En Jácomo, Hugo, *El retorno de las carabelas: Acuerdo Comercial Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea*. Quito (Ecuador): FLACSO.

Repensando los acuerdos de comercio y servicios en clave migratoria. El caso de la CAN-UE.

Jacques Ramírez y Isabel Estévez.

Cita:

Jacques Ramírez y Isabel Estévez (2012). *Repensando los acuerdos de comercio y servicios en clave migratoria. El caso de la CAN-UE. En Jácomo, Hugo El retorno de las carabelas: Acuerdo Comercial Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea. Quito (Ecuador): FLACSO.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/61

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/peqr/9fM

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

www.flacsoandes.edu.ec

El retorno de las carabelas: Acuerdo Comercial Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea

Hugo Jácome, coordinador

El retorno de las carabelas: Acuerdo Comercial Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea

FLACSO
ECUADOR

El retorno de las carabelas: Acuerdo Comercial Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea / coordinado por Hugo Jácome. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 2012.- (Serie Foro)

199 p. : diagramas, gráficos y tablas

ISBN: 978-9978-67-324-9

LIBRE COMERCIO ; ECUADOR ; UNIÓN EUROPEA ; COMERCIO INTERNACIONAL ; POLÍTICA COMERCIAL ; ACUERDOS COMERCIALES ; RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES ; TRATADO DE LIBRE COMERCIO ; ASPECTOS ECONÓMICOS.

382.71 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

ISBN:978-9978-67-324-9
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: CrearImagen
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: enero 2012

Índice

Presentación 7

Introducción 9
Hugo Jácome

Implicaciones del posible Acuerdo Multipartes con la Unión Europea 17
Fander Falconí y Julio Oleas

Amenaza de un TLC con la Unión Europea o la Constitución como punto de partida de las relaciones internacionales 65
Alberto Acosta

El Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea: efectos económicos y distributivos para el Ecuador 93
Hugo Jácome y Martín Cicowiez

Repensando los acuerdos de comercio y servicios en clave migratoria. El caso de la CAN-UE 139
Jacques Ramírez e Isabel Estévez

Apéndices
Martín Cicowiez

Apéndice A
Estructura matemática del MACEPES+ 167

Apéndice B
Elasticidades empleadas para la calibración del MACEPES+ 198

Repensando los acuerdos de comercio y servicios en clave migratoria. El caso de la CAN-UE

Jacques Ramírez G.*
Isabel Estévez**

> El Estado velará por el respeto a los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores ecuatorianos en el exterior, y promoverá convenios y acuerdos con otros países para la regularización de tales trabajadores.
>
> (Constitución del Ecuador, Art. 329/5)

Introducción

Dentro del campo de los estudios migratorios, en los últimos años se ha desarrollado un creciente interés por los asuntos de políticas migratorias. En la academia ecuatoriana lo que más ha captado la atención ha sido el tema del voto migrante y la representación sobre la migración que el Estado ecuatoriano ha construido, sumado a un creciente interés por analizar las nuevas políticas migratorias emprendidas por el Gobierno del Ecuador, sobre todo las relacionadas con las políticas de retorno[1].

El interés por esta temática se da en un contexto internacional de fortalecimiento de la agenda securitista en los países de recepción de migrantes, con mayor énfasis a raíz del 11S y 11M, el aparecimiento de unos emergentes actores políticos como son las asociaciones de migrantes y el

* Profesor titular Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y profesor asociado FLACSO-Ecuador.
** Maestrante en antropología FLACSO-Ecuador.

1 Ver Eguiguren (2011), Ramírez (2010), Schramm (2011).

aparecimiento de diversos "problemas" ligados con la migración, sobre todo en dirección sur-norte.

La visibilidad que han adquirido los asuntos migratorios en la agenda política, sobre todo en la primera década del nuevo siglo, ha dado como resultado, que tanto los países emisores como receptores creen diferentes espacios institucionales para tratar estos tópicos. Y a nivel multilateral de igual manera han proliferado los diálogos de alto nivel en materia migratoria. Así por ejemplo a nivel sudamericano, en 2001 surge la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM); en 2003 el Foro Especializado de Migraciones del MERCOSUR y, en 2008, el Foro Andino de Migraciones. A nivel mundial surge la Iniciativa Berna, la Global Commission on International Migration (GCIM) y Global Migration Group (GMG) a inicios de la década y, en 2006, el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo por recomendación de Naciones Unidas (Ramírez y Alfaro, 2010; Domenech, 2011).

En este contexto global, partimos de la hipótesis que si bien se han creado instancias nacionales y espacios multilaterales para tratar los asuntos de política migratoria, no es sólo en estos lugares donde se discuten estos tópicos. Por el contrario, donde se "cocinan" temas concernientes con la migración también es en instancias que tienen el membrete de asuntos de seguridad o comercio. De esta manera, la creación de estos espacios específicos para tratar las políticas migratorias, ha hecho que se pierda de vista estos temas que también son tratados dentro de otro tipo de diálogos y reuniones que incluso tienen el carácter de vinculantes[2] y en donde las decisiones que se toman, afectan directamente a la población migrante.

Para sustentar nuestro argumento, tomaremos como caso de análisis a la Comunidad Andina analizando lo que se ha avanzado a nivel intracomunitario y extracomunitario. En primer lugar, pasaremos revista a los temas sobre liberalización del comercio de servicios, para luego detenernos en las decisiones que se han tomado en materia migratoria dentro de la CAN. En la segunda parte haremos un breve recuento de los diálogos mantenidos entre este bloque y la Unión Europea (UE), para cerrar con el análisis sobre el acuerdo comercial y servicios que firmaron Colombia

2 La mayoría de espacios multilaterales de diálogo migratorio no son vinculantes.

y Perú con la UE, centrando nuestra mirada en los temas migratorios que ahí se trataron.

A nivel metodológico, el trabajo se basa en una revisión de los diferentes documentos y acuerdos que la CAN ha producido en materia de migración y comercio, así como algunos de los tratados suscritos con la Unión Europea, para cerrar con el análisis del corpus[3] sobre movilidad humana que se incorporó en el acuerdo comercial firmando con la Unión Europa y los dos países andinos señalados anteriormente.

La liberalización del comercio de servicios en la CAN

Como señala Keohane (2006), los espacios multilaterales para su adecuado funcionamiento tienen que basarse en dos aspectos: el reconocimiento público de las reglas a las que estas instituciones obedecen y, en segundo lugar, en la persistencia de la institución a lo largo de mucho tiempo[4]. Y en este aspecto la CAN ha logrado sobrevivir a las diferentes crisis, conflictos y guerras que sus países miembros han teniendo en los últimos 42 años de vida, aunque para algunos analistas y políticos se encuentra en el ocaso de su existencia.

El denominado Pacto Andino conocido desde el Protocolo de Trujillo de 1997 como Comunidad Andina agrupa actualmente a los países de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú[5] y constituye un tipo de integración supranacional. Si bien ha sido una instancia de integración que ha tenido como una de sus metas prioritarias la implementación de un mercado común andino, y por ende donde han prevalecido los aspectos económico-comerciales, el artículo I del Acuerdo Fundacional de Cartagena estableció que uno de los objetivos de la integración tiene la finalidad de procurar un mejoramiento en el nivel de vida de los habitantes de la subregión.

3 Entendemos por "corpus" el conjunto de frases y textos del que pueden extraerse enunciados (Deleuze, 1991: 26).

4 Dicho autor entiende los conceptos multilateralismo o espacios multilaterales, como "la acción colectiva institucionalizada de un grupo determinado de Estados".

5 Chile fue país miembro y fundador, pero se retiró en 1976. Desde el 2006 es país miembro asociado. Venezuela se adhirió en 1973 y se retiró en el 2006.

Antes de adentrarnos en los aspectos comerciales de la subregión, es necesario recordar que las políticas de integración comercial a nivel mundial se rigen por las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Dentro de este marco, las políticas que regulan la "prestación de servicios" se fundamentan en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS, o GATS, por sus siglas en inglés), establecido durante la Ronda de Uruguay (1986-1993) del GATT.

El auge del boom tecnológico, que caracterizó la coyuntura histórica de las negociaciones de la Ronda de Uruguay, catalizó en aquel momento a una reconcepción del concepto de "prestación de servicios". En rondas previas de negociación de la OMC (y en la literatura económica relacionada), los servicios se habían concebido como bienes "no transables", debido a sus altos costos de suministro a nivel transnacional (especialmente transporte), pero para el momento de la Ronda de Uruguay, el desarrollo tecnológico había llegado a tal punto de sofisticación que este tipo de obstáculos disminuyeron, motivando la introducción del comercio de servicios a la normativa de la OMC.

Es en este contexto que se desarrolla el AGCS, como un acuerdo de liberalización, vinculante para los 149 miembros de la OMC[6], fundamentado en tres principios generales[7].

- Nación más favorecida: establece que ningún país miembro puede discriminar entre servicios o proveedores de servicios provenientes de los demás países miembros de la OMC. Su aplicación es inmediata e incondicional.

6 "Este abarca todos los sectores de servicios con la excepción de aquellos suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales y los derechos de tráfico aéreo" (Por ejemplo los servicios sociales y de salud, que no se prestan en condiciones de competencia) (CAN, 2006: 18).

7 Los principales objetivos del AGCS son: 1) Liberalizar progresivamente el comercio en servicios a través de series sucesivas de negociaciones que promoverán los intereses de todos los miembros de la Organización Mundial de Comercio y lograrán un equilibrio general de derechos y obligaciones; 2) Alentar el crecimiento y desarrollo económico a través de la liberalización del comercio en servicios, como el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) lo hace a través de la liberalización del comercio en bienes y 3) Aumentar la participación de los países en vías de desarrollo en el comercio mundial en servicios y expandir sus exportaciones de servicios desarrollando su capacidad de exportación y asegurando oportunidades de exportación en los sectores de interés de exportación para ellos (CAN, 2006).

- Trato nacional: consagra la no discriminación entre servicios y proveedores de servicios nacionales y extranjeros. Su aplicación está sujeta a que el subsector y modo de suministro de que se trate haya sido consolidado en la lista de compromisos específicos del país miembro.
- Acceso a los mercados: establece que no deben mantenerse los siguientes seis tipos de restricciones de carácter numérico:

  - número de proveedores de servicios
  - valor de los activos o transacciones de servicios
  - número de operaciones o cuantía de la producción
  - número de personas físicas que suministran un servicio
  - tipo de persona jurídica o de empresa conjunta
  - participación de capital extranjero[8]

Estos principios se aplican a cuatro posibles modalidades, o formas, en que pueden abastecerse servicios entre los miembros de la Organización Mundial de Comercio:

- Entrega fronteriza.
- Consumo en el extranjero.
- Abastecimiento a través de presencia comercial.
- Abastecimiento a través de presencia de personas físicas.

Todos los compromisos relacionados con la movilidad de personas entran bajo la cuarta modalidad conocida como GATS4.

Cabe señalar que, en el marco del GATS, los compromisos se negocian en un formato denominado "lista positiva", por el cual los principios de acceso a mercado y trato nacional sólo se aplican a aquellos sectores expresamente consignados (CAN, 2006: 20). En este sentido, lo que se busca establecer en los acuerdos como el tratado comercial firmado entre la Unión Europea, Perú y Colombia (TLC UE-PECO) y los acuerdos de integración de la CAN es una normativa más liberalizada que aquella de la OMC –es decir, un conjunto de acuerdos estilo "OMC-plus", que permiten mayor liberalización que aquella estipulada por el GATS.

8 Ver: http://www.wto.org.

La CAN establece su política de liberalización del comercio de servicios desde el año 1998, mediante ocho decisiones vinculantes, la última de las cuales fue establecida en el año 2009. La primera, Decisión 439 (2008), establece el Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios a través de un "conjunto de principios y normas para la liberalización progresiva del comercio intrasubregional de servicios, a fin de alcanzar la creación del Mercado Común Andino de Servicios, mediante la eliminación de las medidas restrictivas al interior de la Comunidad Andina" (art. 1).

Como veremos en la siguiente sección, las decisiones de la CAN referentes a temas explícitamente migratorios y de derechos laborales siempre apelan al desarrollo o fomento de un mercado común como justificación. En contraste, en las decisiones referentes a la liberalización del comercio de servicios "el mercado común" no se aprecia ningún esfuerzo por un proyecto político justificatorio. En otras palabras, la integración del mercado, el propio mercado, no necesita de ningún tipo de justificación.

Otra importante decisión, la 510 (2001), recoge las medidas restrictivas al comercio de los servicios vigentes en los países andinos que deberán ser eliminadas. Estas medidas se establecen a través de una lista negativa e incluyen, en contraste con el TLC UE-PECO, una serie de medidas explícitamente "laborales y migratorias" que deberán ser eliminadas "sólo si contrarían los principios de acceso a mercado y/o trato nacional" (art. 1)[9].

La Comunidad Andina (CAN) y sus decisiones en materia migratoria

Aunque hay algunos antecedentes, los temas de migración como parte de la agenda de integración son recientes y no por casualidad casi todos se concretan en la última década, época en la cual los temas migratorios han formado parte importante de la agenda de los países miembros a la CAN[10].

9 Para los interesados ver el documento anexo de ayuda memoria sobre liberalización del comercio de servicios de la CAN.

10 Si uno revisa las normativas y políticas en materia migratoria que han creado cada uno de los países miembros, salvo Colombia, el resto de países han elaborado en esta década. A nivel porcentual, en Perú el 61% de sus políticas fue desarrollada en estos años. En Bolivia el 62,5% y en Ecuador el 80%.

En efecto, si revisamos las declaraciones que se han tomado en esta materia se observa que la mayoría se efectuaron en el primer lustro del nuevo siglo:

Temas tratados en las decisiones vinculadas con migración	Decisión	Año
Tarjeta Andina de Migración	397	1996
Zonas de Integración Fronteriza en la Comunidad Andina	501	2001
Centros Binacionales de Atención en Frontera en la Comunidad Andina	502	2001
Reconocimiento de documentos nacionales de identificación	503	2001
Creación del Pasaporte Andino	504	2001
Ventanillas de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los Países Miembros	526	2002
Instrumento Andino de Migración Laboral	545	2003
Mecanismo Andino de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios	548	2003
Instrumento Andino de Seguridad Social	583	2004
Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo	584	2004

A esta normativa hay que sumar el surgimiento de diferentes espacios dentro de la CAN que se han creado para tratar el tema migratorio como los Comités Andinos de Autoridades de Migración (CAAM, 1994), el subcomité de autoridades de migración laboral (2004), el Programa Migración y Trabajo (2008) y el reciente Foro Andino de Migraciones del cual ya se ha tenido dos encuentros (Quito, 2008) y Lima (2009) cuyo principal resultado ha sido la elaboración del Plan Andino de Desarrollo Humano para las migraciones.

Para algunos analistas como Mendoza (2010), "luego de más de cuatro décadas de vigencia del proceso andino de integración, la comprobación del surgimiento de nuevos temas y la posibilidad de su tratamiento bajo los parámetros institucionales y comunitarios establecidos, pone de manifiesto la renovada fortaleza con la que se puede visualizar el futuro de este espacio de integración, especialmente en la consolidación de un

concepto como la ciudadanía andina, elemento fundamental para articular el sentido de pertenencia y acción de la población con todo lo alcanzado en estos años de vigencia del Acuerdo de Cartagena".

Si bien no queda duda que la incorporación de la temas migratorios dentro de la CAN le ha oxigenado, es cuestionable que en sus primeras tres décadas este asunto fue tratado tangencialmente dada la primacía e importancia que tuvieron los asuntos comerciales, de desarrollo y constitución de un libre mercado al interior de la región así como con otros bloques y países del primer mundo como Europa o Estados Unidos. Pese a esto hay algunos antecedentes pioneros en la región andina que merecen ser resaltados. Para un mejor entendimiento hemos dividido en tres subejes en los que se puede aglutinar las temáticas migratorias tratadas en este espacio multilateral supranacional.

Migración laboral intracomunitaria

En el año 1973 los países miembros de la CAN firmaron el Convenio Simón Rodríguez de Integración Socio Laboral que partía de la premisa que el desarrollo de los pueblos andinos se podía fortalecer mediante la activa participación de los trabajadores y los empleadores en el proceso de integración subregional. En su artículo tres se indicaba que los gobiernos tenían que conceder atención prioritaria, entre otros aspectos, "al establecimiento de un régimen que facilite la movilidad de mano de obra en la subregión"; y, en el art. 4, se acordó "procurar la adopción de normas básicas de protección de los trabajadores migrantes". Todo esto con el fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo en los países del grupo Andino. Este convenio fue la base para la futura elaboración de la Decisión 116, Instrumento Andino de Migración Laboral aprobada en 1977, el cual otorgaba preferencias a los trabajadores migrantes provenientes de los países andinos. Algunos de sus artículos y disposiciones merecen ser resaltados:

- Los países miembros no obstaculizarán la entrada o salida de trabajadores migrantes (art. 4).

- Las oficinas de migración laboral (dependencias de los ministerios de Trabajo de cada uno de los países) ejecutarán la política migratoria laboral de su respectivo país (art.7.a).
- No podrá haber discriminación alguna en el empleo de los trabajadores migrantes en razón de sexo, raza, religión o nacionalidad. El trabajador migrante y su familia tendrán los mismos derechos que los nacionales en lo que respecta a educación, vivienda, salud y seguridad social (art. 13 y 14).
- Los países miembros adoptarán previsiones tendientes a facilitar la regularización de la situación de los indocumentados. El país de inmigración concederá documentos que autoricen la permanencia y actividades en su territorio a los trabajadores migrantes indocumentados. El indocumentado que se presenta en demanda de documentación a las oficinas correspondientes no podrá ser expulsado durante el lapso que dure su trámite y podrá continuar trabajando (art. 27, 28, 29).

Como se observa no sólo que se da un trato igualitario y no discriminatorio a todos los trabajadores migrantes pertenecientes a la región andina, quienes tenían preferencia con respecto de otro grupo de extranjeros, sino que también se daba facilidades de entrada, de salida, pero sobre todo es digno de rescatar que los asuntos concernientes a la migración laboral quedaban en manos de los ministros del Trabajo, a través de las oficinas de migración laboral y no de los ministerios del Interior como sucede actualmente y, además, se estableció procesos de regularización para aquellos que se encuentren indocumentados[11].

Dicho acuerdo posteriormente fue modificado por la Decisión 545 (de junio de 2003) la cual tiene varios elementos que la volvieron más restrictiva. En primer lugar en los considerandos de la 545 se remarca que la libre circulación de personas es necesaria para el establecimiento del Mercado Común Andino. Se indica que hay que crear las condiciones "para

11 Según Stuhldreher (2006) "aunque la voluntad política apuntaba a enfocar la movilidad de los trabajadores a través de la homogeneización de las reglas vigentes y la generalización del principio general de igualdad de trato, el instrumento 116 no se condijo con las condiciones económicas, sociales y políticas existentes, lo que determinó su inaplicabilidad".

que a la libre circulación de bienes se añada la libre circulación de servicios, capitales y personas en la subregión".

En segundo lugar, se indica que el objeto de dicho instrumento es establecer normas para la progresiva y gradual libre circulación y permanencia de personas andinas con finales laborales bajo relación de dependencia. De esta manera cambia la noción de trabajador migrante: si para la Decisión 116 se la definía como "todo nacional de un País Miembro que se traslade al territorio de otro País Miembro con el objeto de prestar servicios personales subordinados" en la 545 definen como "el nacional de un País Miembro que se traslada a otro País Miembro con fines laborales bajo relación de dependencia, sea de forma temporal o permanente"[12]. De esta manera la nueva normativa habla específicamente de trabajadores en relación de dependencia, excluyendo a todas las otras categorías existentes.

Por otro lado, se indica que quedan excluidos de dicho acuerdo, "las personas que trabajan en la administración pública y aquellas actividades contrarias a la moral, a la preservación del orden público, a la vida y a la salud de las personas, y a los intereses esenciales de la seguridad nacional" (art. 2). Como se ve, cambia el espíritu de la libre circulación de personas en la subregión, no sólo porque queda ésta como un mecanismo necesario para la implementación de un mercado común andino, es decir prevalecen los asuntos comerciales, se limita a trabajadores en una sola categoría (en relación de dependencia) sino que empiezan a surgir elementos discriminatorios y subjetivos (actividades contrarias a la moral, a la salud, a la vida) y surgen las miradas securitistas y de control. Sobre este último aspecto cabe indicar que la categoría y todo el articulado sobre trabajadores migrantes indocumentados que estipulaba la Decisión 116 fueron eliminados[13].

Para aquellos trabajadores migrantes bajo relación de dependencia que pueden beneficiarse de esta decisión, se les otorga igualdad de trato que los nacionales, derecho a sindicalización, a negociación colectiva, acceso de sistemas de seguridad y se amplía la libre movilidad para su familia que incluye tanto "la pareja como a los hijos menores de edad, a los mayores solteros en condición de discapacidad y a sus ascendientes y dependientes".

12 Mientras en la 116 se estableció tres categorías: trabajador calificado, fronterizo y temporal; en la 545 se habla de trabajador con desplazamiento individual, trabajador de empresa, temporal y fronterizo.

13 En la Decisión 545, la transitoria cuarta se indica que los países miembros adoptarán previsiones tendientes a facilitar la regularización de la situación migratoria de los trabajadores nacionales andinos que se encuentran en situación irregular que hayan migrado con anterioridad a la vigencia de dicha decisión.

Esto queda ratificado y reforzado en la Decisión 546 "Instrumento Andino de Seguridad Social" en la cual se enfatiza la importancia de garantizar los derechos sociales a los migrantes laborales a nivel andino, así como a sus beneficiarios, quienes tendrán los mismos derechos y obligaciones en materia de seguridad social que los nacionales (art. 5), es decir, igualdad de trato.

Algo que es necesario visualizar es que la Decisión 546 introduce la categoría de "migrante laboral", para referirse a "toda persona que se haya trasladado del territorio de un País Miembro a otro, independientemente de su nacionalidad o de su condición de trabajador dependiente o independiente". Esta definición es más abarcadora que la señalada en la 545 ya que no lleva el requisito de dependencia.

Finalmente, la Decisión 584 introduce la categoría de "trabajo decente", el cual debe garantizar, entre otras cosas, la protección de la seguridad y la salud en el ámbito laboral. Se establece una serie de políticas de prevención de riesgos laborales (arts. 4-10) y una política de gestión de seguridad y salud en los centros de trabajo (arts. 11-17). También se establece una serie de obligaciones para los empleadores.

Pese a que las reglamentaciones de dichas decisiones para su plena aplicabilidad no han sido elaboradas, algunos países, como Perú, han empezado a aplicarlas de manera unilateral (hace tres años), otros de manera bilateral como el caso del Ecuador y Perú en el marco del Estatuto Migratorio de reciente aplicabilidad[14].

14 El cual incluye una regularización para trabajadores migrantes peruanos radicados en Ecuador que inició en abril de 2011. También, en base a la Decisión 545, el Ecuador procederá a una regularización migratoria a trabajadores colombianos (Entrevista Leonardo Carrión, Subsecretario de Asuntos consulares y migratorios, MERCI, Ecuador, 19.04.2011).

Identidad, ciudadanía e integración andina

Todos estos acuerdos de la CAN en materia de migración y trabajo surgieron a la par de una reflexión muy interesante de construir efectivamente una identidad y ciudadanía comunitaria andina, una ciudadanía de carácter supranacional[15].

En primer lugar se elaboró y aprobó varias decisiones para eliminar cualquier tipo de visa consular y para permitir la libre circulación de ciudadanos andinos mediante la sola presentación del documento nacional de identificación (Decisión 503) o creando ventanillas especiales de entrada en aeropuertos para personas pertenecientes a países miembros (Decisión 526). Posteriormente se implementó la creación de pasaporte andino el cual, como se indica en los considerandos "coadyuvará a la consolidación de una conciencia y cohesión comunitaria entre los nacionales de los países miembros" (Decisión 504).

Es necesario resaltar que estas decisiones (503 y 504) en las cuales se lee reiteradamente las nociones de libre circulación, identidad andina, cohesión comunitaria, son utilizadas como un paso previo para una meta mayor de la CAN que es la constitución del Mercado Común Andino que constituye un fin primordial.

Dentro de este elemento de cohesión e integración comunitaria una preocupación central han sido las zonas de frontera. En efecto, la Decisión 501 "Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina" tiene como fin impulsar, a través de planes, programas o proyectos, el desarrollo y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con cada uno de ellos (art. 1).

En los ZIF se promueve el libre tránsito de personas, vehículos, mercancías y servicios, así como armonizar y simplificar los procedimientos migratorios, aduaneros y fito/zoosanitarios (art.4-a); también pretende flexibilizar y dinamizar el intercambio económico y comercial, así como

15 Las decisiones, las normas jurídicas, aprobadas en el marco de la CAN no necesitan ser ratificadas por el órgano legislativo de cada país miembro ya que es de carácter supranacional. Y, cuando hay contradicciones con las normas legales nacionales, prevalece la decisión de la CAN (Para un análisis detallado ver RAE Jurisprudencia, 2010).

la circulación de personas, mercancías, servicios y vehículos (art. 5-c); y, establecer o perfeccionar, regímenes de tránsito de personas, vehículos y mercancías a fin de dinamizar los procesos de integración fronteriza y contribuir a generar mercados fronterizos (art. 9-d).

Por otro lado, según la Decisión 504 se determina la creación de Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) que consisten en un conjunto de instalaciones que se localizan en una porción de territorio de un país miembro o de dos países miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación de servicios de control integrado de flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y donde se brindan servicios complementarios de facilitación y atención al usuario (art.1). Estos CEBAF actualmente existen en la frontera Perú-Ecuador, de reciente inauguración uno de ellos en Tumbes.

Asuntos extra comunitarios

A inicios del nuevo siglo fuimos testigos del incremento de los flujos migratorios desde los países andinos hacia el Norte, especialmente hacia Europa[16]. Dicho aumento ha ido a la par del endurecimiento de las políticas migratorias en los principales países de recepción lo cual ha sido tema de debate, preocupación y rechazo de los gobernantes de los países andinos como por ejemplo ante la promulgación de la llamada Directiva de Retorno Europeo, la Ley SB1070 de Arizona o la masacre de Tamaulipas-México.

Ante esta realidad y para proteger a los ciudadanos andinos que se encuentran fuera de la región se estipuló en el año 2003 la Decisión 548 que tiene como objetivos establecer un mecanismo de cooperación en materia de asistencia y protección consular y asuntos migratorios, en beneficio

16 En el Segundo Foro Andino de Migraciones, los países miembros (incluido Chile como país asociado) señalaron que existiría más de 11 millones de ciudadanos andinos en el exterior. Otras fuentes que retoma Mendoza (2010) del proyecto "Acción de la sociedad civil para la integración andina y de la red andina de migraciones" unos 9,3 millones de andinos estarían fuera de sus países: tres millones de bolivianos; 3,3 millones de colombianos; dos millones de peruanos y un poco más de un millón de ecuatorianos.

de las personas naturales nacionales de cualquiera de los países miembros de la Comunidad Andina que por diversos motivos se encuentren fuera de su país de origen (art. 2).

Es interesante resaltar que esta decisión, perfectamente entendible en la coyuntura actual, tiene un antecedente histórico de hace un siglo atrás. En efecto, en 1911, los países de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela suscribieron el Acuerdo sobre Cónsules en el cual se facultó a que los cónsules de los países de la región residentes en terceros, puedan hacer uso de sus atribuciones a favor de los ciudadanos de los otros países que no tuvieran cónsul en el mismo lugar. Este acuerdo constituye el primer hito en materia migratoria y de cooperación de carácter multilateral que se tenga registro en la región en una época en la cual nuestro continente era más un lugar de recepción de migrantes.

La Decisión 548 plantea una serie de considerandos dignos a rescatar que no aparecen en las otras decisiones analizadas anteriormente, por ejemplo, situar a la persona humana como el fin supremo de la sociedad e indicar que los estados deben adoptar medidas que garanticen su bienestar.

Aparecen los pronunciamientos realizados en la Carta Andina de Promoción y Protección de los Derechos Humanos sobre la necesidad de promover y proteger los derechos de los migrantes y sus familiares, así como lo estipulado en la XII Reunión del Consejo Presidencial Andino sobre "anudar esfuerzos para defender a los nacionales de los países andinos que se encuentran en el exterior, en aquellas situaciones que se vean afectados los derechos humanos, garantías individuales o normas laborales internacionales, así como combatir manifestaciones de racismos o xenofobia que puedan presentarse".

De esta manera el tema de la protección de derechos aparece como elemento central justificativo para crear la Decisión 548[17]. Al hacer un análisis detallado de esta decisión se observan varios principios (solidaridad, defensa y promoción de derechos) y acciones que están facultados los cónsules a favor de las y los ciudadanos andinos incluidas las de "promover políticas migratorias para la regularización de la situación migratoria

17 Aunque no deja de estar presente el tema del Mercado Común Andino y la libre movilidad como elemento que coadyuvará a dicho propósito.

de los nacionales de los países andinos" (art.5)[18]. Pero sobre todo una de las mayores virtudes de dicha decisión es la de impulsar efectivamente la concreción de una ciudadanía comunitaria andina. Como indica Mendoza (2011):

> …cuando el ciudadano comunitario se encuentra por fuera de las fronteras de los países miembros, o sea en el ámbito extra comunitario quizá el mecanismo más emblemático de esta ciudadanía (andina) queda representado por la posibilidad de recibir asistencia y protección en cualquier Consulado de otro País Miembro de la CAN al que pueda acudir en casos de especial necesidad (Mendoza, 2011:1).

De esta manera, lo que se ha avanzado en la construcción de un sentido de pertenencia comunitaria andina (intracomunitaria y extracomunitario) y en las normativas y acciones que se han concretado, nos permite a nivel teórico superar la visión clásica de ciudadanía y pensar como han hecho varios autores desde la teoría crítica de la ciudadanía, que este es un instrumento de inclusión/exclusión y que hay que entender la interrelación de ambos.

Así, los migrantes andinos por un lado están siendo incorporados dentro del espacio supranacional andino (inclusión)[19] pero en el ámbito extracomunitario incluso los que están de manera regular han sido mermados de ciertos derechos y estigmatizados como 'otros' (exclusión). Las herramientas/normativas que se han desarrollado en la CAN posibilita ejercer ciudadanía en diferentes territorialidades incluso los más marginados, vulnerables o 'sin papeles'.

Esta 'ciudadanía inclusiva' como se puede entender en los esfuerzos desarrollados en el marco de la Comunidad Andina se basa en cuatro valores como plantean Isin y Turner (2007): justicia, reconocimiento, autodeterminación y solidaridad, con el trasfondo de acceso a derechos.

18 Protección, orientación jurídica legal, gestionar asistencia material y de salud, velar por el bienestar y las condiciones adecuadas en caso de detención. Podrán representarlos ante tribunales o autoridades del Estado Receptor, otorgar salvoconductos, entre otras (Ver art. 7 Decisión 548).

19 Cabe recordar que los ciudadanos andinos de los cuatro países votan por sus representantes para el Parlamento Andino.

Lamentablemente la falta de conocimiento, difusión e información a la población andina de las diversas decisiones que se han implementado en la CAN, más la lentitud para la real puesta en marcha de las acciones pensadas dentro de este organismo ha sido y son uno de los principales obstáculos para su efectiva concreción. Si a esto se suma el desinterés o la falta de voluntad política –indispensable para apuntalar estos procesos de integración supranacional– preocupa enormemente todo lo que se ha conseguido –aunque de manera lenta– en estos 42 años.

El aparecimiento de nuevas instancias supranacionales como Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), o la recientemente creada Área de Integración Profunda (AIP) cuyos gobiernos han puesto la 'mayor carne en el asador' también está mermando el proceso de integración subregional. Si bien en UNASUR están todos los países del área andina y de esta manera todo el trabajo realizado (así como el que se ha hecho en el MERCOSUR) puede ayudar al fortalecimiento de esta instancia, en el ALBA están Ecuador y Bolivia[20] de la región andina y en AIP Colombia y Perú[21] lo cual visibiliza de manera clara las tendencias políticas actuales.

De hecho, estas diferencias se han sentido al interior de la CAN, por ejemplo al momento de intentar negociar en bloque con otros países y regiones. Así, el diálogo con la UE en temas comerciales que llevaban los países andinos fue suspendido y se retiraron de la misma Bolivia y Ecuador, por lo que recientemente se firmó un TLC con los europeos solamente Colombia y Perú el mismo que se espera entre en vigor el segundo semestre del 2012[22].

20 Más Venezuela, Cuba, Nicaragua, Honduras, Antigua Barbuda, Dominica, San Vicente y las Granadinas.

21 Más México y Chile. EL AIP busca llegar a ser un mercado común, que permita trabajar de manera mancomunada temas de comercio, inversión y finanzas en sus cuatro países, para acercarse más a las economías del Asia-Pacífico. En la primera cumbre de Lima (abril 2011) los cuatro mandatarios coincidieron en que sus países le han apostado a los tratados de libre comercio y tienen economías y políticas similares. En su primera declaración se comprometieron a buscar con la integración "el crecimiento, el desarrollo y la competitividad de sus economías, por lo cual decidieron alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas en sus territorios".

22 "Esperamos que entre en vigor lo antes posible, quizás en el segundo trimestre de 2012, una vez el TLC haya sido aprobado por los 27 países de la Unión Europea (UE) y la Eurocámara" (Karel De Gucht, 13 Abril, 2011).

La Unión Europea, su política migratoria, comercial, de cooperación y diálogos con la CAN

En 1996 la Unión Europea y la Comunidad Andina suscriben en Roma, una Declaración Conjunta sobre Diálogo Político. De acuerdo con esta declaración, el diálogo que se sostendría a través de la celebración de reuniones de alto nivel, giraría alrededor de asuntos birregionales e internacionales de interés común.

En 2003, se suscribe el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la CAN y la Unión Europea. Este acuerdo amplía el alcance de la cooperación para incluir nuevos ámbitos, como los derechos humanos, la prevención de conflictos, la migración y la lucha contra las drogas y el terrorismo. El artículo 39 habla sobre temas migratorios:

> Reafirma la importancia que dan ambas partes al tema migratorio entre sus territorios. Las partes entablarán el diálogo político en todas las cuestiones referentes a este tema, especialmente a lo que se refiere a la migración ilegal, el contrabando, el tráfico de seres humanos y la inclusión de la migración en las estrategias nacionales de desarrollo de cada parte.

En cuanto a la cooperación para controlar la inmigración ilegal, las partes acuerdan readmitir a sus migrantes ilegales a condición de: presentar una petición previa y sin proceder a más trámites. Los gobiernos andinos deberán readmitir a sus nacionales que se encuentren de manera ilegal en cualquier Estado de la UE y proporcionarles documentos de identidad, lo mismo se aplicará para los migrantes ilegales europeos en territorio andino. En materia de readmisión, las partes acuerdan celebrar un nuevo acuerdo en el marco del programa AENEAS[23].

Aquí es necesario detenerse y resaltar que desde que la Unión Europea se ha esforzado en convertirse en una fortaleza, a partir del Tratado de Maastricht (1992), pasando por el Tratado de Schengen (1995), el Tratado de Amsterdam (1997), el Consejo de Tampere (1999), Niza (2001),

23 El programa AENEAS (2003) presta asistencia financiera y técnica a los terceros países en materia de migración y asilo, la UE prevé una ayuda destinada a facilitar las transferencias de fondos de los migrantes de la UE hacia América Latina y el Caribe.

hasta el Tratado de Lisboa (2009); uno de los aspectos donde más fácilmente han tenido acuerdo y consenso los europeos es en el tratamiento de su política migratoria y de asilo.

En efecto, en el Tratado de Lisboa se otorga a la UE la personalidad jurídica para firmar acuerdos internacionales a nivel comunitario y definir una política comercial común. Define como competencia exclusiva de la Unión: 1.- la política comercial común. 2. "la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas" (art. 3).

En cuanto a materia migratoria el Tratado de Lisboa, en el Capítulo 2, titulado "Políticas sobre Controles en las Fronteras, Asilo e Inmigración", dentro del cual el punto clave concierne la determinación de la política migratoria como política común de la Unión se señala que:

> La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas (artículo 63 bis)[24].

Bajo este paraguas, los europeos tienen firmados varios acuerdos de cooperación y comercio con terceros países en los que de manera directa o tácita han incluido los temas migratorios. Claro está que han logrado introducir su perspectiva y su política migratoria, en los cuales condicionan su cooperación a la inclusión de claúsulas de readmisión. De hecho, en 1998 el Consejo Europeo elaboró el "Documento de Estrategia sobre la Política de Migración y Asilo" que propuso una combinación entre las políticas migratorias, las políticas comerciales y ayudas al desarrollo:

24 Aunque es necesario señalar que en lo que más han avanzado es justamente en la prevención de la inmigración ilegal por lo que los países de la UE firmaron la Directiva de Retorno la cual fue duramente criticada por los países de la CAN, especialmente por Bolivia y Ecuador.

> Es necesario un enfoque integrado (...). Se deberá vincular, por ejemplo, la ayuda económica con las cuestiones de visado, la atenuación de los controles fronterizos con garantías de readmisión, los enlaces aéreos con normas de control en las fronteras, la disponibilidad de cooperación económica con medidas eficaces para reducir los factores de atracción.

De esta manera la UE ha firmado acuerdos con terceros países donde se incluyen asuntos migratorios sobre todo con los países de la ACP[25], el cual permitió –entre otras cosas– la exportación de los principales productos agrícolas y mineros de los ACP a la Unión Europea libre de aranceles. Y, posteriormente, en el 2000, se introdujo una cláusula de readmisión como condición para la entrega de $13 500 millones en concepto de cooperación en el periodo 2000-2005 (Gil, 2011).

Tal como indicamos este tipo de cláusulas de readmisión también fueron incluidos en los diálogos con la CAN, aunque para el 2006, durante la IV Cumbre ALC– UE los jefes de Estado de la Comunidad Andina y la Unión Europea tomaron la decisión de entablar un proceso conducente a la negociación de un Acuerdo de Asociación con tres pilares: diálogo político, cooperación y un acuerdo comercial. Sin embargo, para el 2008 dadas las diferencias al interior de la CAN impidieron seguir negociando en bloque por lo que la UE sugirió modificar la modalidad de negociación: si los cuatro países andinos lo decidieron, bloque a bloque el diálogo político y la cooperación y, en forma bilateral, con los países que lo desearan, la negociación comercial. Esto produjo el retiro de las negociaciones por parte de Bolivia[26] y Ecuador[27] por lo que continuó la negocia-

25 África, Caribe y Pacífico. Aunque también tiene firmado con otros como Albania, Argelia, Egipto, Croacia, Chile.

26 Bolivia abandonó la negociación por considerar que el componente comercial de lo que comenzó como un acuerdo de asociación no era más que un tratado de libro comercio (TLC) que debilitaría su opción de desarrollo (Falconí, 2011).

27 Ecuador se retiró de las negociaciones el 17 de julio del 2009 dado que no se obtenía respuestas satisfactorias a los intereses del país, de sus productores y fundamentalmente bajo una lógica de defensa de la producción nacional y del empleo. Ecuador exigió consolidar los pilares del diálogo político con la UE en temas como la movilidad humana (migración), derechos humanos, ambiente, cambio climático, nueva arquitectura financiera, entre otros, y la consolidación de los mecanismos de cooperación. Como señala Falconí (2011) fue una respuesta al escaso avance de las tratativas del "Acuerdo Multipartes" y una estrategia para presionar por la solución del diferendo del banano.

ción comercial, etiquetado como "Acuerdo Multipartes", solamente con Colombia y Perú.

El Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y los países andinos signatarios (Colombia y Perú)

Como hemos indicado al inicio de este artículo, a lo largo de esta década se han creado a nivel mundial y regional instancias para tratar los temas migratorios los cuales han captado la atención de los propios analistas y académicos interesados en el estudio de las políticas migratorias. Sin embargo, se ha olvidado que estos temas también se debaten y se cocinan en otros ámbitos, como son en los tratados comerciales, los cuales tienen muchos efectos y repercusiones, no solamente debido a las consecuencias indirectas de la reestructuración de las relaciones económicas que estos fomentan, sino también como consecuencia directa de las políticas de migración que estos incluyen.

En efecto, los marcos regulatorios que encontramos en los acuerdos comerciales incluyen una gama de políticas cuyo contenido es indistinguible de aquello que generalmente denominamos "políticas migratorias", pero cuya identidad se enmascara bajo el nombre de "comercio de servicios" tal como se observa en el reciente acuerdo firmado entre UE y Colombia-Perú.

Las normativas sobre migración inscrita en el TLC entre UE-CAN se encuentran en el "Título sobre el Establecimiento, Comercio de Servicios, y Comercio Electrónico", un título de seis capítulos y cuarenta y cuatro páginas, con más de ochenta páginas de anexos. El capítulo busca establecer un "acuerdo de integración económica […] que liberaliza de manera sustancial el comercio de servicios y establecimientos de conformidad con las normas de la OMC" (art.2). Sin embargo, más allá del lenguaje economicista en el que se redacta el acuerdo, podemos apreciar fácilmente que en esta denominada "liberalización" del comercio de servicios se esconden algunas políticas migratorias que predican los europeos respecto a las cuales es preciso resaltar cuatro puntos:

La problemática del personal calificado

Aunque algunos acuerdos comerciales incluyen a trabajadores en todos los niveles de aptitudes, la mayoría está limitada a 'personal altamente calificado'. Algunos acuerdos regionales de comercio ofrecen el desplazamiento libre de mano de obra, incluyendo la entrada al mercado local de trabajo, a pesar de que algunos están limitados a facilitar el desplazamiento de ciertos tipos de actividades relacionadas con el comercio o la inversión[28].

Como ya hemos discutido, según lo establecido por el GATS, existen cuatro posibles modalidades, o formas, en que pueden abastecerse servicios entre los miembros de la Organización Mundial de Comercio. Los compromisos bajo la modalidad 4 (abastecimiento a través de presencia de personas físicas), generalmente se han limitado a las categorías de personas más calificadas (gerentes, ejecutivos, especialistas), a pesar de que la modalidad 4 técnicamente comprende todos los niveles de aptitud[29].

Para el caso de nuestro análisis, los principales servicios de personal altamente calificado que contempla el acuerdo comercial son: servicios jurídicos, de contabilidad, y teneduría de libros; asesoramiento tributario; arquitectura; planificación urbana y arquitectura paisajística; ingeniería, ingeniería química, farmacéutica, fotoquímica; servicios médicos (incluye psicólogos), servicios dentales, enfermeros, fisioterapeutas y personal paramédico; servicios veterinarios; servicios de informática, tecnología y conexos; mercadeo, mercado y realización de encuestas de la opinión pública; consultores en administración; servicios de diseño; servicios en tecnología cosmética, ventas para el sector automotriz; servicios de diseño comercial y mercadeo de moda para la industria textil, confecciones, calzado y sus manufacturas; mantenimiento y reparación de equipos, incluidos los equipos de transporte. La única categoría de prestación de servicios que trasciende el requerimiento de llamada "alta calificación" es la categoría de servicios de comadronas, algo cada vez más demandado por las mujeres europeas.

28 Ver CARICOM, APEC, TLCN.

29 Sólo el 17 por ciento de todas las entradas horizontales comprenden personal con poca experiencia (por ejemplo, "vendedores") y sólo diez países han permitido cierta forma de entrada restringida a personal de "otro nivel". Personas transferidas dentro de una compañía: 40 por ciento de compromisos; ejecutivos, gerentes, especialistas, visitantes de negocios: 50 por ciento de compromisos (http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/lang/es).

Permanencia temporal

El capítulo IV del Título de Servicios habla sobre "Presencia temporal de personas naturales con fines de negocios" y describe una serie de modalidades y medidas en relación al ingreso y la permanencia temporal tales como: personal clave y practicantes graduados (art.16); vendedores de servicios comerciales (art.17); proveedores de servicios bajo contrato (art.18); profesionales independientes (art.19) y personas en visita breve de negocios (art. 20).

Incluso desde el primer artículo queda especificado que este tratado no es aplicable a personas que buscan acceso al mercado laboral, tampoco se aplicará a medidas en relación con la ciudadanía, residencia o contratación de manera permanente. De esta manera, lo que está en juego, la "permanencia temporal", no es otra cosa que los programas y políticas para trabajadores temporales, las cuales han sido muy criticadas por los especialistas en la materia, "ya que las experiencias de trabajadores temporales constituyen actualmente formas de explotación laboral que se pueden denominar como neo esclavistas"[30].

Despolitización y derechos

El Título de Servicios no estipula ni alude un marco regulatorio para asegurar los derechos de aquellos seres cuyos desplazamientos pretende 'gestionar'. En este sentido, este TLC es inclusive menos generoso que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, mismo que, tras una movilización sindicalista, llegó a incorporar un anexo sobre derechos laborales (Bolle, 2001). Esta carencia no salta a la vista inmediatamente

30 "Una vez más, la historia se repite y la evidencia comprueba que para el capital no hay mejor trabajador que el trabajador migrante. En la actualidad los trabajadores temporales son el último escalón de la escala laboral a nivel mundial, los más vulnerables y los que están sujetos a mayor grado de explotación. Los análisis demuestran que son víctimas de segregación laboral, exclusión social y alta vulnerabilidad. Para los trabajadores temporales no existe la posibilidad de cambiar de empleo, quedan sujetos a un contrato y a un patrón, se les impide la organización sindical, se les cobran impuestos excesivos y se les obliga a pagar por prestaciones que nunca podrán recibir" (Red Internacional Migración y Desarrollo, Costa Rica, 2008).

debido al lenguaje despolitizado que utiliza para referirse a los seres que son el objeto de su acuerdo comercial. Por ejemplo, la palabra "trabajador" aparece sólo dos veces en las 44 páginas del acuerdo. En su lugar, se maneja el término "personal" y "persona natural" (contraparte de la "persona jurídica"). Sin la categoría de "trabajador", el concepto de derechos laborales pierde fuerza. Tampoco se habla de derechos sociales, y, mucho menos, de derechos políticos.

Cabe indicar que en el art. 275 se habla de "Trabajadores Migrantes" y se señala que "las partes reconocen la importancia de promover igualdad de trato respecto a las condiciones de trabajo, con miras a la eliminación de cualquier tipo de discriminación en este respecto a todo trabajador, incluyendo trabajadores migrantes legalmente empleados en los territorios".

Nuevamente aquí se ve la ligereza y ambigüedad: no se indica que se dará igualdad de trato, se señala "la importancia de promover igualdad de trato". Lo cual queda desmentido desde el primer artículo (literal 6) donde se ve que no hay un trato igualitario ya que sólo se exige visa a una de las partes (Colombia y Perú) para ingresar al territorio europeo y no a la inversa. Además como indicamos en los párrafos anteriores el tratado "no se aplicará a medidas que afectan a las personas naturales que buscan acceso al mercado laboral de una Parte…tampoco a medidas en relación con la ciudadanía, residencia y contratación de manera permanente". Como sabemos son justamente las categorías de ciudadanía, residencia y contrato permanente las que –en diferente grado– posibilitan el acceso a derechos a las personas.

La 'nacionalidad dominante efectiva'

En el artículo 2 del título de Servicios, el tratado define a la "persona natural de una parte" como "un nacional de uno de los Estados Miembros de la Comunidad Europea o de cada uno de los Países Andinos Signatarios, de acuerdo con sus respectivas restricciones". Pero en el pie de página correspondiente se explica que:

> Para mayor certeza, una persona natural que tuviere la doble nacionalidad de un Estado Miembro de la UE y de un País Andino Signatario, para fines únicamente de la sujeción a las disciplinas de este Título se considerará exclusivamente un nacional de la Parte en la que se acredite su nacionalidad dominante y efectiva. Para estos propósitos, se entenderá por nacionalidad dominante y efectiva la nacionalidad de la Parte con la que la persona natural tenga los más fuertes vínculos, considerando factores tales como la residencia habitual; los vínculos familiares, el lugar de tributación y el lugar donde ejerce sus derechos políticos, entre otros.

Tal como está planteado, no queda especificado quién decide cuál es la nacionalidad dominante y efectiva de la persona que quiere acogerse a este acuerdo comercial. Dada la ambigüedad de este pie de página, no por casualidad puesto en letra pequeña, se podría pensar que esta sección impediría, por ejemplo, que los andinos residentes ya legalmente en la UE puedan beneficiarse del acuerdo, ya que su nacionalidad dominante efectiva casi inevitablemente sería la de origen aunque pudieran tener "vínculos fuertes" en ambas partes, como ocurre con las personas que tienen una ciudadanía transnacional y que tienen vínculos fuertes tanto en destino como en origen.

El carácter ambiguo y subjetivo de la noción de "nacionalidad dominante efectiva" y el mecanismo de discrecionalidad correspondiente permite interpretar los términos del acuerdo a la manera más conveniente para las partes, lo cual inevitablemente se traduce en un prejuicio para los migrantes andinos, ya que los países miembros de la Unión Europea difícilmente tomarían una oportunidad de relajar restricciones migratorias.

Cierre

Como vimos dentro de la Comunidad Andina, desde el propio Acuerdo de Cartagena, el Convenio Simón Rodríguez o la Decisión 116, hay un intento por impulsar la libre movilidad intrarregional, derechos laborales para los trabajadores migrantes y sus familias, ciudadanía andina, entre otros aspectos que son muy rescatables.

La crítica mayor que se le puede hacer (en cuanto contenidos y no a nivel operacional) es que estos elementos y miradas señaladas quedan supeditadas o son vistas como una condición necesaria para la óptima implementación de un mercado común intrarregional.

Pese a estas críticas lo que se ha avanzado a nivel intracomunitario al interior de la CAN no tiene punto de comparación frente a lo que se ha plasmado en el TLC firmado entre UE con Colombia y Perú. Como vimos en dicho acuerdo comercial disfrazado bajo la etiqueta de "comercio de servicios" los europeos han introducido de manera tácita su política migratoria que apunta a un desplazamiento y a una migración ordenada, temporal, calificada, que no reconoce derechos, que favorece sus intereses y no la de millones de migrantes andinos que ya viven en el Viejo Continente.

De esta manera se sigue pensando en los modelos decimonónicos de migración selectiva ya no poniendo tanto énfasis en la categoría de raza, como era en aquellas épocas, pero sí en una migración selectiva, una migración bien administrada y gestionada, que sea beneficiosa, deseable, ordenada, reducida, temporal, circular. Una migración selectiva que está más preocupada por los intereses del capital que en las necesidades de las personas migrantes. En fin, una migración selectiva de trabajadores que constituyen una reserva laboral transnacional del capitalismo de libre comercio que ha adquirido la forma, como señala Sandoval (2007:16): "de un mercado mundial de fuerza de trabajo, un verdadero ejército industrial de reserva que puede ser reclutado en cualquier parte del mundo".

En estos tratados comerciales, leídos en clave migratoria, se aprecia nuevamente que lo que se busca es mantener las asimetrías entre centro y periferia, entre sur-norte, ricos-pobres. En síntesis una migración selectiva, maquillada en el nombre de acuerdo de servicios que busca mantener el modelo económico capitalista, patriarcal, colonizador y dominante en el sistema-mundo.

Bibliografía

Acta del Primer Foro Andino de Migraciones (2008). CAN: Quito.

Acta del Segundo Foro Andino de Migraciones (2009). CAN: Lima.

Bolle, Mary Jane (2001). *NAFTA Labor Side Agreement: lessons for the worker rigths and fast-track debate*. CRS Report for Congress.

CAN (2006). *Liberalización del Comercio de Servicios en el Marco del TLC Andino – Estados Unidos*. Secretaría General de la CAN.

Decisiones de la Comunidad Andina (Varias).

Deleuze, Gilles (1991). *Foucault*. México: Paidós.

Domenech, Eduardo (2011). "La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con rostro humano" (Versión borrador, abril). Ponencia presentada en el IV Congreso de la Red Migración y desarrollo, Quito.

Eguiguren, María Mercedes (2011). *Sujeto migrante, crisis y tutela estatal*. Quito: FLACSO.

Falconí, Fander (2011). "Más que un TLC con la UE". *Diario El Telégrafo*, 8 de junio.

Gil, Sandra (2011). "Reinventing Europe's Borders. Delocalization and Externalization of the EU Migration Control through the involvement of Third Countries". En *Crossing and Controlling Borders. Immigration Policies and their Impact on Migrants' Journeys*. Baumann, Lorenz y Rosenow (Ed.). Leverkusen: Budrich University Press.

Isin, Engin y Bryan Turner (2007). "Investigating Citizenship: status, right, identity". *Citizenship Studies* 11 (1): 5-17.

Keohane, Robert O. (2006). "The Contingent Legitimacy of Multilateralism". Garnet Working Paper: No 09/06, September.

Mendoza Fantinato, Guido (2010). "Avances en la formulación de un Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones: fortalecimiento de la ciudadanía andina en el espacio intra y extracomunitario". Informe Especial, Jurisprudencia Supranacional e Internacional (mimeo).

———— (2011). "El ejercicio de la ciudadanía comunitaria andina en el espacio extra comunitario a través de la asistencia y protección consular" (mimeo).

Ramírez, Jacques y Yolanda Alfaro (2010). "Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migraciones". *Boletín Andinamigrante* 9. Quito: FLACSO.

Ramírez, Jacques (2010). *Con o sin pasaporte. Análisis socio antropológico sobre la migración ecuatoriana*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

RAEJ (2010). "Principales características de las normas jurídicas de la Comunidad Andina: prevalencia, aplicación directa y efecto inmediato en el territorio de sus Países Miembros". *Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia*, Tomo 19, enero 2011, Lima.

Sandoval, Juan Manuel (2007). "Migrantes latinoamericanos. Reserva laboral transnacional del capitalismo de libre comercio en América del Norte y la Unión Europea". *Veredas, Revista del Pensamiento Sociológico* 8 (15), segundo semestre. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Schramm, Christian (2011). *La importancia de las redes sociales transnacionales para el retorno y la reinserción en el proceso migratorio de migrantes ecuatorianos*. España: CIDOB.

Stuhldreher, Amalia (2006). "La problemática de la migración en América Latina: ¿De enfoques gubernamentales hacia la transnacionalización de la política migratoria?" En *Un continente en movimiento: migraciones en América Latina*, Wehr (Ed.). Madrid, Frankfurt: Iberoamericana, Vervuert.