

**Tipo de documento:** Tesis de Grado

*Licenciatura en Estudios Internacionales*

**¿Extranjeros, trabajadores calificados, nacionales o ciudadanos comunitarios?**

**Cuatro formas de gobernanza migratoria en el Sur Global**

**Autoría:** Hegglin, María

**Año de defensa de la tesis:** 2023

### **¿Cómo citar este trabajo?**

Hegglin, M. (2023) "¿Extranjeros, trabajadores calificados, nacionales o ciudadanos comunitarios? Cuatro formas de gobernanza migratoria en el Sur Global". [Tesis de Grado. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/12196>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Argentina (CC BY-NC-SA 4.0 AR)

Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA  
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Tesis de grado  
Licenciatura en Estudios Internacionales

**¿Extranjeros, trabajadores calificados, nacionales o ciudadanos comunitarios?  
Cuatro formas de gobernanza migratoria en el Sur Global**

Alumna: María Heggin  
Tutor: Jorge Garzon

Julio, 2023

## **Resumen**

Desde hace ya más de treinta años, la profundización de los vínculos económicos entre Estados de una misma región, así como la armonización de su política comercial, dejaron de ser fenómenos circunscritos al caso paradigmático de la Unión Europea. El “nuevo regionalismo” de fines del siglo XX implicó una explosión de procesos de integración en países del Sur Global. Esta investigación surge de la observación de trayectorias disímiles en materia de regulación de la migración dentro de las Organizaciones Regionales surgidas (o revitalizadas) en esos años. Como resultado, la pregunta que guía este trabajo es: ¿qué tipo de política de gobernanza migratoria se implementa en cada uno de esos regionalismos? Para responderla, se propone una tipología de cuatro modos de gobernanza migratoria regional: (1) no hay ningún esquema de gobernanza migratoria específico; (2) flexibilización del flujo de mano de obra calificada; (3) libre circulación de personas; y (4) régimen de ciudadanía comunitaria. Luego, se propone la clasificación de dieciocho Organizaciones Regionales, conforme a la tipología construida. Finalmente, se hace un resumen de los principales hallazgos y se proponen futuras líneas de investigación.

**Palabras clave:** Integración regional - Organización Regional - Sur Global - libre circulación de personas - ciudadanía supranacional - gobernanza migratoria.

## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo II. Pregunta de investigación.....</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo III. Estado del arte.....</b>	<b>7</b>
La Teoría del Movimiento Internacional de Factores de Producción y enfoques relacionados.....	7
El movimiento internacional de los factores de producción.....	7
El Neofuncionalismo.....	9
Movilidad de los factores de producción en el Sur Global.....	11
Enfoques alternativos en el Regionalismo Comparado.....	11
Motivos de Seguridad Nacional.....	12
Motivos derivados de la descolonización.....	12
Motivos geopolíticos y asimetrías de poder regionales.....	12
El rol de la sociedad civil.....	13
Literatura que aborda concretamente el fenómeno de las ciudadanías comunitarias.....	13
Estudios centrados en el caso paradigmático de la Unión Europea.....	13
La ciudadanía comunitaria en perspectiva comparada.....	14
<b>Capítulo IV. Marco teórico.....</b>	<b>17</b>
La integración regional en el Sur Global.....	17
Las Organizaciones Regionales del Sur Global.....	18
Promoción de IED en el Sur Global y movilidad del factor trabajo intrarregional.....	26
Tipos de gobernanza migratoria.....	27
(1) Organizaciones Regionales que no poseen ningún esquema de gobernanza migratoria específico.....	28
(2) Política migratoria de flexibilización del flujo de mano de obra calificada.....	30
(3) Política migratoria de libre circulación de personas y trabajadores.....	32
(4) Régimen de ciudadanía comunitaria.....	34
<b>Capítulo V. Clasificación de las Organizaciones Regionales según su política de gobernanza migratoria regional.....</b>	<b>41</b>
(1) Organizaciones Regionales que no tienen ningún esquema de gobernanza migratoria	

específico: la Alianza del Pacífico, CEFTA, ECO, GUAM, SACU, SADC y SICA.....	42
(2) Organizaciones Regionales que poseen una política migratoria de flexibilización del flujo de mano de obra calificada: ASEAN, CARICOM y SAARC.....	43
(3) Organizaciones Regionales que implementan una política migratoria de libre circulación de personas y de trabajadores: CEEAC, COMESA, EAC y EAEU.....	44
(4) Organizaciones Regionales que llevan adelante un régimen de ciudadanía comunitaria: CAN, ECOWAS, GCC y MERCOSUR.....	46
<b>Conclusión.....</b>	<b>49</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>52</b>
<b>Anexo.....</b>	<b>63</b>

## Introducción

Desde hace ya más de treinta años, la profundización de los vínculos económicos entre Estados de una misma región, así como la armonización de su política comercial, dejaron de ser fenómenos circunscritos al caso paradigmático de la Unión Europea. Al día de la fecha, es posible contabilizar diecinueve procesos de integración regional en el Sur Global en donde hay, por lo menos, algún grado de integración económica, tomando la zona de libre comercio como el nivel más básico, según el criterio de Balassa (1961). En primer lugar, en América Latina, tenemos la Alianza del Pacífico, la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Por otra parte, en Asia, están la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC) y la Organización de Cooperación Económica (ECO). Tercero, en Europa y el espacio post-soviético, podemos encontrar la Organización para la Democracia y el Desarrollo Económico, también conocida como GUAM, la Unión Económica Euroasiática (EAEU) y el Acuerdo Centroeuropeo de Libre Cambio (CEFTA). En quinto lugar, África es el continente con más procesos de integración, hasta el punto de observar la existencia de grandes Organizaciones que aglutinan a otras más pequeñas (por ejemplo, la Zona de Libre Comercio Africana o la Unión Africana). Tomando sólo las unidades sub-regionales, observamos la Comunidad Africana Oriental (EAC), la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS), el Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA), la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC), la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) y la Unión Aduanera de África Austral (SACU). Finalmente, en la región del Medio Oriente y Norte de África, se encuentran la Liga Árabe y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (GCC).

Todos estos procesos de integración tienen en común el hecho de estar conformados por economías en vías de desarrollo y/o en transición, siguiendo el criterio del *World Economic Situation and Prospects 2022* (Ver Anexo). Además, se enmarcan dentro de lo que se conoce como el “nuevo regionalismo” de fines del siglo XX: una explosión de procesos de integración en países del Sur Global, ya sea por el surgimiento de nuevas Organizaciones durante esos años, como el MERCOSUR o el GCC, o por la expansión y revitalización de Organizaciones preexistentes, como en los casos de la ASEAN y ECOWAS, entre otras. Así, mientras que el “viejo regionalismo” tuvo lugar bajo el contexto de rivalidad entre los

Estados Unidos y la Unión Soviética, el “nuevo” emergió al mismo tiempo que se consolidaba un orden económico internacional mucho más multilateral, y fue yendo en sintonía con la globalización post-guerra fría (Ethier 1998).

Como explica Krapohl (2017), a partir de los años ‘80s, los países en vías de desarrollo comenzaron a profundizar los lazos que tenían unos con otros con el objetivo de mejorar su competitividad económica y aumentar sus vínculos con socios económicos extrarregionales. En otras palabras, los gobiernos de estos países se abocaron al regionalismo por considerarlo fuente de mayor estabilidad para los Estados miembros, lo que, en última instancia, tendría efectos positivos a la hora de conseguir nuevos socios comerciales y atraer inversiones extranjeras. De esta manera, y a diferencia de la Unión Europea, en América Latina, África y Asia, los proyectos integracionistas se caracterizan por la ausencia o debilidad de intereses transnacionales y, como consecuencia, son los Estados nacionales los que determinan los tiempos y formas de la integración (Malamud, 2003). Esta forma de regionalismo también se conoce como “integración desde la oferta” y se caracteriza, justamente, por ser el resultado de una fuerte voluntad política y convicción de los gobiernos nacionales de que la integración es el camino correcto. Se diferencia, además, de la “integración desde la demanda”, modelo típicamente utilizado para explicar el caso europeo, que toma a la sociedad como punto de partida: el incremento de las transacciones transnacionales genera un aumento de la interdependencia, provocando que los actores económicos protagonistas soliciten a las autoridades nacionales o transnacionales que adapten las instituciones de la política al nuevo contexto (Malamud, 2011).

A través de los años, la gran mayoría de estos nuevos regionalismos han ido avanzando en la integración, adoptando políticas que procuran facilitar los flujos comerciales: establecimiento de uniones aduaneras y monetarias, formación de zonas de libre comercio, y políticas de libre circulación de trabajadores. En última instancia, la clave está en comprender que los Estados se fueron comprometiendo voluntariamente a ceder (o compartir) soberanía, con el fin de mejorar la situación económica de sus países. Ante esto, las medidas tendientes a flexibilizar la circulación de factores productivos son esperables, ya que, en definitiva, siguen una lógica westfaliana, en la medida en que sirven para conseguir un objetivo de interés nacional (el desarrollo). Este parecería ser el caso de la ASEAN, donde se ha procurado avanzar hacia un mayor flujo de mano de obra calificada dentro de la región, a partir de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo, en los que se estipulan las características que debe tener un trabajador para ser considerado como cualificado.

Ahora bien, hay ciertas Organizaciones que han ido un poco más allá, implementando regímenes migratorios universales que se guían por una lógica liberal, caracterizados por la libre circulación de personas en general, ya no limitados exclusivamente a los trabajadores calificados. COMESA y EAC parecen haber avanzado en este sentido con el Protocolo COMESA sobre la Libre Circulación de Personas, Mano de Obra, Servicios, Derecho de Establecimiento y Residencia (2001) y el Anexo sobre la Libre Circulación de Personas y Trabajadores del Protocolo sobre el Establecimiento del Mercado Común de la EAC (2010).

En tercer lugar, existen Organizaciones Regionales que han decidido transformar esta política de libre circulación de personas, dando lugar a una concepción de “ciudadanos comunitarios” *vis-à-vis* la idea de “nacionales de los Estados miembros”. Esto parece darse en el MERCOSUR, a partir del Estatuto de la Ciudadanía publicado en 2021, en el que se prioriza la mención de un “ciudadano del Mercosur”, antes que “personas de Argentina, Brasil, Uruguay, Venezuela y Paraguay”. Disposiciones similares se encuentran en la Comunidad Andina, donde se hace referencia a los “ciudadanos andinos”, o en el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, que ha desarrollado la idea de una “nacionalidad económica”. En este sentido, se podría argumentar que el concepto de ciudadanía comunitaria termina de consolidar un nuevo espacio sociopolítico supranacional -ya no exclusivamente económico- que aglutina a las diferentes comunidades domésticas.

Finalmente, también es importante destacar que hay algunas Organizaciones Regionales en las que aún no se ha avanzado en la integración en esta área, como ECO o SACU, en donde no se encuentran acuerdos o protocolos relativos al movimiento intrarregional de personas.

En vista de lo expuesto, una primera aproximación a este fenómeno permite dar cuenta de que los regionalismos del Sur Global han seguido, por lo menos, cuatro caminos diferentes en materia de cooperación migratoria y sociopolítica. De menor a mayor nivel de integración, pueden ser clasificados en (1) aquellos que no han desarrollado ningún esquema de gobernanza migratoria; (2) los que han flexibilizado la libre circulación de mano de obra calificada; (3) los que han avanzado hacia una política de libre circulación de personas; y 4) aquellos que han ido más allá, desarrollado regímenes de ciudadanía comunitaria. Mientras que la segunda y tercera alternativas son formas de cooperación en pos del objetivo primario de la integración, es decir, del desarrollo económico, la ciudadanía comunitaria implica una reconfiguración de las fronteras de pertenencia más allá del Estado-nación y una reivindicación del ciudadano como centro indiscutido de las agendas sobre comercio



internacional, globalización y democracia (Strumia, 2017). Esto no implica que la ciudadanía comunitaria sea contraria a las metas económicas, sino que las excede.

## Capítulo II. Pregunta de investigación

La existencia de trayectorias disímiles entre las distintas Organizaciones da lugar a la pregunta sobre qué es lo que determina que una Organización Regional (OR) se encuentre en uno u otro nivel de integración. Teniendo en cuenta que estamos frente a procesos “desde la oferta”, en donde los Estados partes son quienes determinan los tiempos y formas de la integración según un criterio de interés nacional, cabe preguntarse qué factores condicionan la decisión de los líderes políticos de profundizar (o no) la integración, llegando a impulsar la conformación de una comunidad política supranacional.

En otras palabras, ¿por qué algunas Organizaciones Regionales del Sur Global profundizan la dimensión sociopolítica de la integración, estableciendo regímenes de ciudadanía comunitarias, mientras que otros optan por implementar políticas de gobernanza migratoria que no exceden el objetivo económico primario del proyecto integracionista, o por ni siquiera cooperar en esta área?

Cualquier intento por resolver este interrogante requiere, primero, de una correcta definición y caracterización de los diferentes tipos de gobernanza migratoria que pueden implementar las Organizaciones Regionales. Segundo, de la realización de un mapeo y consecuente armado de una base de datos rigurosa que codifique y clasifique de forma sistemática todos los procesos de integración en el Sur Global, de acuerdo con los tipos de gobernanza migratoria definidos previamente. Ante esto, la pregunta concreta que procurará responder la presente tesis de grado es: ¿Qué tipo de política de gobernanza migratoria llevan a cabo las Organizaciones Regionales del Sur Global?

Como se explica más adelante en este trabajo, por el momento no existe ningún estudio que, siguiendo un único criterio de clasificación, determine la variable “tipo de gobernanza migratoria” para los diecinueve casos que componen el universo de análisis. Además, la mayoría de los estudios se centran en el caso paradigmático de la Unión Europea, y tratan el fenómeno de la libre circulación de personas y el de las ciudadanía comunitarias de forma indistinta, sin ahondar en qué se diferencian el uno del otro. Por tanto, la construcción de una tipología de los tipos de gobernanza migratoria y la consecuente clasificación del universo de casos son los objetivos que guían esta tesis. En su conjunto, representarán una base sólida para futuras investigaciones causales que pretendan responder la pregunta formulada.

Finalmente, esta tesis procura contribuir a llenar un vacío presente en la literatura del Regionalismo Comparado, a partir de la construcción de una tipología de la gobernanza

migratoria que permita clasificar los distintos procesos de integración en el Sur Global, pero que, además, tenga potencial explicativo, en la medida en que incluya también una dimensión de los costos políticos y económicos que representa cada alternativa. Así, un primer entendimiento de los costos que cada curso de acción representa para los Estados miembro, podrá luego servir como herramienta teórica en el proceso de construcción de una teoría de las ciudadanía comunitarias en los regionalismos del Sur Global.

La tesis estará estructurada de la siguiente manera. En la siguiente sección, se hará una revisión de la literatura alrededor de las principales teorías que buscan explicar la profundización de la cooperación en materia migratoria en el marco de una misma región y, sobre todo, del avance hacia esquemas ciudadanía comunitarias. En el Capítulo IV, se propondrá una tipología construida de las distintas políticas de gobernanza migratoria que puede adoptar una Organización Regional, de menor a mayor nivel de integración, haciendo especial énfasis en los costos políticos y económicos que cada una conlleva. El Capítulo V presenta la clasificación de los distintos regionalismos del Sur Global, a la luz de la tipología construida en el marco teórico. Finalmente, en la Conclusión se presentará una síntesis de los resultados y principales aportes de esta tesis, así como una reflexión sobre sus implicancias para futuras líneas de investigación.

### **Capítulo III. Estado del arte**

Esta investigación surge de la observación de que algunos procesos de integración impulsados por economías en vías de desarrollo y/o en transición avanzan hacia el establecimiento de regímenes de ciudadanía comunitaria, mientras que otros optan por cooperar en materia migratoria, pero sin alcanzar un nivel tan alto de integración sociopolítica. Dentro de la literatura, se distinguen tres cuerpos teóricos que abordan, en menor o mayor medida, la circulación de personas y la integración sociopolítica entre Estados.

En primer lugar, hay un cuerpo de teorías que explican la profundización de la integración a partir de la movilidad de los factores de producción (capital y trabajo). En segundo lugar, hay una serie de explicaciones alternativas, enmarcadas dentro del Regionalismo Comparado que abordan la migración intrarregional desde la Seguridad Nacional, la descolonización, la presencia de potencias regionales y el rol de la sociedad civil. Si bien estos dos primeros cuerpos ofrecen explicaciones a la integración regional, no abordan de manera directa el fenómeno de las ciudadanías comunitarias. En este sentido, es preciso identificar un tercer cuerpo teórico que busca entender de manera precisa y exhaustiva lo que denominan “ciudadanía supranacional” o “régimen de ciudadanía”. A diferencia de los dos primeros, este grupo está compuesto por trabajos que pretenden lograr una correcta conceptualización de la variable, describir sus posibles variantes y mostrar cómo se manifiesta en una o varias Organizaciones Regionales.

A continuación, se realiza una breve revisión de los trabajos dentro de cada grupo.

#### **La Teoría del Movimiento Internacional de Factores de Producción y enfoques relacionados**

##### *El movimiento internacional de los factores de producción*

Dentro de este primer cuerpo de literatura, es importante destacar los aportes de la Teoría del Movimiento Internacional de Factores de Producción, ya que, sus entendimientos sobre el rol de las empresas multinacionales (EMNs), la inversión extranjera directa (IED) y el comportamiento de los trabajadores constituyen el pilar sobre el cual se alzan otros enfoques. Esta teoría parte del supuesto de que los factores de producción (capital y trabajo) siempre buscan maximizar su bienestar o, en otras palabras, obtener el mayor rendimiento o remuneración posible (ganancia y salario). Para un mejor entendimiento, es útil analizar el movimiento de cada factor por separado.

En primer lugar, en lo que respecta al flujo de capitales, se suele hacer foco en la IED, es decir, en los flujos internacionales de capital a partir de los cuales una empresa de determinado país crea o amplía una filial en otro país (Krugman y Obstfeld, 2006). A diferencia de la inversión de portafolio, el elemento central de la IED es el control de la filial por parte de una casa matriz (la filial no tiene una obligación financiera, sino que es parte de la misma estructura organizativa que la empresa que le dió origen).

Si bien es cierto que una EMN que aspira a colocar sus productos en otro país podría hacerlo simplemente mediante el comercio internacional, o a partir de la concesión de licencias de producción, Dunning (1998) explica que hay dos motivos por los cuales una empresa se vería incentivada a llevar a adelante una IED. Por un lado, debe haber ventajas de localización que motiven a la firma a producir en el país extranjero antes que a exportar. Por ejemplo, la existencia de algún recurso natural específico, un capital humano elevado, o aranceles que vuelvan poco rentable exportar bienes a ese país (lo que resulta en el denominado “salto arancelario” o *tariff jumping*)<sup>1</sup>. Por otra parte, también debe existir una ventaja de internacionalización por sobre el otorgamiento de licencias. Estas ventajas pueden estar dadas por la decisión estratégica de no transferir tecnología a una tercera empresa y mantener el conocimiento técnico (el *know-how*) dentro de la misma estructura. Otra posibilidad es que la EMN prefiera la integración vertical de su cadena productiva, operando en distintos países según ventajas de localización, en lugar de depender de la producción de proveedores y terceras empresas.

De esta forma, siempre y cuando existan ventajas de localización y de internalización, las EMNs tendrán expectativas de una tasa de rendimiento más alta en el extranjero, en comparación con lo que ganaban produciendo exclusivamente en el mercado doméstico. Por lo tanto, en la medida en que una política de libre movilidad de capitales le permita instalarse en ese nuevo país, mejorará la eficiencia en el uso de recursos y también aumentará la producción mundial (Appleyard y Field, 2014).

Finalmente, cabe aclarar también que el país receptor puede verse beneficiado de ciertas externalidades positivas derivadas de la IED, lo que genera incentivos para aceptar y promover la entrada de esos capitales. Estos potenciales efectos beneficiosos tienen que ver con un aumento de la producción y de la oferta de empleo, una mayor recaudación de impuestos, un posible aumento de las exportaciones, entre otros. Muchas veces los países en

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, sobre el *jump tariff*, Appleyard y Field (2014) señalan que, en la década de 1960, el Arancel Externo Común de la Comunidad Económica Europea contribuyó a que muchas empresas estadounidenses decidieran saltarse esta barrera arancelaria y comenzar a producir directamente en Europa.

vías de desarrollo tienen en cuenta estos beneficios potenciales y llevan adelante políticas que generen ventajas de localización para atraer estas inversiones. Por ejemplo, una política de flexibilización de la mano de obra calificada a nivel regional entraría dentro de esta categoría, ya que, le permitiría a la EMN enviar fácilmente a la dirección general al nuevo destino, así como contratar a los trabajadores mejor capacitados del mercado regional, en caso de que el país receptor no cuente con los suficientes (García y López, 2020).

En segundo lugar, de acuerdo con la Teoría del Movimiento Internacional de Factores de Producción, el libre flujo del factor trabajo, tiene efectos iguales a los del libre comercio y a la libre movilidad de capitales, en lo que respecta al uso de los recursos y al nivel de producción mundial: en la medida en que se eliminen las barreras a la migración, más eficiente será el aprovechamiento de los recursos, lo que aumentará el bienestar general (Appleyard y Field, 2014). Como se mencionó anteriormente, al igual que las EMNs deciden realizar una IED tras una valoración sobre lo que les traerá más ganancias en el futuro, los trabajadores, en ausencia de restricciones a la migración, optarán por moverse al país que pague el mejor salario real. Esta movilidad del trabajo llevaría eventualmente a una convergencia de los salarios reales, hasta un punto de equilibrio en el que sea indistinto trabajar en uno u otro país y también a un aumento de la producción mundial, gracias al aprovechamiento más eficiente del factor trabajo (Krugman y Obstfeld, 2006).

De todos modos, para muchos Estados, la migración es un tema sensible (por ejemplo, por motivos de Seguridad Nacional), lo que muchas veces impide la libre movilidad de la mano de obra. Por lo tanto, en la práctica, los salarios reales no tienden a converger y continúan habiendo incentivos a la migración. De esta forma, cuanto mayor sea el número de imperfecciones del mercado, mayores serán las ganancias potenciales de eliminar estas distorsiones (Appleyard y Field, 2014). Este podría ser un gran motivo para que los Estados dejen a un lado sus prejuicios sobre la libre circulación de trabajadores y modifiquen su política migratoria en esa dirección.

### *El Neofuncionalismo*

Por otra parte, sobre los supuestos recién señalados relativos al comportamiento de las firmas y de los trabajadores, se alzan otras teorías que estudian las presiones que existen desde los actores económicos para impulsar hacia una mayor integración de las economías regionales. Uno de estos enfoques es el Neofuncionalismo, una teoría general de la integración, utilizada principalmente para explicar el caso europeo. Esta perspectiva teórica concibe el regionalismo como un proceso abierto en el que grupos de interés, entendidos

como los principales agentes de la integración, deciden organizarse transnacionalmente para presionar por la integración en un sector específico de la economía. Desde este punto de vista, el motor de la integración resulta de un cálculo utilitario de costo-beneficio por parte de actores económicos (Haas, 1975).

Conforme a esta teoría, una vez alcanzada una primera integración en pos de un objetivo específico, se crea una nueva situación en la que dicho objetivo sólo se puede asegurar mediante la integración en otro sector adyacente -lo que se conoce como *functional spillover*- (Niemann y Schmitter, 2009). En este contexto, la integración política viene dada por la necesidad de crear instituciones que regulen la dimensión económica de la integración y que, sobre todo, permitan resolver disputas entre las élites domésticas (Haas, 1958). De esta manera, este enfoque explica el surgimiento de la Unión Europea a partir de una sucesión de *spillovers*, derivados de una primera liberalización del comercio del carbón y el acero, y de su regulación institucional a través de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Moreno Juste, 2001).

Ahora bien, el Neofuncionalismo es una teoría general que no fue diseñada para explicar el fenómeno específico de la gobernanza migratoria regional y el surgimiento de las ciudadanías comunitarias. Dentro de este enfoque, lo más útil podría ser el concepto de “*political spillover*”. Este término hace referencia al proceso de aprendizaje que llevan a las elites políticas y económicas domésticas a entender que la manera más eficaz de resolver los problemas que surgen en un contexto de alto nivel de integración, ya no es el ámbito doméstico, sino las instituciones supranacionales de resolución de controversias. En última instancia, esto lleva a un *shift* de lealtades desde el Estado nación, hacia los nuevos centros políticos supranacionales (Tranholm-Mikkelsen, 1991).

Eventualmente, este cambio de lealtades podría derivar en un régimen de ciudadanía comunitaria que termine de enmarcar institucionalmente los cambios socio-políticos de esa región. Pero, al menos en el MERCOSUR este no parece ser el caso. El *political spillover* es pensado como una fase posterior en la integración y tiene como prerrequisito la existencia de ciertas instancias supranacionales a las cuales las elites nacionales acuden para resolver conflictos y hacer *lobby*. En cambio, en el MERCOSUR, y en muchas otras Organizaciones del Sur Global, el sistema regional de solución de controversias no tiene gran alcance y sólo sirve para resolver reclamos contra Estados miembros por el incumplimiento de normas de los acuerdos de la Organización, pero no para resolver disputas entre las elites.

### *Movilidad de los factores de producción en el Sur Global*

Por último, existen autores que toman los principios de la Teoría de la Movilidad Internacional de Factores y los llevan al Sur Global. Por ejemplo, Söderbaum (2004) explica que en muchas Organizaciones Regionales africanas, como SACU, SADC y COMESA, predomina un modelo de gobernanza regional neoliberal, en la que intereses transnacionales capitalistas, perforan en los Estados miembro y presionan por una mayor liberalización económica, incluidos el comercio de servicios y la circulación de trabajadores. Por otra parte, Shivakoti (2020) se centra en el accionar del factor trabajo para explicar la necesidad de una regulación transnacional en Asia: el enorme movimiento de trabajadores que migran de un país a otro, dentro del continente, derivó en una profunda red de gobernanza migratoria regional.

En síntesis, la Teoría de la Movilidad Internacional de los Factores, así como el resto de los enfoques relacionados, explican la gobernanza migratoria regional por la presión de actores económicos hacia la flexibilización del flujo de trabajadores, entendidos como factor productivo, para lograr una mayor eficiencia económica que complemente la integración comercial. Esta teoría también es retomada en esta tesis, aunque desde la perspectiva de los países en vías de desarrollo, en lo que respecta a las políticas de flexibilización del flujo de mano de obra calificada y de circulación de personas en general, pero parece insuficiente para explicar el avance hacia ciudadanías comunitarias, las cuales exceden los objetivos económicos originales detrás de la integración. Además, hoy día, existen numerosas restricciones a la migración, por lo que la decisión de un Estado de abrir sus fronteras no parece regirse del todo por motivos de eficiencia económica y de presión de actores económicos transnacionales. Vale la pena, entonces, analizar enfoques alternativos dentro del Regionalismo Comparado que contribuyan a comprender mejor el fenómeno de la migración intrarregional y el surgimiento de las ciudadanías comunitarias.

### **Enfoques alternativos en el Regionalismo Comparado**

Existe un segundo cuerpo teórico, enmarcado dentro del Regionalismo Comparado, que ofrece explicaciones alternativas a las recién mencionadas en materia de integración sociopolítica y de regulación de la migración en el Sur Global.



### *Motivos de Seguridad Nacional*

En primer lugar, hay trabajos que ofrecen un enfoque centrado en el control de los flujos migratorios regionales por preocupaciones relacionadas con la Seguridad Nacional. Por ejemplo, Olmos Giupponi (2011) y Acosta y Odriozola (2022) argumentan que el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR fue una respuesta a la gran cantidad de inmigrantes ilegales dentro de la región. Así, este tratado tuvo el claro objetivo de acabar con la situación de irregularidad, estableciendo un mecanismo permanente de acceso a la residencia y, por consiguiente, de regularización. Por otra parte, Ceriani Cernadas y Freier (2015) argumentan importantes diferencias entre la liberalización de los flujos migratorios en Sudamérica y en América Central y del Norte. Mientras que la subregión sudamericana ha avanzado notablemente en la apertura migratoria, adoptando un enfoque economicista y de libre movilidad de factores productivos, en los países centroamericanos y México continúa habiendo una visión securitizada, debido a la influencia de Estados Unidos para evitar la migración de tránsito regional hacia su frontera.

### *Motivos derivados de la descolonización*

En segundo lugar, la flexibilización de la migración y la regulación de esta materia a nivel regional puede estar dada por motivos relacionados con los procesos de descolonización. Por ejemplo, Awumbila et al. (2014) explican que en ECOWAS la libertad de circulación incluso precedió al lanzamiento del proyecto de integración, debido a que la distribución de los grupos étnicos no coincide con las fronteras territoriales-nacionales, haciendo que la circulación en la región sea necesaria para el normal funcionamiento de los nuevos Estados nación.

### *Motivos geopolíticos y asimetrías de poder regionales*

Tercero, existen motivos geopolíticos y/o de asimetrías de poder que pueden explicar la profundización (o no) de la integración en esta área temática. En el caso de África Austral, Nshimbi y Fioramonti (2014) plantean a Sudáfrica como un actor clave por la asimetría de poder que existe entre esta potencia regional y el resto de los Estados de la zona. Esta posición privilegiada, le permite influir decisivamente en la coordinación de la migración en el SADC, limitando el flujo de personas que provienen de los Estados miembros, exceptuando a los países que también integran el SACU, con quienes ha establecido Acuerdos de Reconocimientos Mutuos para flexibilizar la circulación de trabajadores de esa región y de esa forma obtener mano de obra barata.

### *El rol de la sociedad civil*

Finalmente, un cuarto enfoque plantea la posibilidad de que la sociedad civil, por motivos culturales, identitarios, de solidaridad colectiva, entre otros, impulse a los Estados miembros a avanzar hacia una flexibilización de la circulación de personas dentro de la región, e incluso hacia la consecución de ciudadanía comunitarias. Por ejemplo, Ceriani Cernadas (2015) argumenta el rol decisivo que tuvo la sociedad civil argentina en el impulso del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. El autor argumenta que asociaciones de migrantes, organismos de derechos humanos, representantes sindicales, grupos católicos, investigadores y profesores universitarios, actuaron mediante una serie de estrategias de incidencia, logrando instalar la cuestión de la migración dentro de la agenda política de los líderes sudamericanos.

Finalmente, resulta pertinente hacer un breve repaso de la literatura que busca conceptualizar el fenómeno de la ciudadanía comunitaria, para terminar de entender dónde se enmarca la presente investigación.

### **Literatura que aborda concretamente el fenómeno de las ciudadanía comunitarias**

Es pertinente señalar un último cuerpo teórico, conformado por estudios que hacen foco en la variable “ciudadanía comunitaria”, muchas veces también llamada ciudadanía regional, transnacional, supranacional, posnacional, etc.

### *Estudios centrados en el caso paradigmático de la Unión Europea*

Si bien la Unión Europea no fue la primera Organización Regional en desarrollar una definición legal de ciudadanía más allá del Estado nación<sup>2</sup>, la gran mayoría de los trabajos se han concentrado en estudiar ese caso. En 1992, el Tratado de Maastricht definió legalmente la ciudadanía de la UE como la sumatoria de los derechos (1) a viajar y residir en cualquier lugar de la Unión Europea (UE), (2) a votar y presentarse en las elecciones municipales y europeas en el Estado de residencia, independientemente de la nacionalidad, (3) a gozar de la protección consular en el consulado de otro Estado miembro, mientras se encuentre fuera de la UE, y (4) a presentar peticiones al Parlamento Europeo y recurrir al Defensor del Pueblo Europeo (Tratado de la Unión, art. 8). Desde ese mismo momento, se ha despertado un gran

---

<sup>2</sup> Ver el Protocolo Relativo a la Definición del Ciudadano Comunitario de ECOWAS de 1982 en el Capítulo V de esta tesis.

interés académico por comprender de forma exhaustiva el fenómeno, procurando diferenciarse de los entendimientos Neofuncionalistas en los que la integración sociopolítica queda subordinada a la profundización de los vínculos económicos entre los actores regionales (Damay y Mercenier, 2016; Strumia, 2017).

De esta manera, han surgido una serie de trabajos que procuran dar cuenta de la ciudadanía de la Unión Europea, enfatizando distintos elementos dentro de la conceptualización. Por ejemplo, en los derechos electorales asociados al nuevo espacio político europeo (Shaw; 2007); en la práctica de una ciudadanía comunitaria, preexistente a la definición formal de “ciudadanía de la Unión” en el tratado de Maastricht (Wiener, 1998); y en la existencia de una identidad europea común subyacente a la ciudadanía de la UE (Delanty, 1997; Gamberale, 1996).

En cambio, otros estudios han optado por hacer un análisis que relaciona diferentes ejes. Por ejemplo, Painter (2008) examina la combinación de los elementos identidad, derechos políticos, derechos sociales y participación cívica. En otro trabajo, Jenson (2007) explica que el “régimen de ciudadanía” de la Unión Europea está compuesto por cuatro dimensiones: *mix* de responsabilidades, derechos y deberes de los ciudadanos, gobernanza y pertenencia. Esta última conceptualización ya se ha extrapolado del contexto europeo para estudiar el caso de ASEAN (Weinrich, 2020) y también se tendrá en cuenta en el marco teórico de este trabajo, al momento de definir el cuarto modo de gobernanza migratoria dentro de la tipología construida.

Finalmente, también se ha definido la ciudadanía de la Unión Europea como una aspiración a partir de la cual guiar la política pública regional (Bauböck, 2007).

### *La ciudadanía comunitaria en perspectiva comparada*

Dentro del Regionalismo Comparado, que busca estudiar la integración más allá del caso particular de la Unión Europea, sólo se identificaron dos trabajos que estudian la ciudadanía comunitaria a partir del análisis de más de una Organización Regional.

En primer lugar, Strumia (2017) reconoce que la ciudadanía europea es demasiado estrecha para agotar el concepto y ofrece una visión más general del fenómeno a partir de una definición de “ciudadanía supranacional” que consta de tres elementos complementarios: (1) la proyección de una ciudadanía más allá del Estado en un contexto de proyecto no hegemónico; (2) la articulación de esa ciudadanía que va más allá del Estado dentro de los límites de una Organización Regional que persigue un propósito colectivo; y (3) la reconfiguración de esta ciudadanía más allá de la nacionalidad mediante una dinámica de

reconocimiento mutuo de las ciudadanía nacionales. Para la autora, este último elemento es el más importante y, en la práctica, se logra sobre la base de una política de libre circulación de personas y el derecho a la residencia: la ciudadanía supranacional se consolidará en la medida en que cada cada Estado miembro de una comunidad supranacional reconozca, en cierta medida, como propios a los ciudadanos nacionales de otros Estados miembros. A partir de este entendimiento, Strumia (2017) toma al caso de la Unión Europea como el grado máximo de integración alcanzado en este ámbito y utiliza la definición propuesta para examinar si el fenómeno de ciudadanía comunitaria se manifiesta en algún grado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), ASEAN, ECOWAS, CAN y CARICOM. Como resultado, los clasifica en tres grupos según su “capacidad de ciudadanía”: de baja capacidad, de capacidad intermedia o avanzada.

En segundo lugar, Weinrich (2021) ofrece una visión alternativa dentro del Regionalismo Comparado y, a diferencia de Strumia (2017), no contempla la libre circulación como un factor central en el desarrollo de la ciudadanía, sino que propone una definición a partir de tres elementos centrales a toda ciudadanía<sup>3</sup>: (1) el establecimiento de un conjunto de derechos civiles, políticos y sociales, (2) las garantías de acceso a la participación política y (3) la existencia de un sentimiento de pertenencia a una comunidad. A partir de esto, en su estudio, examina las variaciones existentes en términos de derechos, acceso y pertenencia, entre ASEAN, CAN, CARICOM, EAC, ECOWAS, UE, GCC y MERCOSUR, y los clasifica en tres niveles (débil, moderado o fuerte) según el grado en el que esos elementos estén presentes. Finalmente, llega a tres conclusiones relevantes. En primer lugar, que las Organizaciones Regionales pueden clasificarse según hayan establecido una definición legal de ciudadanía o tengan un enfoque basado en una práctica informal. En segundo lugar, que existen diferentes vías de acceso a la ciudadanía regional: en el grupo que consolidó un *status* legal de ciudadanía hubo una evolución paso a paso de la integración en términos formales, mientras que, en el segundo, se ve una práctica informal y espontánea, más vinculada con el sentimiento de pertenencia a una misma comunidad. Finalmente, plantea la existencia de variaciones entre las distintas regiones, según la relación que establezcan entre ciudadanía nacional y ciudadanía regional, y los modos de acceso que establezcan a la ciudadanía regional: mientras que algunas Organizaciones otorgan la condición de ciudadano regional sobre la base de la ciudadanía nacional, hay casos en donde se prioriza el sentimiento de pertenencia a la comunidad.

---

<sup>3</sup> Es importante mencionar que su entendimiento de la ciudadanía es general, y va más allá de la “ciudadanía supranacional”, vinculada a la integración regional.

Si bien los trabajos de Strumia (2017) y Weinrich (2021) ofrecen visiones interesantes sobre el análisis de la ciudadanía comunitaria en perspectiva comparada, ambos parecen insuficientes para explicar la profundización de la integración en esa dirección, dado que no explican en qué se diferencia este modo de gobernanza migratoria de formas menos avanzadas de integración sociopolítica. En cambio, sólo explican variaciones dentro de la categoría “ciudadanía supranacional”. La presente tesis busca complementar los estudios mencionados de dos maneras.

Por un lado, Strumia (2017) determina que la libre circulación de personas es el fundamento sobre el cual se alza el ejercicio de reconocimiento mutuo inherente a una ciudadanía comunitaria, pero no determina exactamente en qué se diferencia de un esquema de ciudadanía supranacional, ni tampoco qué distingue esa política migratoria de otras formas de gobernanza. En este sentido, la tipología propuesta en este trabajo procura dar cuenta de esas diferencias de forma exhaustiva.

Por otra parte, Weinrich (2021) llega a la conclusión de que, en algunas Organizaciones Regionales, hubo una evolución de la integración hasta llegar a un *status* formal de ciudadanía regional, pero sus tres dimensiones de la ciudadanía comunitaria no captan del todo esa transformación. Por tanto, esta tesis pretende contribuir a comprender la progresión hacia una ciudadanía *de jure*, a partir de la construcción de una tipología que permita observar los distintos “pasos” en el camino hacia el establecimiento de una comunidad política supranacional, así como los costos y beneficios económicos y políticos asociados a cada instancia.

## Capítulo IV. Marco teórico

En esta sección se desarrollará la noción de integración regional de la cual parte este análisis, para luego avanzar en la construcción de una tipología que dé cuenta de las diferentes políticas de gobernanza migratoria que una Organización Regional puede implementar, y de sus respectivos costos políticos y económicos.

### La integración regional en el Sur Global

Las teorías de la integración europea han resultado no ser tan útiles para explicar la integración en otras regiones del mundo, debido a que dan por sentado una fuerte interdependencia económica intrarregional. Dicha condición previa no se da en el Sur Global, donde los países no poseen economías tan desarrolladas (Krapohl, 2017). Por el contrario, los líderes políticos de estos Estados perciben la integración como una forma de lograr condiciones favorables a la IED, constituir economías de escala, generando efectos de reducción de costos al interior de las firmas y por sector de actividad, e insertarse de forma eficiente en las Cadenas Globales de Valor, avanzando hacia el desarrollo de sus países (Giordano y Devlin, 2011). De esta manera, el objetivo final no es la integración, en el sentido de desarrollo de cierto grado de supranacionalismo, sino la consecución de un objetivo de interés nacional (el progreso económico), y, en última instancia, la protección de la soberanía estatal (Acharya, 2016).

En este contexto, Krapohl (2017) propone una definición más amplia de regionalismo que la propuesta por las teorías *mainstream*<sup>4</sup>. En particular, define la integración regional como un proceso de cooperación iterada que conduce a una red cada vez mayor de instituciones sustantivas y de procedimientos regionales. Así, la integración puede lograrse mediante la delegación de soberanía hacia instituciones supranacionales, aunque esto no es determinante. Este punto es clave para entender que el avance hacia un esquema de ciudadanía comunitaria, e incluso de libre circulación de personas, no es condición *sine qua non* de un proceso de integración, ni obedece a una lógica funcionalista. Por el contrario, en algunos casos, la integración regional puede constituirse como un fenómeno puramente intergubernamental y menos predecible, en el que la cooperación regional en diferentes ámbitos políticos avance según diferentes velocidades (Krapohl, 2017). En última instancia, para los países del Sur Global, la cooperación o la defección entre los Estados miembros constituye una decisión política.

---

<sup>4</sup> A saber, el Neofuncionalismo (Haas, 1975) y el Intergubernamentalismo Liberal (Moravcsik, 1998).

A partir de esto, es de esperar que una examinación empírica de los diferentes regionalismos del Sur Global no dé como resultado una evolución uniforme y unidireccional hacia una determinada política de gobernanza migratoria, sino que cada Organización, en virtud del accionar de los líderes políticos bajo determinados contextos económicos, sociales y políticos, decidirá profundizar (o no) la integración en este sentido.

### **Las Organizaciones Regionales del Sur Global**

De acuerdo con los siguientes criterios de filtración, hoy en día se observan diecinueve procesos de integración en el Sur Global, en los que hay por lo menos algún grado de integración económica:

#### **(1) Países en vías de desarrollo o del Sur Global**

No existe un parámetro único para clasificar a los países “desarrollados” *vis-à-vis* “en vías de desarrollo”. Por lo general, se designa como regiones o zonas "desarrolladas" a Japón en Asia, a Canadá y Estados Unidos en América del Norte, a Australia y Nueva Zelanda en Oceanía, a la Unión Europea en su conjunto, y a Israel en Medio Oriente. Por otra parte, los países que salen de la antigua Yugoslavia, así como los países de Europa del Este y los países de la antigua URSS en Europa, no se incluyen ni en regiones desarrolladas ni en desarrollo, sino como economías en transición. Finalmente, sí hay consenso respecto a la consideración de Latinoamérica, el resto de Asia, África y Oceanía como países en vías de desarrollo.

A los fines de este trabajo de investigación, se entenderá por países en vías de desarrollo o del Sur Global tanto a las economías en desarrollo, como a las economías en transición, según la clasificación dispuesta por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) de las Naciones Unidas, en su reporte *World Economic Situation and Prospects 2022* (Ver Anexo).

#### **(2) Integración económica**

Teniendo en cuenta la pregunta de investigación y el marco teórico de este trabajo, se considerarán sólo aquellas Organizaciones Regionales constituidas por Estados con economías en desarrollo y en transición que tengan algún grado de integración económica. Para esto último, se utilizará el criterio de las cuatro etapas de la integración de Balassa

(1961), quien entiende la zona de libre comercio como el nivel más básico de integración económica<sup>5</sup>.

Esta definición de las unidades de análisis permite descartar aquellas Organizaciones que están cargadas de un fuerte componente ideológico, político o social, sin abordar algún grado de integración económica<sup>6</sup>, ya que, se considera que esto podría interferir con el análisis del fenómeno de interés. Es importante remarcar que las mismas no son desechadas por un criterio normativo, sino por el hecho de que, en el marco de esta investigación, se pretende abordar la transición de un regionalismo con un propósito fuertemente comercial, hacia formas más desarrolladas de supranacionalismo sociopolítico. Por tanto, la examinación de casos que no cuentan con una dimensión comercial no resulta relevante en el marco de esta tesis y sólo se consideran aquellos que parten de lo que la literatura denomina Acuerdos Comerciales Regionales (RTA, por sus siglas en inglés).

A continuación, las siguientes tablas presentan las Organizaciones Regionales actualmente existentes que cumplen con las dos condiciones mencionadas:

---

<sup>5</sup> En *The Theory of Economic Integration*, Bela Balassa (1961), establece que la integración económica admite cuatro etapas progresivas: (1) Zona de Libre Comercio, (2) Unión Aduanera, (3) Mercado Común, (4) Unión Económica. Así, en este trabajo sólo se tendrán en cuenta las Organizaciones que caigan dentro de estas categorías.

<sup>6</sup> Por ejemplo, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), o la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).



Tabla 1. Organizaciones Regionales con al menos algún grado de integración económica en América Latina y el Caribe:

<b>AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</b>				
<b>Organización</b>	<b>Sitio web</b>	<b>Estados Miembros</b>	<b>Fundación</b>	<b>Etapas de la Integración<sup>7</sup></b>
<b>ALIANZA DEL PACÍFICO</b>	<a href="https://alianzapacifico.net/">https://alianzapacifico.net/</a>	Chile; Colombia; México; Perú	2011	<b>Zona de Libre Comercio</b>
<b>COMUNIDAD ANDINA (CAN)</b>	<a href="https://www.comunidadandina.org/">https://www.comunidadandina.org/</a>	Bolivia; Colombia; Ecuador; Perú; Venezuela	1969	<b>Unión Aduanera</b>
<b>COMUNIDAD Y MERCADO COMÚN DEL CARIBE (CARICOM)</b>	<a href="https://caricom.org/">https://caricom.org/</a>	Antigua y Barbuda; Bahamas; Barbados; Belice; Dominica; Granada; Guyana; Haití; Jamaica; Montserrat; Saint Kitts y Nevis; San Vicente y las Granadinas; Santa Lucía; Surinam; Trinidad y Tobago	1973	<b>Unión Aduanera</b>
<b>MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)</b>	<a href="https://www.mercosur.int/">https://www.mercosur.int/</a>	Argentina; Brasil; Paraguay; Uruguay; Venezuela (suspendida); Bolivia en proceso de adhesión	1991	<b>Unión Aduanera</b>
<b>SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTRO-AMERICANA (SICA)</b>	<a href="https://www.sica.int/">https://www.sica.int/</a>	Guatemala; El Salvador; Honduras; Nicaragua; Costa Rica; Panamá; Belice; República Dominicana	1991	<b>Unión Aduanera</b>

Fuente: elaboración propia en base a la *Regional Trade Agreements Database* de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la información provista en las páginas web de cada Organización Regional.

<sup>7</sup> Tanto en esta, como en el resto de las tablas, para determinar la etapa de la integración se utilizó la clasificación propuesta por la *Regional Trade Agreements Database* de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Ver <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>), cuyo glosario se puede encontrar en el siguiente link: [http://rtais.wto.org/USERGUIDE/Glossary\\_MT\\_Eng.pdf](http://rtais.wto.org/USERGUIDE/Glossary_MT_Eng.pdf)

Tabla 2. Organizaciones Regionales con al menos algún grado de integración económica en Asia:

ASIA				
Organización	Sitio Web	Estados Miembros	Fundación	Etapa de la Integración
<b>ASOCIACIÓN DE NACIONES DE ASIA SUDORIENTAL (ASEAN)</b>	<a href="https://asean.org/">https://asean.org/</a>	Birmania; Brunéi; Camboya; Filipinas; Indonesia; Laos; Malasia; Singapur; Tailandia; Vietnam	1967	<b>Zona de Libre Comercio</b>
<b>ASOCIACIÓN SUDASIÁTICA PARA LA COOPERACIÓN REGIONAL (SAARC)</b>	<a href="https://www.saarc-sec.org/">https://www.saarc-sec.org/</a>	Afganistán; Bangladesh; Bután; India; Nepal; Pakistán; Sri Lanka	1985	<b>Zona de Libre Comercio</b>
<b>ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN ECONÓMICA (ECO)</b>	<a href="https://eco.int/">https://eco.int/</a>	Afganistán; Azerbaiyán; Irán; Kazajistán; Kirguistán; Pakistán; Tayikistán; Turquía; Turkmenistán; Uzbekistán	1985	Acuerdo de Comercio Preferencial, con aspiración a convertirse en una <b>Zona de Libre Comercio</b> <sup>8</sup>

Fuente: elaboración propia en base a la *Regional Trade Agreements Database* de la OMC y la información provista en las páginas web de cada Organización Regional.

<sup>8</sup> De acuerdo con la *Regional Trade Agreements Database* de la OMC, por el momento, ECO se rige por el ECO Trade Facilitation Agreement (2003), un acuerdo de comercio preferencial. De todos modos, entendiendo que la integración constituye un proceso y que la Organización declaró su intención de ir hacia una zona de libre comercio en el documento ECO Vision 2025 (2017), ECO se tendrá en cuenta para esta investigación. Como se mencionó anteriormente, lo esencial es que no constituye un proceso de integración ideológica, sin ninguna base comercial, como podría ser UNASUR.

Tabla 3. Organizaciones Regionales con al menos algún grado de integración económica en África<sup>9</sup>:

ÁFRICA				
Organización	Sitio Web	Estados Miembros	Fundación	Etapa de la Integración
<b>COMUNIDAD AFRICANA ORIENTAL (EAC)</b>	<a href="https://www.eac.in">https://www.eac.in</a>	Kenia; Uganda; Tanzania; Burundi; Ruanda; Sudán del Sur; República Democrática del Congo	1967	<b>Unión Aduanera,</b>
<b>COMUNIDAD DE DESARROLLO DE ÁFRICA AUSTRAL (SADC)</b>	<a href="https://www.sadc.int">https://www.sadc.int</a> /	Angola; Botswana; Comoras; Lesoto; Madagascar; Malawi; Mauricio; Mozambique; Namibia; República Democrática del Congo; Seychelles; Sudáfrica; Suazilandia; Tanzania; Zambia; Zimbabue	1992	<b>Zona de Libre Comercio</b>
<b>COMUNIDAD ECONÓMICA DE ESTADOS DE ÁFRICA OCCIDENTAL (ECOWAS)</b>	<a href="https://ecowas.int/">https://ecowas.int/</a>	Benín; Burkina Faso; Cabo Verde; Costa de Marfil; Gambia; Guinea-Bissau; Guinea; Liberia; Malí; Níger; Nigeria; Senegal; Sierra Leona; Togo	1975	<b>Unión Aduanera</b>
<b>MERCADO COMÚN DE ÁFRICA ORIENTAL Y AUSTRAL (COMESA)</b>	<a href="https://www.comesa.int/">https://www.comesa.int/</a>	Burundi; Comoras; Repúblicas Democrática del Congo; Yibuti; Egipto; Eritrea; Suazilandia; Etiopía; Kenia; Libia; Madagascar; Malawi; Mauricio; Ruando; Islas Seychelles; Somalia; Sudán; Túnez; Uganda; Zambia; Zimbabue	1994	<b>Unión Aduanera</b>

<sup>9</sup> En el caso de África, las membresías de algunas OR se solapan y existen Organizaciones que aglutinan a otras más pequeñas. Por ejemplo, la African Free Trade Zone (AFTZ), que comprende la SADC, la COMESA y la EAC. O la Unión Africana (UA), que reúne a las anteriores con el ECOWAS, en la African Continental Free Trade Area. También la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) que comprende la SACU. A los fines prácticos de este trabajo, y entendiendo que para que se de una integración a gran escala primero debe darse en regiones más pequeñas, en el caso africano se estudian sólo las unidades mínimas de la integración. Por este motivo, si bien la SADC comprende a la SACU, también se tendrá en cuenta por ser una unidad sub-regional.

<b>ÁFRICA</b>				
<b>Organización</b>	<b>Sitio Web</b>	<b>Estados Miembros</b>	<b>Fundación</b>	<b>Etapa de la Integración</b>
<b>COMUNIDAD ECONÓMICA DE LOS ESTADOS DE ÁFRICA CENTRAL (CEEAC)</b>	<a href="https://ceeac-eccas.org/">https://ceeac-eccas.org/</a>	Angola; Burundi; Camerún; Chad; Guinea Ecuatorial; Gabón; República Centroafricana; República del Congo; República Democrática del Congo; Ruanda; Santo Tomé y Príncipe	1983	<b>Unión Aduanera</b>
<b>UNIÓN ADUANERA DE ÁFRICA AUSTRAL (SACU)</b>	<a href="https://www.sacu.int/">https://www.sacu.int/</a>	Botsuana; Lesoto; Namibia; Sudáfrica; Suazilandia	1910	<b>Unión Aduanera</b>

Fuente: elaboración propia en base a la *Regional Trade Agreements Database* de la OMC y la información provista en las páginas web de cada Organización Regional.

Tabla 4. Organizaciones Regionales con al menos algún grado de integración económica en Europa y el espacio post-soviético:

<b>EUROPA Y ESPACIO POST-SOVIÉTICO</b>				
<b>Organización</b>	<b>Sitio Web</b>	<b>Estados miembros</b>	<b>Fundación</b>	<b>Etapa de la Integración</b>
<b>ACUERDO CENTROEUROPEO DE LIBRE CAMBIO (CEFTA)</b>	<a href="https://cefta.int/">https://cefta.int/</a>	Albania; Bosnia y Herzegovina; Minuk (Kosovo); Macedonia del Norte; Moldavia; Montenegro; Serbia	1992	<b>Zona de Libre Comercio</b>
<b>GUAM: ORGANIZACIÓN PARA LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO</b>	<a href="https://guam-organization.org/en/">https://guam-organization.org/en/</a>	Azerbaiyán; Georgia; Moldavia; Ucrania	1997	<b>Zona de Libre Comercio</b>
<b>UNIÓN ECONÓMICA EUROASIÁTICA (EAEU)</b>	<a href="http://www.eaeunion.org/?lang=en">http://www.eaeunion.org/?lang=en</a>	Armenia; Belorrusia; Kazajistán; Kirguistán; Rusia	2001	<b>Unión Aduanera</b>

Fuente: elaboración propia en base a la *Regional Trade Agreements Database* de la OMC y la información provista en las páginas web de cada Organización Regional.

Tabla 5. Organizaciones Regionales con al menos algún grado de integración económica en Medio Oriente y Norte de África:

<b>MEDIO ORIENTE Y NORTE DE ÁFRICA</b>				
<b>Organización</b>	<b>Sitio Web</b>	<b>Estados Miembros</b>	<b>Fundación</b>	<b>Etapa de la Integración</b>
<b>CONSEJO DE COOPERACIÓN PARA LOS ESTADOS ÁRABES DEL GOLFO (GCC)</b>	<a href="https://www.gcc-sg.org/">https://www.gcc-sg.org/</a>	Arabia Saudita; Baréin; Catar, Emiratos Árabes Unidos; Kuwait; Omán	1981	<b>Unión Aduanera</b>
<b>LIGA ÁRABE</b>	<a href="http://www.leagueofarabstates.net/ar/Pages/default.aspx">http://www.leagueofarabstates.net/ar/Pages/default.aspx</a>	Arabia Saudita; Argelia; Baréin; Catar; Comoras; Egipto; Emiratos Árabes Unidos; Irak; Jordania; Kuwait; Líbano; Libia; Marruecos; Mauritania; Omán; Palestina; Siria; Somalia; Sudán; Túnez; Yemen del Norte; Yibuti	1945	<b>Zona de Libre Comercio</b>

Fuente: elaboración propia en base a la *Regional Trade Agreements Database* de la OMC y la información provista en las páginas web de cada Organización Regional.

## **Promoción de IED en el Sur Global y movilidad del factor trabajo intrarregional**

Como se mencionó en la introducción de esta tesis y también al comienzo de este capítulo, las Organizaciones Regionales aquí estudiadas tomaron forma bajo un mismo clima de época (las ideas de apertura comercial del consejo de Washington y la búsqueda de un “regionalismo abierto”), y fueron creadas -o rediseñadas- por líderes políticos que tenían como objetivo principal lograr el desarrollo económico de sus naciones, a partir de la creación de un contexto económico regional favorable a las inversiones extranjeras, la construcción de economías de escala y la inserción “inteligente” en las Cadenas Globales de Valor (Acharya, 2016; Giordano y Devlin, 2011; Krapohl, 2017). Para esto, se valieron de acuerdos de libre comercio que establecieron consolidaciones arancelarias para el comercio de bienes (en algunos casos también de servicios), prohibieron las cuotas a las importaciones y otras barreras cuantitativas al comercio, procuraron mejorar las comunicaciones y logísticas regionales, y armonizaron su política comercial hacia terceros, a partir del establecimiento de un Arancel Externo Común, entre otras medidas. Es más, algunos acuerdos más sofisticados y con pretensiones más ambiciosas procuraron no sólo avanzar la eliminación de las barreras al comercio de bienes y servicios, sino también en la construcción de un verdadero mercado ampliado que contemple la movilidad del factor trabajo, a partir de políticas de flexibilización de la migración de trabajadores a nivel intrarregional.

Esto último se puede entender a partir de los supuestos de la Teoría de la Libre Movilidad de los Factores Productivos, expuesta en el Capítulo III, y su aplicación a la relación entre las economías desarrolladas y las economías en vías de desarrollo y en transición. Esta teoría entiende que las EMN con capacidad de realizar IED son originarias de países con economías avanzadas, las cuales encuentran ventajas de localización en países en vías de desarrollo (PED), abundantes en trabajo y con salarios reales más bajos (Krugman y Obstfeld, 2006). Por otra parte, los PED se ven tentados a aceptar los capitales extranjeros e, incluso, de promover cambios legislativos en pos de atraerlos, debido al impacto positivo que estas inversiones pueden tener para el desarrollo de sus países.

En este sentido, García y López (2020) explican que los gobiernos justifican el apoyo público a la IED a partir de las posibles externalidades positivas que generan en el mercado local. Estos derrames positivos tienen que ver con la transferencia de conocimiento y de *know-how* de las EMN a las empresas domésticas, a partir de la transferencia directa de tecnología y la difusión y/o imitación de buenas prácticas organizacionales. Además, consideran que la IED tiene el potencial de crear empleo y de contribuir a diversificar las exportaciones, transformando la estructura productiva doméstica.

En vista de lo expuesto, los gobiernos de los PED procuran implementar estrategias de política pública específicamente destinadas a atraer inversiones extranjeras. Garcia y López (2020) explican que la promoción de inversiones incluye incentivos fiscales y financieros, así como también un conjunto de instrumentos focalizados en atender aspectos específicos, tales como el acceso a mano de obra calificada y/o barata. De esta forma, el sector público de los Estados del Sur Global tiene fuertes incentivos para liberalizar los flujos de capitales extranjeros y la movilidad del factor trabajo, creando así un entorno económico más eficiente y atractivo para el ingreso de IED.

En las Organizaciones Regionales del Sur Global esta idea se traduce en el surgimiento de regímenes de gobernanza migratoria intrarregional más flexibles, es decir, en la aparición de políticas de liberalización de la circulación de personas dentro de una región y en los derechos asociados a dicha movilidad. De esta manera, de acuerdo con Krapohl (2019), los Estados del Sur Global cooperarán en pos de una mayor integración, en la medida en que esto les permita obtener beneficios en sus interacciones con actores extrarregionales y atraer flujos de inversiones.

Estas políticas de gobernanza migratoria constituyen la variable que se pretende analizar en esta tesis. En la próxima sección se hará una definición exhaustiva de los tipos de política de gobernanza migratoria que puede implementar una Organización Regional, haciendo énfasis en: sobre quiénes regula, con qué objetivos es implementada, y en los tipos de derechos que conllevan. Además, se hará especial mención a los costos políticos y económicos de implementación que cada una implica.

### **Tipos de gobernanza migratoria**

Siguiendo a Lavenex et al. (2016), los regímenes migratorios regionales suelen estar constituidos por instituciones formales que regulan la liberalización (generalmente parcial) de los flujos de personas al interior de una región. La mayoría de las veces, estas iniciativas también abordan los derechos de los migrantes y están vinculadas a la búsqueda de una integración económica regional más profunda y eficiente. Así, al menos en un principio, el sistema de gobernanza migratoria está intrínsecamente relacionado con la consecución del objetivo económico y comercial de la integración.

De todos modos, cabe aclarar que no todos los regímenes de gobernanza migratoria regionales son iguales, sino que es posible encontrar variaciones dentro de cada regionalismo (Nita, 2017). En la actualidad, es posible ordenar a las distintas Organización Regional en



cuatro categorías diferentes, según el tipo de política de gobernanza migratoria que implementen, de menor a mayor grado de supranacionalismo e integración sociopolítica:

- (1) Aquellas que no poseen ningún esquema de gobernanza migratoria específico;
- (2) Las que poseen políticas de flexibilización del flujo de mano de obra calificada;
- (3) Aquellas que han implementado políticas migratorias de libre circulación de personas y de trabajadores;
- (4) Y las que han dado un paso más allá y han avanzado hacia regímenes de ciudadanía comunitaria.

A su vez, existen dos motivos por los cuales tiene sentido estudiar la ciudadanía supranacional y el régimen de gobernanza migratoria como partes de un mismo fenómeno. Por un lado, en el marco de una comunidad política, el ejercicio de la ciudadanía está estrechamente vinculado a la política migratoria, los derechos sociales, la política de visados y la regulación del mercado laboral (Wiener, 1998). En segundo lugar, es probable que la ciudadanía supranacional sea el resultado de un desarrollo institucional “paso a paso”, en el que primero se establecen políticas relacionadas con los derechos de los trabajadores y personas migrantes, para luego dar lugar a una definición legal de la ciudadanía (Weinrich, 2021). Esto último, también justifica el ordenamiento de las diferentes políticas de gobernanza migratoria en un continuo de menor a mayor nivel de integración sociopolítica: en la medida en que la región avance desde políticas migratorias de menor alcance y de pura cooperación intergubernamental, hacia otras más universales y en las que se deleguen más funciones a la OR, más cerca se estará de un esquema supranacional de ciudadanía.

La existencia de diferentes modos de gobernanza migratoria hace necesaria una definición exhaustiva de cada tipo ideal que permita precisar las variaciones entre cada tipo de política. Este paso previo es imprescindible para proceder a la correcta codificación y clasificación sistemática de las unidades de análisis, objeto central de esta tesis. A continuación, se ahonda en la definición de cada tipo ideal:

### **(1) Organizaciones Regionales que no poseen ningún esquema de gobernanza migratoria específico**

En este caso, los Estados miembros de una Organización Regional no han avanzado en la integración en este sentido. Por tanto, no poseen ningún esquema de gobernanza migratoria pactado que flexibilice la movilidad de personas o de trabajadores de un Estado miembro a otro, sino que esta área es regulada por la legislación doméstica de cada país.

El máximo grado de cooperación internacional que se puede encontrar es la adhesión de cada país a convenios internacionales macro, como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés) (1995) de la OMC, el Pacto Mundial sobre los Refugiados (AG, 2018a), o el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (AG, 2018b), entre otras resoluciones y documentos aprobados en el seno de las Naciones Unidas<sup>10</sup>. Pero no hay cooperación entre los miembros de la Organización regional para crear políticas específicas que regulen el flujo de personas a nivel intra-regional.

En la medida en que los Estados miembro de la Organización Regional también sean parte de la OMC y el RTA haya sido notificado, el movimiento de personas físicas dentro de la región estará regulado por el Modo 4 del GATS. Dicho documento refiere a la circulación y presencia temporal de personas que prestan servicios comerciales, y no de aquellas que pretenden acceder al mercado laboral o de las que trabajan en sectores no relacionados con los servicios. El Modo 4 sólo considera el movimiento de trabajadores altamente cualificados, como directivos, ejecutivos o especialistas, y los traslados intra-corporativos (empleados extranjeros de empresas extranjeras establecidas en el país de acogida). Además, es importante destacar que, conforme al anexo del GATS, los Estados miembros siguen siendo libres de aplicar medidas relativas a la ciudadanía, la residencia o el acceso al mercado laboral con carácter permanente.

Por otra parte, los derechos de los trabajadores migrantes serán los estipulados por los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, siempre y cuando, hayan sido ratificados por los Estados miembros de la Organización regional. Estos convenios reflejan estándares mínimos relativos al “trabajo decente”, es decir,

la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para todos, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres (OIT, s. f.).

En sintonía con esta definición, los convenios tienen contenidos mínimos y no reconocen derechos operativos, sino que se limitan a incorporar disposiciones programáticas o líneas generales de actuación, y su ejecución depende de la voluntad política de los Estados, a través de la celebración de convenios bilaterales o multilaterales (Durán, 2019).

---

<sup>10</sup> Recordar que ni el Pacto Mundial sobre los Refugiados, ni el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular son vinculantes, ya que, no son decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad (Ver Carta de Naciones Unidas, Capítulo V, art. 25).

Finalmente, en la medida en que esta es la situación por *default* de las Organizaciones regionales, no tiene sentido hablar de costos políticos y económicos de implementación.

## **(2) Política migratoria de flexibilización del flujo de mano de obra calificada**

Este tipo de política es tradicionalmente asociada a la voluntad de los Estados miembros de complementar o potenciar la cooperación en el plano económico. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) reconoce que “las industrias y los servicios modernos dependen cada vez más de la adquisición, el despliegue y el uso de conocimientos humanos para añadir valor a sus operaciones. Cuando estos conocimientos no están disponibles a nivel local, los empresarios suelen buscarlos en el extranjero” (Salt, 1997, p.4). De esta manera, a nivel regional, las Organizaciones que tienen como objetivo primario promover el desarrollo económico flexibilizan el flujo de trabajadores intra-regional con el fin de garantizar ciertos niveles de competitividad en el mercado mundial. De todos modos, en este tipo de política sólo se tiene en cuenta a los trabajadores calificados, ya que, como propone la OCDE, son aquellos que poseen el conocimiento técnico específico necesario para desarrollar el potencial local.

Si bien no existe un concepto o definición consensuada sobre quiénes son trabajadores altamente cualificados, en términos generales se los puede describir como profesionales, directivos y técnicos especialistas (Salt, 1997). Las Organizaciones Regionales que flexibilizan la migración de este tipo de personas suelen establecer Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM) que definen qué flujo de mano de obra se prioriza, así como las habilidades que se prefieren. Estos ARM pueden darse tanto a nivel supranacional, estableciendo condiciones homogéneas para todos los países, como bilateralmente entre los Estados miembros de la Organización.

Cabe destacar que suelen estipularse acuerdos de duración limitada, en los que los migrantes se movilizan a otro país de forma temporal, sin intención de residir de forma permanente (Salt, 1997). Además, este tipo de programas de “migración selectiva” puede venir acompañada por el reconocimiento de derechos laborales y de seguridad social para aquellos trabajadores calificados que dejan sus países, los cuales cada Estado receptor se encarga de garantizar<sup>11</sup>. De esta manera, la importancia de la Organización Regional es

---

<sup>11</sup> Los Estados nación pueden negociar acuerdos bilaterales o multilaterales que garanticen ciertos estándares para los trabajadores de un Estado miembro otro. En general, estas garantías están reflejadas en los ocho convenios fundamentales de la OIT: Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29);

limitada, ya que su rol queda relegado al marco bajo el cual se da la negociación política de los ARM y de los tratados bilaterales o multilaterales que garantizan derechos para los trabajadores migrantes.

En lo que respecta a los costos económicos de implementación, hay que tener en cuenta los costos de la burocracia asociados a la ejecución de esta política (trámites de visa y permiso de residencias, homologación de títulos, funcionarios de migraciones) y de seguridad social y garantías de cumplimiento de los derechos estipulados para los migrantes (desde el punto de vista de los Estados receptores). De todos modos, como establecen la mayoría de los modelos de equilibrio, estos costos resultan menores en comparación con los beneficios que trae la mayor movilidad de factores productivos a nivel regional, para el aumento de la eficiencia y la productividad generales de la economía (Appleyard y Field, 2014; Krugman y Obstfeld, 2006). La apertura de las fronteras únicamente a trabajadores altamente calificados es “particularmente ventajosa desde el punto de vista económico, debido a que aumenta la innovación y el espíritu empresarial, lo que puede impulsar la productividad y el crecimiento económico a largo plazo” (Orrenius y Zavodny, 2012, p. 2).

Por otra parte, de acuerdo con los trabajos que estudian la migración Norte-Sur, los costos políticos de este tipo de política migratoria regional tiene que ver con la puja distributiva agravada por la brecha salarial que se genera entre los trabajadores calificados y no calificados en el país emisor<sup>12</sup> (Aydemir y Borjas, 2007; Barrett, FitzGerald y Nolan, 2002), así como las posibles tensiones fruto de la desigualdad en el desarrollo que puede generarse entre los Estados miembros de la Organización Regional. De todos modos, respecto a esto último, Orrenius y Zavodny (2012) afirman que los efectos de la migración Sur-Sur

---

Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100); Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). Además, los Estados pueden dar un paso más allá en la negociación y avanzar hacia la portabilidad de los derechos de seguridad social de los trabajadores altamente calificados. Conforme a lo estipulado en el Convenio 102 de la OIT sobre la seguridad social (1952), los ejes contingencias que se deberían atender son: enfermedad (parte II), desempleo (parte IV), vejez (partes V), accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (parte VI), incapacidad para trabajar (parte VI), maternidad (parte VIII), invalidez (parte IX) y sobrevivientes (parte X). Lo importante es destacar que estos convenios constituyen guías para la correcta protección de los trabajadores migrantes. Como tales, no son vinculantes, sino que los Estados los pueden tener en cuenta a la hora coordinar garantías para los trabajadores migrantes altamente calificados, en el marco de las negociaciones por los ARM.

<sup>12</sup> Se supone que, en la medida en que disminuye la oferta de trabajadores altamente calificados en el país emisor, aumentan los salarios de ese tipo de trabajadores. En cambio, en el país receptor, el aumento de la oferta de trabajadores cualificados hace que el salario de ese tipo de trabajadores caiga, disminuyendo la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados (Orrenius y Zavodny, 2012).

todavía no han sido demasiado estudiados como para llegar a resultados concluyentes. Por este motivo, este argumento sólo sería extrapolable a contextos en los que la migración Sur-Sur se diera entre países con notables asimetrías en términos de desarrollo. Por ejemplo, este podría ser el caso de Sudáfrica con el resto de los miembros del SACU, o de Singapur y los países de ASEAN.

### **(3) Política migratoria de libre circulación de personas y trabajadores**

Un régimen de libre circulación de personas se caracteriza por facilitar la entrada y permanencia de los nacionales de un Estado miembro en otro Estado miembro de la Organización Regional. Por ejemplo, a partir de la exención de visado, los visados de entrada múltiple y/o los procedimientos acelerados de visado, entre otros. Además, algunas veces, este tipo de régimen también incluye políticas auxiliares de protección social y de no discriminación, con el objetivo de incentivar la movilidad de trabajadores (Durán, 2019).

La clave de una política de libre circulación de personas es la profundización de la integración en términos negativos, ya que, se eliminan gran parte de las trabas burocráticas a la circulación del factor trabajo. Al igual que en las políticas de flexibilización del flujo de la mano de obra calificada, se busca mejorar la competitividad de los Estados miembros en el mercado mundial, a partir de una asignación más eficiente de los recursos humanos. Pero, en este caso, se reducen casi al máximo las trabas burocráticas para la movilidad de personas, flexibilizando la obtención de visados y permisos de residencia para cualquier tipo de trabajador (calificados y no calificados).

De todos modos, esta política también puede conllevar algún grado de integración positiva en la medida en que se adopten medidas de portabilidad de los derechos de seguridad social que permitan preservar los derechos sociales adquiridos en el Estado de origen, en el nuevo mercado laboral. Al igual que en un régimen de flexibilización de la circulación de mano de obra calificada, este tipo de políticas son auxiliares, en tanto sirven para incentivar y facilitar la migración por motivos laborales. En esta etapa de la integración, esto se logra yendo más allá de los contenidos mínimos dispuestos en los convenios generales de la OIT, y avanzando en la armonización y coordinación de las políticas de previsión social de los Estados miembros (Messkoub, Siegmann y Taha, 2015).

Por otra parte, cabe destacar que como la libre circulación ya no está limitada a un grupo específico de personas, se evidencian cambios en los derechos de las personas migrantes. Murcia (2016) explica que esto se debe a que las personas que se movilizan para trabajar no necesitan lo mismo que aquellas que migran al margen de la situación laboral:

La migración por razones de trabajo no puede equipararse por completo al mero cambio de residencia decidido por una persona, ni por sus necesidades logísticas, ni por el escenario (vital, familiar e incluso social) al que da o puede dar lugar. La persona que circula por motivos profesionales requiere sobre todo oportunidades en la búsqueda de empleo, protección en sus condiciones de trabajo y asistencia en las condiciones ligadas al trabajo (como es el caso de la seguridad social), mientras que la persona que se mueve de un país a otro por motivos distintos del trabajo (aunque no se descarte por completo la búsqueda de empleo) necesita antes que nada facilidades para su adecuada reubicación en un nuevo contexto ciudadano (es decir, sobre todo, facilidades de naturaleza administrativa o burocrática) (p. 414).

Por tanto, los derechos asociados a este tipo de migración son más abarcativos que los pensados para el segundo tipo de política migratoria, destacándose, sobre todo, el principio de “no discriminación por cuestiones de nacionalidad” para todos los trabajadores y no sólo para los altamente calificados (Gerhards, 2008). En esencia, la libre circulación de personas es una política de gobernanza migratoria que busca garantizar que todo ciudadano de un Estado miembro de una Organización Regional pueda buscar empleo en otro Estado miembro, en las mismas condiciones que un residente de ese país (Chalmers, Davies y Monti, 2006).

Por último, resta analizar los costos de un régimen de libre circulación de personas y de trabajadores. En primer lugar, es importante remarcar que, al profundizar la integración negativa, este tipo de régimen disminuye al mínimo los costos burocráticos que se habían señalado en la sección anterior, ya que, se simplifican los requisitos y procedimientos administrativos para que los nacionales de un Estado miembro trabajen y residan en otro Estado miembro. Al mismo tiempo, conforme argumentan las principales teorías que justifican la integración económica, la liberalización permite lograr la asignación más eficiente de los recursos humanos, aumentando los beneficios de la integración económica. Finalmente, es probable que los Estados receptores se enfrenten a mayores gastos en términos de política de seguridad social, según adopten políticas de portabilidad, aunque algunos estudios argumentan que la coordinación de la seguridad social está poco desarrollada en la migración Sur-Sur, al menos en comparación con la migración Norte-Norte y Norte-Sur (Messkoub, Siegmann y Taha, 2015).

Finalmente, debido al aumento de los flujos migratorios, este tipo de política de gobernanza puede llevar a problemas de integración de los migrantes, con importantes costos políticos para los Estados receptores, siempre y cuando, los migrantes no logren integrarse a la sociedad de acogida (Cornelius y Ronsenblum, 2012). Esta es la razón por la cual la

garantía de los derechos a la igualdad de trato y no discriminación son tan importantes en un modelo de gobernanza migratoria de libre circulación de personas y trabajadores.

#### **(4) Régimen de ciudadanía comunitaria**

Los esquemas de ciudadanía comunitarias o regionales implican un paso ulterior en la integración sociopolítica de los Estados miembros y llevan a una superposición de las lealtades políticas de los individuos: a la autoridad política nacional, el Estado nación, se le suma una nueva autoridad política supranacional, la Organización Regional<sup>13</sup>. La mayor parte de la literatura reconoce que un régimen de ciudadanía comunitaria se alza sobre la base de la libre circulación de personas y el derecho a la residencia permanente (Bauböck, 2007; Strumia, 2017; OIM, 2010), pero es importante remarcar que no son lo mismo.

Retomando a Jenson (2007), un régimen de ciudadanía comprende aquellos acuerdos institucionales, normas y entendimientos que guían y dan forma a las decisiones de política, a las definiciones de los problemas, y a los reclamos de los ciudadanos dentro de una comunidad política. Además, la autora explica que la ciudadanía posee cuatro dimensiones. En primer lugar, un régimen de ciudadanía especifica las condiciones de pertenencia a una comunidad política supranacional, lo cual contribuye a establecer los límites de dicha comunidad. Como explica Bauböck (2012), “distinguir entre miembros y no miembros es una necesidad constitutiva de cualquier sistema de gobierno autónomo” (p. 3). En segundo lugar, establece un reconocimiento formal de derechos y obligaciones específicas de los ciudadanos (civiles, políticos, sociales y culturales; individuales y colectivos), cuyo reconocimiento también configura los límites de inclusión y exclusión de una comunidad política. En este punto, es importante remarcar que se incluyen derechos de tercera generación y, por tanto, se reconoce a la “sociedad transnacional” como sujeto de derecho. En tercer lugar, define el *responsibility mix* (responsabilidades sociales) que tiene la autoridad política (en este caso, la Organización Regional y el Estado nación), que se diferencian de aquellas que son del mercado, la familia y de las comunidades sociales que forman parte del “diamante del cuidado”. Se establece, además, una definición de cómo generar el bienestar (mediante la provisión de qué bienes), a partir de una idea de igualdad entre todos los ciudadanos comunitarios. Finalmente, un régimen de ciudadanía también prescribe los acuerdos de gobernanza de una entidad política. Entre ellos, incluimos los mecanismos institucionales que

---

<sup>13</sup> Esto es lo que en la literatura se denomina “*nested politics*” o “*multilevel polity*”, es decir, sistemas de gobierno anidados en los que los individuos son simultáneamente ciudadanos de comunidades políticas estatales y supraestatales (Bauböck, 2007).

dan acceso al poder, los modos de participación en la vida cívica y los debates públicos, y la legitimidad de determinados tipos de reivindicaciones.

Si bien la autora conceptualiza esta idea para contextos domésticos, es posible extrapolar el modelo al análisis de Organizaciones Regionales (Jenson, 2007; Weinrich, 2020). En particular, esta definición es útil porque permite diferenciar sustantivamente una ciudadanía comunitaria de una política de libre circulación de personas y trabajadores: si bien ambas implican el desdibujamiento de las fronteras nacionales, la ciudadanía comunitaria cambia la forma tradicional de concebir al Estado nación como el único proveedor de bienes y servicios, al ampliar la idea de *responsibility mix*. Esto se puede dar tanto porque la responsabilidad ahora recae sobre el ámbito regional, o porque hay una igualdad en el acceso a los bienes públicos por parte todos los ciudadanos de una región. Sobre esto último, vale aclarar que no es lo mismo poder trasladarse de un país a otro sin la necesidad de visa (libre circulación), que ser tratado de la misma manera que un ciudadano local (ciudadanía comunitaria)<sup>14</sup>.

En esencia, bajo un régimen de ciudadanía comunitaria, y en línea con las ideas de un gobierno multinivel, la Organización Regional comienza a hacerse cargo del bienestar de los ciudadanos y comparte esta responsabilidad con el Estado nación. Si bien es cierto que bajo una política de libre circulación pueden existir esquemas de portabilidad de derechos de seguridad social, un régimen de ciudadanía comunitaria implica una coordinación aún mayor de las políticas de los Estados miembros y la ampliación de la agenda a temas que exceden el cuidado del trabajador migrante y su inserción en el mercado laboral. En la medida en que se consagren derechos de tercera generación para la sociedad transnacional (derecho al desarrollo, a la paz, a un medioambiente sano, entre otros), los Estados miembro profundizarán la cooperación e integración en nuevas áreas, y la Organización Regional comenzará a tratar problemas que aquejan a la región en su conjunto, como, por ejemplo, cuestiones de género, medioambiente, seguridad, entre otros.

Por otra parte, este tipo de política puede comprender el ejercicio activo de construcción de ciudadanía a nivel supranacional, a través de políticas que busquen generar un sentimiento de pertenencia, como la educación y la difusión de una cultura y símbolos comunes (Weinrich, 2021). Esto da pie a pensar en un régimen de ciudadanía comunitaria

---

<sup>14</sup> Sobre este punto, Strumia (2017) explica que la ciudadanía supranacional rearticula la ciudadanía más allá de sus fronteras, conforme a una norma de reconocimiento mutuo: cada Estado miembro reconoce como propios a los ciudadanos nacionales de otros Estados miembros, y los derechos políticos y de residencia, concedidos a los ciudadanos supranacionales en comunidades nacionales más allá de la suya, concretan esta regla de reconocimiento.



como parte de un proceso de consolidación de una nueva comunidad política supranacional, en donde hay una noción de identidad regional compartida y una búsqueda del desarrollo colectivo (Bogado Bordazar, 2021). Cabe aclarar que esto no anula la comunidad nacional, sino que ambas comunidades políticas (nacional y supranacional) se superponen, interconectando las instituciones domésticas y regionales (Strumia, 2017).

Por otra parte, respecto a los costos económicos de este tipo política de gobernanza migratoria, es necesario remarcar que aumenta el gasto público de los Estados miembro, debido a que, al menos por el momento, ninguna Organización Regional recauda sus propios impuestos, sino que funcionan a partir de los aportes de los Estados que la componen (Vila Maior, 2010). Además, estos costos no son compensados por un aumento de la eficiencia económica, ya que esta puede ser alcanzada a partir de un menor nivel de integración y coordinación, gracias a una política de libre circulación de personas, lo cual hace más anómalo el fenómeno estudiado en esta tesis.

Finalmente, en la medida en que se piense la relación entre la ciudadanía nacional y la supranacional como un juego de suma cero, el avance hacia un régimen de ciudadanía comunitaria representa un costo político altísimo para los Estados, ya que, atenta de lleno contra su soberanía y redirigirá la lealtad política de sus nacionales hacia la autoridad política regional. Ahora bien, como explica Strumia (2017), esto no tiene por qué ser así. En cambio,

la ciudadanía supranacional, al reorganizar los derechos, el estatus, la identidad y la participación, vuelve a comprometer a la ciudadanía nacional a un nivel diferente (...) Lejos de diluir o vaciar las ciudadanías nacionales, la ciudadanía supranacional en realidad las potencia. Amplía el alcance de la ciudadanía nacional extraterritorialmente y la complementa con un conjunto de derechos transnacionales que le permiten acceder al ámbito de otras ciudadanías nacionales. La ciudadanía nacional sale enriquecida de este proceso. Esto es cierto no sólo para la ciudadanía nacional de los inmigrantes intracomunitarios, que se benefician concretamente de la fructificación de los derechos sobre una base transnacional. También los ciudadanos nacionales asentados ven reforzado su estatus por la ciudadanía supranacional, que les permite participar en la comunidad de cualquier otro Estado miembro (p. 9).

De esta manera, la ciudadanía comunitaria, si bien implica una fuerte inversión económica, puede tener grandísimos rendimientos políticos, ya que, permite un revitalización y enriquecimiento del estatus de ciudadanía nacional. Además, en tanto venga acompañada de una retórica que coloque al ciudadano en el centro del proyecto integracionista, la ciudadanía comunitaria contribuirá a legitimar la actividad de la Organización Regional (Lenz y

Schmidtke, 2023; Lenz y Söderbaum, 2023). Finalmente, es posible que las estrategias de construcción de ciudadanía que impliquen la difusión de una identidad regional permitirán una convivencia y cooperación más armoniosa y cohesionada en el plano doméstico (entre nacionales y migrantes) y a nivel intra-estatal (entre los Estados miembros), aliviando los potenciales conflictos por problemas de integración social y de desigualdad en el desarrollo que fueron señalados en las secciones anteriores.

Como síntesis, la siguiente tabla reúne las principales ideas expuestas en esta sección:

Tabla 6. Los cuatro tipos de política de gobernanza migratoria que se pueden implementar en un regionalismo:

TIPOS DE POLÍTICA DE GOBERNANZA MIGRATORIA				
	No poseen ninguna política de gobernanza migratoria específica	Flexibilización del flujo de mano de obra calificada	Libre circulación de personas y de trabajadores	Régimen de ciudadanía comunitaria
<b>Alcance</b>	-	Limitado	Universal	Universal
<b>¿Quiénes?</b>	Extranjeros/Migrantes	Trabajadores altamente calificados de los Estados miembros	Nacionales de los Estados miembro	Ciudadanos de la comunidad política transnacional
<b>Contenido</b>	<p>No hay régimen migratorio específico</p> <p>La migración se regula unilateralmente respetando acuerdos internacionales marco. como el Modo 4 del GATS de la OMC</p>	<p>Se facilita el acceso a una VISA para que trabajadores calificados de un Estado miembro puedan trabajar en otro Estado miembro</p> <p>Acuerdos de Reconocimiento Mutuo bilaterales o regionales que definen requisitos de calificación</p>	<p>Libre circulación de personas, con especial énfasis en trabajadores y sus familias</p> <p>Simplificación de los procedimientos administrativos para circular, trabajar y residir en otro Estado miembro</p>	<p>Se alza sobre la base de la libre circulación de personas</p> <p>Implica una definición de las condiciones de pertenencia relativas a la nueva comunidad política supranacional</p> <p>Se reconocen una serie de una serie de derechos y obligaciones de primera, segunda y tercera generación</p> <p>Se establece un <i>mix de responsabilidades</i> que tiene la autoridad política</p> <p>Expresa acuerdos de gobernanza y mecanismos de acceso a las instituciones de poder supranacionales</p>

<b>TIPOS DE POLÍTICA DE GOBERNANZA MIGRATORIA</b>				
	<b>No poseen ninguna política de gobernanza migratoria específica</b>	<b>Flexibilización del flujo de mano de obra calificada</b>	<b>Libre circulación de personas y de trabajadores</b>	<b>Régimen de ciudadanía comunitaria</b>
<b>¿Con qué objetivo?</b>	-	<p>Complementar la integración económica, procurando hacer un uso más eficiente de los recursos</p> <p>El objetivo final es que los Estados miembros sean más competitivos en el mercado mundial</p>	<p>Mejorar la competitividad de los Estados miembros en el mercado mundial, a partir de la asignación más eficiente posible del factor trabajo dentro de la región</p>	<p>Colocar al ciudadano en el centro del proyecto de integración, a partir de la profundización de la dimensión sociopolítica de la integración</p> <p>Reconocer la existencia de una sociedad transnacional a partir del reconocimiento de derechos de tercera generación</p>
<b>Compromisos asumidos por los Estados/la OR</b>	<p>Garantías de “trabajo decente”, conforme hayan ratificado los convenios fundamentales de la OIT</p>	<p>Abolición de toda discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores calificados de los Estados miembros</p> <p>Pueden implementarse derechos laborales y de seguridad social, específicos para trabajadores calificados, en línea con los convenios fundamentales de la OIT</p>	<p>Política de "no discriminación" por motivos de nacionalidad a la hora de conseguir trabajo</p> <p>Existe la posibilidad de garantizar la portabilidad de los derechos de seguridad social para todos los trabajadores migrantes</p>	<p>Derechos civiles y políticos</p> <p>Derechos económicos, sociales y culturales</p> <p>Derechos colectivos que permiten identificar la existencia de una sociedad transnacional</p>
<b>¿Sobre quién recae el <i>mix</i> de responsabilidades?</b>	Estado Nación	Estado Nación	Estado Nación (con cada vez más coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social)	Los Estados miembro y la OR comparten la responsabilidad de preservar el bienestar de los ciudadanos regionales

TIPOS DE POLÍTICA DE GOBERNANZA MIGRATORIA				
	No poseen ninguna política de gobernanza migratoria específica	Flexibilización del flujo de mano de obra calificada	Libre circulación de personas y de trabajadores	Régimen de ciudadanía comunitaria
<b>Costos</b>	-	<p>Costos económicos por mayor burocracia migratoria compensados por mayor eficiencia y productividad económica</p> <p>Puja distributiva agravada por la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados, en el caso de que la migración se de entre países con importantes asimetrías en cuanto al desarrollo</p> <p>Tensiones generadas por desigualdad en el desarrollo entre los Estados miembros</p>	<p>Disminuyen al mínimo los costos burocráticos vinculados a la migración y aumentan los beneficios de la integración económica</p> <p>Posible aumento de los gastos sociales del país receptor</p> <p>Posibles costos políticos derivados de problemas de integración entre los migrantes y los ciudadanos nacionales</p>	<p>Aumenta el gasto social de los Estados miembros sin traducirse en una mejora de la eficiencia económica</p> <p>Beneficios políticos porque revitaliza el estatus de ciudadanía nacional y aliviana potenciales conflictos culturales y derivados de la desigualdad económica entre Estados miembros</p>

Fuente: elaboración propia en base a la tipología construida en esta sección.

## Capítulo V. Clasificación de las Organizaciones Regionales según su política de gobernanza migratoria regional

En este capítulo se presenta una codificación y clasificación sistemática de los diecinueve procesos de integración regional en curso en el Sur Global, a la luz de la tipología de las políticas de gobernanza migratoria elaborada en el capítulo anterior. Para esto, se llevó a cabo un análisis de documentos políticos producidos en el seno de los diecinueve regionalismos que fueron seleccionadas (1) por estar conformados por economías en vías de desarrollo y/o en transición; y (2) por tener algún grado de integración económica (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común o unión económica).

Los documentos oficiales que se examinaron fueron producidos en el seno de las Organizaciones Regionales, son jurídicamente vinculantes y adoptan la forma de acuerdos, protocolos, estatutos, convenciones y actas. Para determinar si se acercan más a un tipo de gobernanza migratoria o a otro, se los interpretó en su conjunto, y no como resoluciones aisladas. Además, se buscó identificar, dentro de sus disposiciones, el alcance de la política y forma en la que se regula la migración, el tipo de compromisos asumidos por los Estados/OR, y sobre quién recae el mix de responsabilidades. Con el objeto de distinguir entre aquellas OR que aspiran a desarrollar un determinado tipo de gobernanza migratoria de las que efectivamente lo tienen, se buscó identificar al menos un documento con cláusulas operativas, para poder proceder en la clasificación. Todos los documentos analizados fueron extraídos de los sitios web de cada Organización Regional.

En primer lugar, se encontró que la Alianza del Pacífico, CEFTA, ECO, GUAM, SACU, SADC y SICA no cuentan con ningún esquema de gobernanza migratoria específico. En segundo lugar, sólo ASEAN, CARICOM y SAARC poseen una política de flexibilización del flujo de mano de obra calificada. Tercero, CEEAC, COMESA, EAC y EAEU tienen documentos que estipulan una política de libre circulación de personas. En cuarto lugar, solamente CAN, ECOWAS, GCC y MERCOSUR se encuentran implementando regímenes de ciudadanía comunitaria. Finalmente, por impedimentos de idioma, la Liga Árabe no pudo ser clasificada, al no estar en funcionamiento la versión en inglés de su sitio web, ni poseer traducción de sus documentos a otra lengua que no sea árabe<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> El sitio web oficial de la Liga Árabe, [جامعة الدول العربية \(leagueofarabstates.net\)](http://جامعة الدول العربية (leagueofarabstates.net)), fue consultado por última vez el 20/06/2023 y su versión en inglés no estaba en funcionamiento.

**(1) Organizaciones Regionales que no tienen ningún esquema de gobernanza migratoria específico: la Alianza del Pacífico, CEFTA, ECO, GUAM, SACU, SADC y SICA**

Las Organizaciones Regionales que se encuentran dentro de este grupo no han desarrollado, al menos hasta el momento, ninguna política específica que regule el flujo de trabajadores a nivel intra-regional, sino que este área temática queda sujeta a la legislación doméstica de cada Estado miembro. En algunos casos, se ha llegado a avanzar en el plano bilateral, pero no en el desarrollo de un acuerdo o protocolo que disponga lineamientos comunes para todas las partes. Por ejemplo, en SACU, Sudáfrica ha entablado diferentes memorandos de entendimiento que flexibilizan los flujos de personas entre ese país y cada uno de los Estados miembros, pero no se ha desarrollado ningún marco migratorio a nivel regional. Ni siquiera el Acuerdo de la SACU (2002), tiene disposición alguna sobre comercio de servicios, ni sobre el flujo de trabajadores, sino que se restringe exclusivamente a liberalizar el comercio de bienes.

Por otra parte, en algunos acuerdos de integración existen artículos declarativos sobre la importancia de la libre movilidad de factores productivos, aunque sin establecer medidas concretas respecto a la circulación de trabajadores. Este es el caso de la Alianza del Pacífico, que tanto en la Declaración de Lima (2011), como en el Acuerdo Marco de 2015, plantea la importancia de “facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en el territorio de las partes” (Acuerdo Marco, art. 3 (2), 2015), pero no tiene ningún artículo operativo al respecto, ni protocolo anexo. En ECO sucede algo similar. En el artículo II del Tratado de Esmirna (1996), carta fundacional de esta Organización, se establece que su objetivo principal es la mejora del nivel de vida de los Estados miembros (párr. a), a través de la eliminación progresiva de las barreras comerciales dentro de la región y la expansión del comercio intra y extra-regional (párr. b). En línea con estas metas, los Estados parte adoptaron en 2003 el Acuerdo Comercial de la Organización de Cooperación Económica, mejor conocido como ECOTA, el cual consiste, principalmente, en arreglos relacionados con la reducción de aranceles (art. 4) y no posee ningún artículo sobre el comercio de servicios y movilidad de trabajadores.

Por otra parte, algunas de estas Organizaciones Regionales han adoptado protocolos relativos a la libre circulación de trabajadores, pero estos son puramente declarativos. Por ejemplo, en SADC, el Protocolo sobre la Facilitación del Movimiento de Personas (2005) constituye un conjunto de cláusulas programáticas que se limitan a formular lineamientos y compromisos generales para que los Estados miembros modifiquen su legislación doméstica

y faciliten, mediante acciones unilaterales, el movimiento de personas dentro de la región (no hay un tratado con compromisos vinculantes a nivel regional).

Finalmente, en algunas de estas OR sí se ha avanzado en la flexibilización del flujo de personas con fines culturales, académicos y por turismo, pero no se ha avanzado en la posibilidad de residir temporalmente en otro Estado miembro, ni en acceder al mercado laboral. Por ejemplo, el Convenio Centroamericano de Libre Movilidad (CA-4) del SICA (2006) permite la circulación de ciudadanos de los países firmantes únicamente con un simple documento de identidad y la permanencia de hasta 90 días en un territorio parte, pero explícitamente prohíbe trabajar y realizar cualquier actividad remunerada en el país que se visita.

En este primer apartado no se expone una tabla, ya que, al no poseer una política de gobernanza migratoria, no hay documentos significativos.

## **(2) Organizaciones Regionales que poseen una política migratoria de flexibilización del flujo de mano de obra calificada: ASEAN, CARICOM y SAARC**

Tanto ASEAN, como CARICOM y SAARC, poseen una política migratoria de libre circulación exclusiva para trabajadores que cumplan con ciertas cualificaciones. De todos modos, no todas ellas regulan el flujo de trabajadores de la misma manera. Por un lado, en la ASEAN esta política se encuentra altamente institucionalizada por un Marco de Referencia de Cualificaciones (2016) y por una serie de Acuerdos de Reconocimiento Mutuos (ARM) que armonizan los estándares de cualificación a nivel regional, facilitando que contadores, médicos, dentistas, ingenieros, arquitectos, agrimensores, entre otros, puedan ejercer su profesión en otro Estado miembro. Por otra parte, en el Tratado Revisado de Chaguaramas (2002) de la CARICOM se enuncia la aspiración última de conseguir la “libre circulación de sus nacionales en la Comunidad” (art. 45), pero solamente se implementa el “movimiento de nacionales de la Comunidad capacitados”, a saber, titulados universitarios, empleados de los medios de comunicación, deportistas, artistas y músicos (art. 46). Finalmente, en el caso del SAARC, aún se está trabajando en el establecimiento de una definición más precisa (Plan de Acción de la SAARC sobre Migración Laboral, 2016). En dicha OR, la flexibilización del flujo de trabajadores calificados se enmarca dentro de un Acuerdo del SAARC sobre el Comercio de Servicios (2012), el cual comprende el acceso de proveedores de servicios de un Estado miembro a otro Estado miembro y la residencia temporal dentro del “Estado contratante”. Este tratado reserva explícitamente el derecho a la residencia permanente y al otorgamiento de la ciudadanía a cada Estado soberano (art. 3(4)).



La siguiente tabla expone los principales documentos que permiten justificar la clasificación de la ASEAN, CARICOM y SAARC dentro del tipo de política migratoria “flexibilización del flujo de mano de obra calificada”:

Tabla 7. Organizaciones Regionales que poseen una política migratoria de flexibilización del flujo de mano de obra calificada:

<b>Flexibilización del flujo de mano de obra calificada</b>	
<b>Organización Regional</b>	<b>Documentos principales</b>
ASEAN	The ASEAN Charter (1967); ASEAN Agreement on the Movement of Natural Persons (2012); ASEAN Qualification Reference Framework: Governance and Structure (2016); ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of the Migrant Workers (2018)
CARICOM	Tratado de Chaguaramas Revisado por el que se establece la Comunidad del Caribe con Inclusión del Mercado único y la Economía de la CARICOM (2002)
SAARC	SAARC Agreement on Trade in Services (SATIS) (2012); Kathmandu Declaration - Declaration of 18th SAARC Summit (2014); SAARC Plan of Action on Labour Migration (2016)

Fuente: elaboración propia en base a los documentos oficiales extraídos de los sitios webs de las Organizaciones Regionales.

### **(3) Organizaciones Regionales que implementan una política migratoria de libre circulación de personas y de trabajadores: CEEAC, COMESA, EAC y EAEU**

Dentro del grupo de Organizaciones Regionales que implementan una política migratoria de libre circulación de personas y de trabajadores, se encuentran CEEAC, COMESA, EAC y EAEU. La mayoría de estas Organizaciones garantizan la libre circulación en el marco de acuerdos económicos que buscan garantizar la libre movilidad de factores productivos. Este es el caso del Protocolo sobre el Establecimiento del Mercado Común de la EAC (2010), el cual establece los derechos a la libre circulación de personas (art. 7) y de trabajadores (art. 10), así como el derecho a la residencia para todos los nacionales de los Estados partes (art. 13), y justifica estas medidas por considerarlas necesarias para alcanzar “el crecimiento económico y un desarrollo acelerados” (Preámbulo, párr. 6). Algo similar

sucede en COMESA, en donde el Protocolo sobre la Libre Circulación de Personas, Trabajo, Servicios, Derecho al Establecimiento y Residencia (2001) surge como asociado a la consecución de un Mercado Común en la región (art. 2(1)).

En esencia, y en línea con lo señalado en el Capítulo IV de esta investigación, las Organizaciones Regionales de este grupo avanzaron en términos de integración negativa, al eliminar las barreras a la obtención de visado y promover el flujo de trabajadores y de personas, más allá de distinguir entre aquellos altamente calificados y de calificación media, o sin cualificaciones. De todos modos, cabe aclarar que existen variaciones dentro de cada OR, según se planteen más o menos derechos asociados a los migrantes, o un nivel mayor o menor de integración. En el caso del Tratado de la EAEU (2014), por ejemplo, se contempla el derecho a la residencia y a la seguridad social, médica y educación para todo el grupo familiar, y no sólo para el trabajador individual (art. 98(3; 4)) y, además, prohíbe a los Estados miembros la aplicación o imposición de restricciones para la protección del mercado de trabajo nacional (Art. 97(2)). En cambio, el Tratado Revisado de la CEEAC (1984) sólo establece la libre circulación de personas (art. 58) y el derecho a la residencia (art. 59), pero no contiene artículos que garanticen derechos específicos para los migrantes.

La siguiente tabla, reúne los principales documentos que justifican la clasificación de las Organizaciones Regionales mencionadas en este tipo de gobernanza migratoria:

Tabla 8. Organizaciones Regionales que implementan una política migratoria de libre circulación de personas y de trabajadores:

Libre circulación de personas y de trabajadores	
Organización Regional	Documentos principales
CEEAC	Traite Revise Instituant la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (1984)
COMESA	COMESA Protocol on the Gradual Relaxation and Eventual Elimination of Visa Requirements (1984); COMESA Protocol on the Free Movement of Persons, Labour, Services, Right of Establishment and Residence (2001)
EAC	Protocol on the Establishment of the East African Community Common Market (2010); Annex on the Free Movement of Persons and Labor (2010); Annex on the Right of Establishment (2010)
EAEU	Treaty of the Eurasian Economic Union (2014)

Fuente: elaboración propia en base a los documentos oficiales extraídos de los sitios webs de las Organizaciones Regionales.

#### **(4) Organizaciones Regionales que llevan adelante un régimen de ciudadanía comunitaria: CAN, ECOWAS, GCC y MERCOSUR**

En esta sección se hallan aquellos procesos de integración en los que la ciudadanía está basada en normas y reglamentos formales. A diferencia de los otros regionalismo, en estas OR se encontró un número mayor de protocolos, tratados, estatutos, y otros documentos oficiales relativos al tema de investigación. Se entiende que esto se debe a que el régimen de ciudadanía representa el grado más alto existente de cooperación en materia migratoria y socio-política.

En todas estas OR, el régimen de ciudadanía se alza sobre la base de la libre circulación de personas y derecho a la residencia en otro país miembro. Además, la integración en términos positivos es evidente, con el reconocimiento de derechos laborales y a la seguridad social para cada ciudadano. Incluso, en el caso de el GCC se avanzó en la creación de un Centro de Información Estadística a nivel regional con el objetivo explícito de construir una base de datos precisa para desarrollar políticas públicas coordinadas que sean acordes a las necesidades de los ciudadanos comunitarios (Estatuto del Centro de Estadística para el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo “GCC-Stat”, 2012). Para

el GCC, los estudios demográficos son especialmente relevantes, ya que entienden que “el estudio de la composición de la mano de obra permitirá diseñar políticas que garanticen la homogeneidad de la sociedad del Golfo y consoliden su identidad islámica y árabe, lo que en última instancia garantizará la sostenibilidad del desarrollo” (Marco General para la Estrategia Poblacional de los Estados Miembro de la GCC, Prefacio, 1998).

Por otra parte, estas OR hacen mucho énfasis en los derechos asociados a la ciudadanía, como derechos políticos y mecanismos de participación cívica (por ejemplo, a través del Parlasur o el Parlamento Andino), como también en derechos de tercera generación, vinculados con la comunidad en su conjunto. Sobre esto último, la Carta Andina (2002) reconoce el derecho de la sociedad andina al desarrollo (Parte VI) y a un medioambiente sano y protegido (Parte VII).

Finalmente, se encontró que existen variaciones entre cada Organización Regional en cuanto al grado de institucionalización de la ciudadanía comunitaria. En primer lugar, tanto el MERCOSUR, como ECOWAS, poseen acuerdos específicos que definen un *status* legal de ciudadanía comunitaria, es decir, que delimitan explícitamente las condiciones de pertenencia a sus respectivas comunidad políticas supranacionales (Estatuto de Ciudadanía del Mercosur, 2021; Protocolo relativo a la definición del Ciudadano Comunitario de ECOWAS, 1982), pero no así GCC, ni CAN. Estos últimos, en cambio, hacen referencia en sus documentos y sitios web a la "nacionalidad económica" de las personas nacionales de los Estados miembros del GCC, o a los "ciudadanos andinos", pero no poseen estatutos o protocolos específicos que terminen de definir *de jure* la ciudadanía.

A continuación, se presentan algunos de los documentos que permiten asociar a las OR mencionadas con un régimen de ciudadanía comunitaria:

Tabla 9. Organizaciones Regionales que llevan adelante un régimen de ciudadanía comunitaria:

<b>Régimen de ciudadanía comunitaria</b>	
<b>Organización Regional</b>	<b>Documentos principales</b>
CAN	Tratado Constitutivo del Parlamento Andino (1979); Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2002); Instrumento Andino de Migración Laboral (2003); Estatuto Migratorio Andino (2021)
ECOWAS	Protocol Relating to Free Movement of Persons and the Right of Residence and Establishment (1979); Protocol Relating to the Definition of Community Citizen (1982); Protocol Relating to the Community Parliament (1994); Decision Adopting the ECOWAS Anthem (2000)
GCC	The General Framework of the Population Strategy for the GCC Member States (1998); The Economic Agreement Between the Gulf Cooperation Council States (2001); Charter of the Statistical Centre for the Cooperation Council for the Arab Countries of the Gulf (“GCC-Stat”) (2012)
MERCOSUR	Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur (2002); Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (2005); Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur (2021)

Fuente: elaboración propia en base a los documentos oficiales extraídos de los sitios webs de las Organizaciones Regionales.

## Conclusión

Esta tesis de grado surge de la observación de trayectorias disímiles dentro de las Organizaciones Regionales del Sur Global en materia de regulación de la migración intrarregional. Mientras que algunos procesos de integración no cooperan en esta área, otros avanzan hacia políticas de mayor flexibilización del flujo de trabajadores y de personas, e incluso proponen una redefinición del *status* clásico ciudadanía nacional, hacia formas comunitarias o supranacionales. Ante esto, aparece la pregunta respecto a qué tipo de política de gobernanza migratoria se implementa en cada uno de los regionalismos del Sur Global.

Esta investigación pretendió contribuir en la respuesta a este *puzzle* empírico a partir de la construcción de una tipología novedosa que identifica y define cuatro modos distintos de gobernanza migratoria que pueden adoptar las Organizaciones Regionales. Al proponer una definición exhaustiva de cada uno, esta tesis permite llenar un vacío en la literatura del Regionalismo Comparado, el cual se centra más que nada en caracterizar la variable “ciudadanía supranacional”, sin ahondar cómo esta se diferencia de otros modos de integración sociopolítica y de gestión de la migración a nivel regional (Strumia, 2017; Weinrich, 2021).

La tipología construida en el Capítulo IV de este trabajo comprende cuatro tipos de gobernanza migratoria, de menor a mayor nivel de integración sociopolítica:

- (1) Ninguna política de gobernanza migratoria específica;
- (2) Flexibilización del flujo de mano de obra calificada;
- (3) Libre circulación de personas y trabajadores;
- (4) Régimen de ciudadanía comunitaria.

En primer lugar, en lo que respecta a las regiones en las que no se ha avanzado en el establecimiento de una política de gobernanza migratoria específica, la migración se regula unilateralmente y los Estados nación siguen siendo libres de aplicar medidas relativas al acceso de extranjeros a su ciudadanía, la residencia o el acceso al mercado laboral con carácter permanente, según su propio criterio. El máximo grado de cooperación internacional encontrado en este caso es el respeto por grandes acuerdos multilaterales macro, como por ejemplo el GATS.

En segundo lugar, una política de flexibilización del flujo de mano de obra calificada se caracteriza por ser una forma de liberalizar parcialmente la migración con el objetivo de complementar la integración comercial propuesta en los RTA, logrando, así, una asignación más eficiente de los recursos a nivel regional. En este caso, el Estado se compromete a

eliminar toda forma de discriminación por razones de nacionalidad entre los trabajadores calificados de los Estados miembros. Además, puede implementar derechos laborales y de seguridad social específicos para estos migrantes. Bajo este modo de gobernanza migratoria, los costos económicos de una mayor burocracia migratoria están compensados por una mayor eficiencia y productividad económicas, y los costos políticos se relacionan con potenciales pujas distributivas entre trabajadores calificados y no calificados, así como con las tensiones generadas por la desigualdad en el desarrollo de los Estados miembros.

Tercero, en el marco de esta investigación, se definió la libre circulación de trabajadores y de personas como una política en la que se profundiza la integración en términos negativos. Así, en esencia, difiere de la anterior en términos de magnitud, al eliminar gran parte de las trabas burocráticas a la circulación del factor trabajo. De todos modos, se entiende que esta política también puede venir acompañada de algún grado de integración positiva, en la medida en que los Estados garanticen la portabilidad de los derechos de seguridad social para todos los migrantes y adapten sus legislaciones internas al principio de “no discriminación” por motivos de nacionalidad a la hora de conseguir trabajo, para todos los ciudadanos de la región. En este caso, disminuyen al mínimo los costos burocráticos vinculados a la movilidad de personas. Si bien es posible que aumenten los gastos sociales, esto se compensa por un aumento de la eficiencia económica. Por último, se plantean posibles costos políticos asociados a problemas en la integración de los trabajadores migrantes con la sociedad del Estado miembro receptor.

Finalmente, el cuarto tipo de gobernanza migratoria desarrollado en la tipología es el régimen de ciudadanía comunitaria, definido como una política que pretende colocar al ciudadano en el centro del proceso de integración, a partir de la profundización de la dimensión sociopolítica del regionalismo, lo que excede los objetivos económicos primarios a partir de los cuales se fundó la Organización Regional. Este tipo de política, que se alza sobre la libre circulación de personas, define las condiciones de pertenencia a una nueva comunidad política supranacional, reconoce una serie de derechos y obligaciones de primera, segunda y tercera generación para los ciudadanos y para la sociedad regional, establece un *mix* de responsabilidades compartido entre el Estado nación y la Organización Regional, y expresa acuerdos de gobernanza, así como mecanismos de acceso a las instituciones de poder supranacionales. En términos de costos económicos, en este caso aumenta aún más el gasto social, sin que esto se traduzca en una mejora de la eficiencia económica. Por último, se plantean beneficios políticos en la medida en que un régimen de ciudadanía comunitaria

revitaliza el estatus de ciudadanía nacional y aliviana potenciales conflictos de integración y tensiones derivadas de la posible desigualdad económica entre los Estados miembros.

Por otra parte, el segundo aporte de este trabajo es la clasificación de dieciocho Organizaciones Regionales del Sur Global, presentada en el Capítulo V de este trabajo, a la luz de la tipología descrita. Esta codificación constituye un mapeo base para futuras investigaciones en la materia. A continuación, se presentan los hallazgos empíricos:

- (1) Organizaciones Regionales que no poseen ningún esquema de gobernanza migratoria específico: Alianza del Pacífico, CEFTA, ECO, GUAM, SACU, SADC y SICA.
- (2) Organizaciones Regionales que poseen una política de flexibilización del flujo de mano de obra calificada: ASEAN, CARICOM y SAARC.
- (3) Organizaciones Regionales que implementan una política de libre circulación de personas: CEEAC, COMESA, EAC y EAEU.
- (4) Organizaciones Regionales que se encuentran implementando regímenes de ciudadanía comunitaria: CAN, ECOWAS, GCC y MERCOSUR.

Finalmente, esta tesis sienta las bases para futuras líneas de investigación. Por un lado, surge necesariamente la pregunta sobre los factores que explican las trayectorias divergentes entre los regionalismos del Sur Global. De forma más precisa: ¿qué factores contribuyen a que un regionalismo dé el “salto” hacia la flexibilización del flujo de mano de obra calificada? ¿Y hacia un esquema de libre circulación de personas y de trabajadores? Más aún, ¿por qué una Organización Regional del Sur Global, creada con fines comerciales, avanza en la integración sociopolítica, estableciendo regímenes de ciudadanía que, por definición, exceden los objetivos económicos originales?

Por otra parte, las variaciones encontradas entre el MERCOSUR, la Comunidad Andina, ECOWAS y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, dan pie a la pregunta sobre las distintas formas que adopta un régimen de ciudadanía comunitaria y, también, sobre las diversas prácticas de construcción ciudadana que pueden llevar a cabo las Organizaciones Regionales. Por ejemplo, ¿hasta qué punto los estudios de ciudadanía supranacional están sesgados por el modelo de bienestar de la UE? ¿En qué medida es posible entender nuevas formas de ciudadanía supranacional que no sigan este modelo? ¿Es acaso el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, con su modelo de “nacionalidad económica”, un ejemplo de esto?



## Bibliografía

- Acharya, A. (2016). “Regionalism Beyond EU-Centrism”, en Börzel, T. A. y Risse, T. (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Acosta, D. y Odriozola, I. (2022). “Acuerdos de residencia MERCOSUR y regularización en Argentina: la ilegalidad de la aplicación del artículo 29 de la Ley de Migraciones a los nacionales de países en América del Sur, en Martínez, S. M. (ed), *Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación*, (17), (pp. 23-36). Disponible en <https://repositorio.mpd.gov.ar/jspui/bitstream/123456789/4073/1/Acuerdos%20de%20residencia%20MERCOSUR%20y%20regularizaci%C3%B3n%20en%20Argentina%20la%20ilegalidad%20de%20la%20aplicaci%C3%B3n%20del%20art%C3%ADculo%2029%20de%20la%20Ley%20de%20Migraciones%20a%20los%20nacionales%20de%20pa%C3%ADses%20de%20Am%C3%A9rica%20del%20Sur.%20Revista%20del%20Ministerio%20P%C3%ABlico%20de%20la%20Defensa.pdf>
- AG de la ONU (2018a). *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Parte II, Pacto Mundial sobre los refugiados*, A/73/12 (Part II). Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/238/40/PDF/G1823840.pdf?OpenElement>
- AG de la ONU (2018b). *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, A/RES/73/195. Disponible en [N1845203.pdf \(un.org\)](#)
- Alianza del Pacífico (2011). *Declaración de Lima*. Disponible en [Declaración de Lima. Abril 28 de 2011 – Alianza del Pacífico. \(alianzapacifico.net\)](#)
- Alianza del Pacífico (2015). *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*. Disponible en [Framework Agreement Pacific Alliance s.pdf \(oas.org\)](#)
- Appleyard, D. R. y Field, A. J. (2014). “Chapter 12. International Factor Movements”, en *International Economics*, (8va ed.), New York, McGraw-Hill/Irwin. Disponible en [3701.pdf \(asue.am\)](#)
- ASEAN (1967). *The ASEAN Charter*. Disponible en <https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/11.-October-2015-The-ASEAN-Charter-18th-Reprint-Amended-updated-on-05-April-2016-IJP.pdf>

- ASEAN (2012). *ASEAN Agreement on the Movement of Natural Persons*. Disponible en [20140117162554.pdf \(asean.org\)](http://www.asean.org/20140117162554.pdf)
- ASEAN (2016). *ASEAN Qualification Reference Framework: Governance and Structure*. Disponible en [3.-March-2018-ASEAN-Consensus-on-the-Protection-and-Promotion-of-the-Rights-of-Migrant-Workers.pdf](http://www.asean.org/3.-March-2018-ASEAN-Consensus-on-the-Protection-and-Promotion-of-the-Rights-of-Migrant-Workers.pdf)
- ASEAN (2018). *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of the Migrant Workers*. Disponible en [3.-March-2018-ASEAN-Consensus-on-the-Protection-and-Promotion-of-the-Rights-of-Migrant-Workers.pdf](http://www.asean.org/3.-March-2018-ASEAN-Consensus-on-the-Protection-and-Promotion-of-the-Rights-of-Migrant-Workers.pdf)
- Awumbila, M. et al. (2014). “Across Artificial Borders: An Assessment of Labour Migration in the ECOWAS Region. Ref: ACPOBS/2014/RRS05”, *ACP Observatory on Migration*. Disponible en [ecowas\\_region.pdf \(iom.int\)](http://www.iom.int/ecowas_region.pdf)
- Aydemir, A. y Borjas, G. J. (2007), “Cross-Country Variation in the Impact of International Migration: Canadian, Mexico, and the United States”, *Journal of the European Economic Association*, 5, (pp. 663–708). Disponible en <http://dx.doi.org/10.1162/JEEA.2007.5.4.663>
- Balassa, B. (1961). *The Theory of Economic Integration*, Westport, Greenwood Press.
- Barrett, A., FitzGerald, J y Nolan, B. (2002). “Earnings Inequality, Returns to Education and Immigration into Ireland”, *Labour Economics*, 9, (pp. 665–680). Disponible en [https://doi.org/10.1016/S0927-5371\(02\)00073-8](https://doi.org/10.1016/S0927-5371(02)00073-8)
- Bauböck, R. (2007). “Why European Citizenship? Normative Approaches to Supranational Union”, *Theoretical Inquiries in Law*, 8(2), (pp. 453-488). Disponible en <http://dx.doi.org/10.2202/1565-3404.1157>
- Bauböck, R. (2012). “Migration and Citizenship: Normative Debates”, en Rosenblum, M. R. y Tichenor, D. J. (ed), *The Oxford Handbook of the Politics of International Migration*, Oxford, Oxford University Press. Disponible en <https://hdl.handle.net/1814/26076>

- Bogado Bordazar, L. L. (2021). “Migraciones en el Mercosur. Hacia la conformación de un modelo de integración regional”, *Revista Relaciones Internacionales*, 30(60), Universidad Nacional de La Plata. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/123139>
- CAN (1979). *Tratado Constitutivo del Parlamento Andino*. Disponible en [https://biblioteca-parlamentoandino.janium.net/janium/Referen/tratado\\_constitutivo\\_PA.pdf](https://biblioteca-parlamentoandino.janium.net/janium/Referen/tratado_constitutivo_PA.pdf)
- CAN (2002). *Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*. Disponible en [Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 2002 \(oas.org\)](http://www.oas.org)
- CAN (2003). *Instrumento Andino de Migración Laboral*. Disponible en [DEC545.pdf \(comunidadandina.org\)](http://www.comunidadandina.org)
- CAN (2021). *Estatuto Migratorio Andino*. Disponible en [Gaceta\\_4239.pdf \(comunidadandina.org\)](http://www.comunidadandina.org)
- CARICOM (2001). *Tratado de Chaguaramas Revisado por el que se establece la Comunidad del Caribe con Inclusión del Mercado único y la Economía de la CARICOM*. Disponible en [Microsoft Word - \\$ASOCARICOM SP\\_S\\_.doc](http://www.sasocaricom.org)
- CEEAC (1984). *Traite Révisé Instituant la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale*. Disponible en <https://ceeac-eccas.org/wp-content/uploads/2023/05/VF-officielle-TRAITE-REVISE-FINAL-17122019-version-finale-a-imprimer.pdf>
- Ceriani Cernadas, P. (2015). “Improving Migrants’ Rights in Times of Crisis: Migration Policy in Argentina since 2003”, en Acosta Arcarazo, D. y Wiesbrock, A. (eds.), *Global Migration: Old Assumptions, New Dynamics*, Santa Barbara, CA, (pp. 129–157).
- Ceriani Cernadas, P. y Freier, L. F. (2015). “Migration policies and policymaking in Latin America and the Caribbean: lights and shadows in a region in transition”, en ed. Cantor, D. J., Freier, L. F., Gauci, J. P., *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*.

- Chalmers, D., Davies, G. y Monti, G. (2006). *European Union Law: Text and Materials*, New York, Cambridge University Press. Disponible en <https://doi.org/10.1017/9781108654173>
- COMESA (1984). *COMESA Protocol on the Gradual Relaxation and Eventual Elimination of Visa Requirements*.
- COMESA (2001). Protocol on the Free Movement of Persons, Labour, Services, Right of Establishment and Residence. Disponible en [Microsoft Word - Document1 \(comesacourt.org\)](https://www.comesacourt.org/Microsoft_Word_-_Document1)
- Cornelius, W. y Rosenblum, M. (2012). “Dimensions of Immigration Policy”, en Rosenblum, M. R. y Tichenor, D. J. (ed), *The Oxford Handbook of the Politics of International Migration*, Oxford, Oxford University Press.
- Damay, L. y Mercenier, H. (2016). “Free movement and EU citizenship: a virtuous circle?”, *Journal of European Public Policy*, 23(8). Disponible en <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1186212>
- Delanty, G. (2007). “Models of citizenship: Defining European identity and citizenship”, *Citizenship Studies*, 1(3), (pp. 285-303). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13621029708420660>
- Dunning, J. H. (1998). *Explaining international production*, Londres, Unwin Hyman.
- Durán, C. G. (2019). “La portabilidad de derechos en el marco de la movilidad internacional de trabajadores”, *Documentación Laboral*, (118), (pp. 79-96). Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7251078>
- EAC (2010). *Protocol on the Establishment of the East African Community Common Market*. Disponible en <https://www.unhcr.org/media/30021>
- EAC (2010). “Annex on the Free Movement of Persons and Labor” y “Annex on the Right of Establishment”, en *Protocol on the Establishment of the East African Community Common Market*. Disponible en <https://www.unhcr.org/media/30021>
- EAEU (2014). *Treaty of the Eurasian Economic Union*. Disponible en [EAEU Treaty \(unofficial translation\).doc \(live.com\)](https://www.eaeu.int/eaeu-treaty/unofficial-translation.doc)

- ECO (1996). *Tratado de Esmirna*. Disponible en <https://eco.int/wp-content/uploads/2017/05/Izmir-Treaty.pdf>
- ECO (2003). *ECO Trade Facilitation Agreement (ECOTA)*. Disponible en <https://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/ECO.pdf>
- ECO (2017). *ECO Vision 2025*. Disponible en <https://eco.int/eco-vision/>
- ECOWAS (1979). *Protocol Relating to Free Movement of Persons and the Right of Residence and Establishment*. Disponible en [Ecowas Protocol on persons, residence and establishment \(1979\)\\_en \(unctad.org\)](https://unctad.org/es/publications-and-reports/ecowas-protocol-on-persons-residence-and-establishment-1979)
- ECOWAS (1982). *Protocol Relating to the Definition of Community Citizen*. Disponible en <http://citizenshiprightsafrika.org/wp-content/uploads/2016/06/ECOWAS-Protocol-Relating-to-the-Definition-of-Community-Citizen.pdf>
- ECOWAS (1994). *Protocol Relating to the Community Parliament*.
- ECOWAS (2000). *Decision A/DEC.2/5/2000 Adopting the ECOWAS Anthem*.
- Ethier, W. J. (1998). “The New Regionalism”, *The Economic Journal*, 108 (449), (pp. 1149-1161). Disponible en <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00335>
- Gamberale, C. (1996). “European Citizenship and Political Identity”, *Space & Polity*, 1(1), (pp. 37-59). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13562579708721754>
- García, P. M. y López, A. (2020). “La Inversión Extranjera Directa. Definiciones, determinantes, impactos y políticas públicas”, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://dx.doi.org/10.18235/0002601>
- GCC (1998). *The General Framework of the Population Strategy for the GCC Member States*. Disponible en <https://www.gcc-sg.org/en-us/CognitiveSources/DigitalLibrary/Lists/DigitalLibrary/Statistics/1274263573.pdf>
- GCC (2001). *The Economic Agreement Between the Gulf Cooperation Council States*. Disponible en <https://edit.wti.org/app.php/document/show/d444ad42-56fc-4a5f-b886-34023158dad1>

- GCC (2012). *Charter of the Statistical Centre for the Cooperation Council for the Arab Countries of the Gulf* (“GCC-Stat”).
- Gerhards, J. (2008). “Free to move?: The acceptance of free movement of labour and non discrimination among citizens of Europe”, *European Societies*, 10(1), (pp. 121-140). Disponible en <https://doi.org/10.1080/14616690701536323>
- Giordano, P. y Devlin, R. (2011). “Regional Integration”, en Ocampo, J. A. y Ros, J. (eds.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Oxford, Oxford University Press.
- Haas, E. B. (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*, Londres, Stevens.
- Haas, E. B. (1975). *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkely, University of California.
- Jenson, J. (2007). “The European Union’s Citizenship Regime. Creating norms and building practices”, *Comparative European Politics*, 5, (pp. 53-69). Disponible en <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110102>
- Krapohl, S. (2017). “Introduction. Integration Theory and the New Regionalism”, en Krapohl, S., ed., *Regional Integration in the Global South*, International Political Economy Series, Palgrave Macmillan.
- Krapohl, S. (2019). “Games regional actors play: dependency, regionalism, and integration theory for the Global South”, *Journal of International Relations and Development*, 23, (pp. 840-870). Disponible en <https://doi.org/10.1057/s41268-019-00178-4>
- Krugman, P. R. y Obstfeld, M. (2006). “Capítulo 7. Los movimientos internacionales de factores”, en *Economía Internacional: Teoría y política* (7ma ed.), Madrid, Pearson Educación.
- Lavenex et al. (2016), “Regional Migration Governance”, en Börzel, T. A. y Risse, T. (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Lenz, T. y Schmidtke, H. (2023). “Agents, audiences and peers: why international organizations diversify their legitimation discourse”, *International Affairs*, 99(3), (pp. 921-940). Disponible en <https://doi.org/10.1093/ia/iia323>

- Lenz, T. y Söderbaum, F. (2023). “The origins of legitimation strategies in international organizations: agents, audiences and environments”, *International Affairs*, 99(3), (pp. 899-920). Disponible en <https://doi.org/10.1093/ia/iad110>
- Malamud, A. (2003). “Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience”, en Laursed, F. (ed.), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Aldershot, Ashgate, (pp. 53-73).
- Malamud, A. (2011). “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”, *Norteamérica*, 6(2), (pp. 219-249).
- MERCOSUR (2002). *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur*. Disponible en [mre.gov.py/tratados/public\\_web/DetallesTratado.aspx?id=vS9YCmsb5ME0ka7tbsNj6Q%3d%3d](http://mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=vS9YCmsb5ME0ka7tbsNj6Q%3d%3d)
- MERCOSUR (2005). *Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur*. Disponible en [mre.gov.py/tratados/public\\_web/DetallesTratado.aspx?id=4shp8M61RQ0sQRareZGHfA==](http://mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=4shp8M61RQ0sQRareZGHfA==)
- MERCOSUR (2021). *Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur*. Disponible en <https://www.mercosur.int/estatuto-ciudadania-mercotur/>
- Messkoub, M., Siegmann, K. A. y Taha, N. (2015). “How portable is social security for migrant workers? A review of the literature”, *International Social Security Review*, 68(1), (pp. 95-118). Disponible en <https://doi.org/10.1111/issr.12061>
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press.
- Moreno Juste, A. (2001). “El proceso de construcción europea de la CEE a la Unión Europea”, en Pereira Castañares, J. C. (ed), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, (pp. 881-506).
- Murcia, J. G. (2016). “Dos nuevos reglamentos de la Unión Europea para facilitar la libre circulación (de trabajadores y de personas)”, *Foro, Nueva época*, 19(1), (pp. 413-422). Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5795392>

- Niemann, A. y Schmitter, P. C. (2009). “Neofunctionalism”, en Wiener, A. y Diez, T. (eds.), *European Integration Theory*, Londres, Oxford University Press.
- Nita, S. (2017). “Free movement of people within regional integration processes: A comparative view”, en De Lombaerde, P., Gartland, J., de Guchteneire, P., Neyts, K. y Nita, S. (eds), *Migration, free movement and regional integration*, UNESCO Publishing -UNU-CRIS. Disponible en [unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260669](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260669)
- Nshimbi, C. C. y Fioramonti, L. (2013). “A Region without Borders? Policy Frameworks for Regional Labour Migration towards South Africa”, en *MiWORC Report 1*, Johannesburg, African Centre for Migration & Society, University of the Witwatersrand. Disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_379446.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_379446.pdf)
- OIM (2010). “Free Movement of Persons In Regional Integration Processes”, *International Dialogue on Migration*, (13).
- OIT (1930). *Convenio sobre el trabajo forzoso*, (29). Disponible en [Convenio C029 - Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 \(núm. 29\) \(ilo.org\)](#)
- OIT (1948). *Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación*, (87). Disponible en [Convenio C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 \(núm. 87\) \(ilo.org\)](#)
- OIT (1949). *Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva*, (98). Disponible en [Convenio C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 \(núm. 98\) \(ilo.org\)](#)
- OIT (1951). *Convenio sobre igualdad de remuneración*, (100). Disponible en [Convenio C100 - Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 \(núm. 100\) \(ilo.org\)](#)
- OIT (1952). *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*, (102). Disponible en [Convenio C102 - Convenio sobre la seguridad social \(norma mínima\), 1952 \(núm. 102\) \(ilo.org\)](#)
- OIT (1957). *Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso*, (105). Disponible en [Convenio C105 - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 \(núm. 105\) \(ilo.org\)](#)



- OIT (1958). *Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)*, (111). Disponible en [Convenio C111 - Convenio sobre la discriminación \(empleo y ocupación\), 1958 \(núm. 111\) \(ilo.org\)](#)
- OIT (1973). *Convenio sobre la edad mínima*, (138). Disponible en [Convenio C138 - Convenio sobre la edad mínima, 1973 \(núm. 138\) \(ilo.org\)](#)
- OIT (1999). *Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil*, (182). Disponible en [Convenio C182 - Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 \(núm. 182\) \(ilo.org\)](#)
- OIT (s. f.). *Trabajo decente*. Consultado el 2 de julio de 2021. Disponible en [Trabajo decente \(ilo.org\)](#)
- Olmos Giupponi, M. B. (2011). “Citizenship, Migration and Regional Integration: Re-shaping citizenship conceptions in the Southern Cone”, *European Journal of Legal Studies*, 4(2), (pp. 104-136).
- OMC (1995). “General Agreement on Trade in Services”, en *Agreement Establishing the World Trade Organization*. Disponible en [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/gatsintr\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsintr_e.htm)
- OMC (s. f. ). *Regional Trade Agreements Database*. Disponible en <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>
- OMC (s. f. ). *RTA Provisions. Glossary*. Disponible en [http://rtais.wto.org/USERGUIDE/Glossary\\_MT\\_Eng.pdf](http://rtais.wto.org/USERGUIDE/Glossary_MT_Eng.pdf)
- ONU (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fbce7a.html>
- Orrenius, P. M. y Zavodny, M. (2012). “Economic Effects of Migration: Receiving States”, en Rosenblum, M. R. y Tichenor, D. J. (ed), *The Oxford Handbook of the Politics of International Migration*, Oxford, Oxford University Press.
- Painter, J. (2008). “European Citizenship and the Regions”, en *European Urban and Regional Studies*, 15(1), (pp. 5-19). Disponible en <https://doi.org/10.1177/0969776407081277>
- SAARC (2012). *SAARC Agreement on Trade in Services (SATIS)*.

SAARC (2014). *Kathmandu Declaration - Declaration of 18th SAARC Summit*.

SAARC (2016). *SAARC Plan of Action on Labour Migration*. Disponible en [Microsoft Word - SAARC Plan of Action on Labour Migration \(ceslam.org\)](#)

SACU (2002). Acuerdo de la SACU. Disponible en [sacu.int/docs/agreements/2017/SACU-Agreement.pdf](#)

SADC (2005). Protocolo sobre la Facilitación del Movimiento de Personas. Disponible en [Protocol on Facilitation of Movement of Persons2005.pdf \(sadc.int\)](#)

SICA (2006). *Convenio Centroamericano de Libre Movilidad (CA-4) del SICA*.

Salt, J. (1997), "International Movements of the Highly Skilled", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, (3), Paris, OECD Publishing. Disponible en <https://dx.doi.org/10.1787/104411065061>

Shaw, J. (2007). *The Transformation of Citizenship in the European Union: Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*, Cambridge, Cambridge University Press.

Shivakoti, R. (2020). "Asean Migration Governance", en Marchand, K., Rayp, G. y Ruysen, I., *Regional Integration and Migration Governance in the Global South*, Cham, Springer.

Söderbaum, F. (2004). "Modes of Regional Governance in Africa: Neoliberalism, Sovereignty-boosting and Shadow Networks", *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 10(4), (pp 419-436). Disponible en <http://www.jstor.org/stable/27800540>

Strumia, F. (2017). "Supranational Citizenship", en Bauböck, R. et al., *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press.

Tranholm-Mikkelsen, J. (1991). "Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC", *Millennium: Journal of International Studies* 20(1), (pp. 1-22). Disponible en <https://doi.org/10.1177/03058298910200010201>

UE (1992). *Tratado de la Unión Europea*. Disponible en [EUR-Lex - 11992M/TXT - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

- Vila Maior, P. (2010). “European Union Citizenship: the hard road between a promising potential and bitterness”, *Working Papers*, Universidade Fernando Pessoa. Disponible en <https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/1415/2/European%20Union%20Citizenship-%20The%20Hard%20Road%20Between%20a%20Promising%20Potential%20and%20Bitterness.pdf>
- Weinrich, A. R. (2020). “The emerging regional citizenship regimen of the Association of Southeast Asian Nations”, en *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 00 (0), (pp. 1-23). Disponible en <https://doi.org/10.1177/1868103420972415>
- Weinrich, A. R. (2021). “Varieties of citizenship in regional organizations: a cross-regional comparison of rights, access and belonging”, *International Area Studies Review*, 24(24), (pp. 255-348). Disponible en <https://doi.org/10.1177/22338659211025890>
- Wiener, A. (1998). *European Citizenship Practice: Building Institutions of A Non-State*, Routledge.

## Anexo

Lista de economías desarrolladas (*Table A*), economías en transición (*Table B*) y economías en vías de desarrollo (*Table C*), de acuerdo a la clasificación del World Economic Situation and Prospects 2022 de la ONU<sup>16</sup>.

**Table A**  
**Developed economies**

Northern America	Europe		Major developed economies (G7)
	European Union	Other Europe	
Canada United States	EU-15 Austria <sup>a</sup> Belgium <sup>a</sup> Denmark <sup>a</sup> Finland <sup>a</sup> France <sup>a</sup> Germany <sup>a</sup> Greece <sup>a</sup> Ireland <sup>a</sup> Italy <sup>a</sup> Luxembourg <sup>a</sup> Netherlands <sup>a</sup> Portugal <sup>a</sup> Spain <sup>a</sup> Sweden	Iceland Norway Switzerland United Kingdom <sup>c</sup>	Canada France Germany Italy Japan United Kingdom United States
Developed Asia and Pacific	EU-13 <sup>b</sup> Bulgaria Croatia Cyprus <sup>a</sup> Czechia Estonia <sup>a</sup> Hungary Latvia <sup>a</sup> Lithuania <sup>a</sup> Malta <sup>a</sup> Poland Romania Slovakia <sup>a</sup> Slovenia <sup>a</sup>		
Australia Japan New Zealand			

**a** Member of euro area.  
**b** Used in reference to the 13 countries that joined the EU since 2004.  
**c** The United Kingdom withdrew from the EU on 31 January 2020 and is therefore excluded from all EU aggregations.

**Table B**  
**Economies in transition**

South-Eastern Europe	Commonwealth of Independent States and Georgia <sup>a</sup>	
Albania Bosnia and Herzegovina Montenegro North Macedonia Serbia	Armenia Azerbaijan Belarus Georgia <sup>a</sup> Kazakhstan Kyrgyzstan	Republic of Moldova Russian Federation Tajikistan Turkmenistan Ukraine <sup>b</sup> Uzbekistan

**a** Georgia officially left the Commonwealth of Independent States on 18 August 2009. However, its performance is discussed in the context of this group of countries for reasons of geographic proximity and similarities in economic structure.  
**b** Starting in 2010, data for the Ukraine excludes the temporarily occupied territory of the Autonomous Republic of Crimea and Sevastopol.

<sup>16</sup> United Department of Economic and Social Affairs, (2022). “Statistical Annex”, en *World Economic Situation and Prospects 2022*, United Nations Publication. Disponible en [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2022\\_ANNEX.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2022_ANNEX.pdf)

**Table C**  
**Developing economies by region<sup>a</sup>**

Africa		Asia	Latin America and the Caribbean
North Africa	Southern Africa	East Asia <sup>b</sup>	Caribbean
Algeria	Angola	Brunei Darussalam	Bahamas
Egypt	Botswana	Cambodia	Barbados
Libya	Eswatini	China	Belize
Mauritania	Lesotho	Democratic People's Republic of Korea	Guyana
Morocco	Malawi	Fiji	Jamaica
Sudan	Mauritius	Hong Kong SAR <sup>c</sup>	Suriname
Tunisia	Mozambique	Indonesia	Trinidad and Tobago
	Namibia	Kiribati	
	South Africa	Lao People's Democratic Republic	<b>Mexico and Central America</b>
Cameroon	Zambia	Malaysia	Costa Rica
Central African Republic	Zimbabwe	Mongolia	Cuba
Chad		Myanmar	Dominican Republic
Congo	<b>West Africa</b>	Papua New Guinea	El Salvador
Equatorial Guinea	Benin	Philippines	Guatemala
Gabon	Burkina Faso	Republic of Korea	Haiti
Sao Tome and Principe	Cabo Verde	Samoa	Honduras
	Côte d'Ivoire	Singapore	Mexico
	Gambia	Solomon Islands	Nicaragua
<b>East Africa</b>	Ghana	Taiwan Province of China	Panama
Burundi	Guinea	Thailand	
Comoros	Guinea-Bissau	Timor-Leste	<b>South America</b>
Democratic Republic of the Congo	Liberia	Vanuatu	Argentina
Djibouti	Mali	Viet Nam	Bolivia (Plurinational State of)
Eritrea	Niger		Brazil
Ethiopia	Nigeria	<b>South Asia</b>	Chile
Kenya	Senegal	Afghanistan	Colombia
Madagascar	Sierra Leone	Bangladesh	Ecuador
Rwanda	Togo	Bhutan	Paraguay
Somalia		India	Peru
South Sudan		Iran (Islamic Republic of)	Uruguay
Uganda		Maldives	Venezuela (Bolivarian Republic of)
United Republic of Tanzania		Nepal	
		Pakistan	
		Sri Lanka	
		<b>Western Asia</b>	
		Bahrain	
		Iraq	
		Israel	
		Jordan	
		Kuwait	
		Lebanon	
		Oman	
		Qatar	
		Saudi Arabia	
		State of Palestine	
		Syrian Arab Republic	
		Turkey	
		United Arab Emirates	
		Yemen	

<sup>a</sup> Economies systematically monitored for the World Economic Situation and Prospects report. These analytical groupings differ from the geographical aggregations defined according to M49.

<sup>b</sup> Throughout the report the term 'East Asia' is used in reference to this set of developing countries, and excludes Japan.

<sup>c</sup> Special Administrative Region of China.