y la tecnología nacionales, así como la necesidad de trabajadores calificados que se ocupen de tareas administrativas, también debería coordinarse con éstas. En lo que respecta a la política exterior de los países en desarrollo, en los ámbitos económico y comercial, los que tengan una ventaja comparativa en la exportación de recursos humanos deberían posicionarse de tal manera que pudieran negociar un mejor acceso a los mercados y condiciones de entrada para su trabajadores en los mercados de destino, mediante acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales. Simultáneamente, deberían evitar una excesiva dependencia de las remesas, que deben

ser sólo un componente de una política comercial y de desarrollo general.

120. La emigración no debería considerarse una panacea para el desarrollo, ya que el objetivo fundamental es lograr un nivel de crecimiento y desarrollo que permita crear oportunidades de empleo estable en el país de origen, de manera que emigrar sea una elección en vez de una necesidad. Siempre existirán razones para emigrar -la reunificación familiar, la adquisición de nuevos conocimientos, capacitación y tecnología- pero si los posibles emigrantes tuvieran la oportunidad de trabajar en su país de origen, quizás no estarían dispuestos a separarse de sus familias y su entorno cultural y social. Asimismo, los gobiernos de los países de origen podrían conseguir otros nichos productivos, por ejemplo mediante la atracción de inversión extranjera (modo 3) o de consumidores extranjeros (modo 2). También podrían optar por una de las modalidades más atractivas de contratación externa (modo 1). La diversificación les permitiría beneficiarse de la globalización y seguir creciendo y desarrollándose.

121. La coherencia de las políticas es necesaria en todos los niveles de un buen gobierno y en una amplia gama de esferas como ha quedado demostrado en el caso de las políticas de comercio y desarrollo, que se relacionan con la agricultura, la producción industrial, los servicios, la pesca, la educación, la salud, la mano de obra, los produc-

tos básicos, las finanzas, la seguridad social y el medio ambiente. En el ámbito del intercambio de aptitudes y la movilidad de mano de obra se podría aplicar un enfoque similar recurriendo a políticas de cooperación para el desarrollo para enfrentar y neutralizar muchos de los factores de expulsión que llevan a emigrar. La gobernanza debería promoverse a todos los niveles, y las medidas gubernamentales en materia de migración y desarrollo deberían ser objeto de un estrecho seguimiento. En el ámbito nacional, eso podría traducirse en políticas inclusivas que favorezcan a los pobres, entre otras, políticas de capacitación, para que pudieran beneficiarse de la creación de empleos y del intercambio internacional de trabajadores calificados. A nivel regional, la gobernanza podría vincularse con la formulación o aplicación de normas, así como con la coherencia en el intercambio de información. Muchos acuerdos comerciales regionales y bilaterales responden a estos criterios. Los marcos normativos de la gobernanza y la coherencia van tanto a nivel regional como internacional pero deben seguir desarrollándose. En todos los niveles, los centros de coordinación desempeñarán un importante papel en el fomento de la gobernanza y la coherencia.

122. La coherencia también exige que las políticas y los sistemas nacionales e internacionales sean transparentes y concuerden con los objetivos de desarrollo del Milenio. El respeto de los derechos humanos y la igualdad entre los sexos debe-

rían considerarse sistemáticamente en el debate sobre migración y desarrollo. Se deberían reconocer las vulnerabilidades específicas de las migrantes y adoptar políticas y prácticas de emigración laboral que garanticen condiciones de trabajo decentes, por ejemplo mediante contratos tipo. En vista de la necesidad de habilitación de las mujeres, es importante ofrecerles formación y posibilidades de actualización de sus aptitudes, e información y orientación sobre sus derechos y obligaciones, riesgos y oportunidades, y la opción de integración y regreso. También deberían recibir formación sobre el empleo adecuado de los servicios financieros, para que las remesas que envían a sus países de origen se aprovechen al máximo.

123. Los emigrantes deberían recibir el mismo trato que el de los nacionales, un salario y condiciones de trabajo decentes, y atención de la salud y otras prestaciones sociales cuando corresponda. Sus derechos pueden garantizarse mediante contratos tipo; acciones judiciales en contra de los empleadores que no respeten los derechos de los trabajadores emigrantes y la transferencia de los beneficios de la seguridad social. Los derechos de los emigrantes pueden promoverse mediante su habilitación, para lo cual habría que brindarles información antes del viaje y de la contratación, orientación y asistencia; establecer estructuras de apoyo en los países de destino para la provisión de asesoramiento jurídico, defensa de sus intereses, formación,

actualización de sus aptitudes y asistencia en las negociaciones sobre contratos y movilidad; crear sistemas que permitan el debido reconocimiento de los títulos y facilitar el acceso a servicios bancarios e instrumentos financieros especialmente concebidos.

124. En el ámbito del comercio multilateral, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, en el que se prevé el movimiento de personas físicas como proveedores de servicios (modo 4) ha sido considerado como un posible medio de facilitar efectivamente el movimiento temporal a nivel multilateral. Los países en desarrollo, sobre todo los menos adelantados han indicado que éste es uno de sus principales intereses en relación con las exportaciones. Estos países han patrocinado declaraciones y hecho circular un modelo de petición para liberalizar el movimiento de proveedores de servicios menos calificados. Otros países en desarrollo han hecho lo mismo, pero con escasos resultados en términos de listas de compromisos y ofertas de liberalización de los miembros de la Organización Mundial del Comercio. Para compensar la falta de compromisos, los miembros de la organización han propugnado una mayor transparencia de las normas sobre la entrada y estadía de proveedores extranjeros de servicios. Asimismo, se han solicitado que se facilite la adhesión de los países en desarrollo a los acuerdos de reconocimiento mutuo, con el fin de simplificar la entrada de sus nacionales en los países signatarios. Algunos

países han suscrito acuerdos bilaterales y regionales para facilitar la circulación de trabajadores, dado que han demostrado ser eficaces. Lo ideal sería que los acuerdos bilaterales y regionales complementaran el marco multilateral del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios que se aplica por medio de la Organización Mundial del Comercio, ya que éste ofrece un acceso más predecible y seguro a los proveedores de servicios de los países en desarrollo, sin discriminación alguna. Resulta irónico que, tratándose del único mecanismo que podría ofrecer a todos los países en desarrollo acceso directo a los principales mercados laborales extranjeros, la posibilidad de un ingreso indiscriminado pueda llevar a los países de destino a no adoptar compromisos significativos.

125. Hay opiniones y perspectivas contrastantes sobre el tratamiento que debe darse a los compromisos del modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Los analistas del comercio y las autoridades consideran que el modo 4 se refiere al comercio de servicios, mientras algunos emigrantes estiman que los compromisos correspondientes al modo 4 tienen un alcance más general en términos de la migración relativo al ingreso de extranjeros a un país. Por consiguiente hay que distinguir claramente entre la emigración temporal, la migración permanente y el suministro de servicios conforme al modo 4. Esa distinción ofrece la posibilidad de calmar los temores de orden proteccionista, dado que el em-

plazamiento de personas con arreglo al modo 4 es a corto plazo y está reglamentado. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios es la mejor opción, dado que supone compromisos vinculantes permanentes y aplicables a todos los casos por igual. Sin embargo, los países de destino se muestran dudosos ante la adopción de compromisos en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, porque prefieren los acuerdos bilaterales, que les permiten elegir los países de origen de los trabajadores que importan.

126. Establecimiento de nuevas alianzas mundiales, encabezadas por los gobiernos: en el Primer Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo⁸⁴ se utilizó por primera vez el concepto de "mercado" en el que los gobiernos y organizaciones internacionales analizan propuestas concretas sobre información, asesoramiento, formación, equipos, fomento de la capacidad, desarrollo de proyectos y otras medidas destinadas a realzar los beneficios que puede aportar la emigración internacional al desarrollo.

⁸⁴ Con posterioridad al Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo celebrado en septiembre de 2006, los Estados miembros manifestaron su interés por que continuara el diálogo sobre la migración internacional y el desarrollo por medio de un foro de carácter oficioso y voluntario y dirigido por los Estados, lo que condujo al establecimiento del Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo.

127. Si bien la emigración internacional puede impulsar el desarrollo, es importante considerar que su causa fundamental son las condiciones económicas en el país de origen. Por lo tanto, es esencial considerar la migración en el contexto más amplio del comercio y el desarrollo. Los países desarrollados deberían reconocer que el desarrollo económico y social seguirá dependiendo de los trabajadores extranjeros, y aplicar ese concepto en las políticas nacionales y regionales. Los países en desarrollo deberían tratar de reducir los factores de expulsión que influyen en la emigración, entre los que se cuentan la pobreza, el subdesarrollo y, en algunos casos, la desesperación, recurriendo para ello a políticas adecuadas de crecimiento económico y concentrándose en el comercio, la infraestructura, el fomento de la capacidad, el acceso a los mercados, la inversión extranjera directa y las políticas comerciales y de ayuda de los países desarrollados. También deberían esforzarse por lograr un desarrollo que beneficie a todos y tenga efectos positivos generales en los campos del intercambio de trabajadores calificados y más amplios de desarrollo.

128. En el contexto actual de intercambio de trabajadores calificados e integración laboral, es importante adoptar un enfoque global que beneficie tanto a los países de origen como de destino. La interacción entre comercio, migración y globalización es clave para realzar el desarrollo. Las autoridades deben contar con mejores instrumentos para hacer comprender a la opinión pública el

saldo de beneficios que aporta la integración de los mercados laborales. Las actividades de difusión que se realicen en esta área deberían basarse en la premisa de que la situación beneficia tanto a los países de origen como de destino, así como a toda la economía mundial. Sin embargo, para que así sea todos los interesados deben participar en el manejo de la integración laboral y el intercambio de trabajadores calificados con un espíritu abierto y de cooperación, sentido práctico y realismo y una perspectiva estratégica global y sin prejuicios políticos ni culturales. La UNCTAD, en su calidad de centro de coordinación de las Naciones Unidas para el tratamiento integrado del comercio y el desarrollo y de activo integrante del Grupo Mundial sobre Migración, realiza actividades destinadas a clarificar las consecuencias de la movilidad de la mano de obra y el intercambio de trabajadores para el comercio y el desarrollo. El objetivo de la UNCTAD es promover el crecimiento y el desarrollo mediante el comercio, especialmente en los países en desarrollo. Además, la UNCTAD se esfuerza por dar a conocer los beneficios de la globalización y la interdependencia de todas las esferas y economías. En ese contexto y a lo largo de los años, la Conferencia ha hecho una serie de recomendaciones de política, entre las que se cuentan las dadas a conocer en el presente documento.