

INFORME **INTEGRAR**

INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

IIL-FCJS-UNLP

CALLE 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA – REPÚBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

E-MAIL integra@netverk.com.ar

integra.unlp@gmail.com

www.iil.jursoc.edu.ar

N° 96 –ABRIL DE 2016

SUMARIO

- **FICCIONES DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR**
- **MIGRACIONES EN EL MERCOSUR: ENTRE LA INTEGRACIÓN REGIONAL, LOS DERECHOS HUMANOS Y LA PERPETUIDAD DEL ESTADO NACIÓN**
- **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**
- **CONMEMORACIÓN DE LOS 25 AÑOS DEL MERCOSUR. CERTEZAS E INTERROGANTES A LA HORA DEL BALANCE**
- **INFORMACIÓN INSTITUCIONAL**

FICCIONES DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

Marcelo Halperin*

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales

I. La fortaleza imaginaria

Promediando la segunda década del siglo XXI las relaciones económicas internacionales están marcadas por señales inequívocas: se observa cómo numerosos Estados –que además protagonizan el grueso de la actividad económica mundial– negocian afiebrada y meticulosamente dentro de formatos bilaterales o plurilaterales catalogados como “de libre comercio” (TLC)¹. Pero, pese a tal denominación, el principal objetivo que alimenta dichos formatos no consiste precisamente en “liberar” o “des-regular” los flujos de factores y recursos y las corrientes comerciales². Por el contrario: procuran minimizar los efectos adversos que una inevitable inserción en la economía global genera sobre las condiciones de producción y, por lo tanto, de subsistencia para las poblaciones asentadas en sus respectivos territorios nacionales³.

* *Docente, Investigador y Secretario de la Maestría en Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.*

¹ Acerca de la progresiva erosión de las disciplinas multilaterales en torno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del papel reparador de los Tratados de Libre Comercio (TLC) véase del autor: “El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo” en el boletín Informe Integrar número 75, octubre de 2012, del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

² Parece increíble que tantos analistas continúen asociando a los TLC con la imagen del “libre comercio” dada la voluminosa información que surge de los mismos textos y de su difusión irrestricta por vía electrónica. No se requiere demasiada instrucción para reconocer que si un Estado decidiera ofrecer sus mercados indiscriminadamente, no tendría por qué “acordarlo” con otros Estados de manera bilateral y minuciosa. Por lo demás, es fácil comprobar que el peso de la normativa de los TLC recae sobre regulaciones, restricciones y condicionalidades. Abunda la bibliografía que, a partir de la propia normativa de la OMC ilustra con respecto a la imposición para denominar los compromisos como de “libre comercio” y sobre la compleja trama de los TLC. El autor ha resumido estas cuestiones en el documento: “Spaghetti bowl o el multilateralismo en cuestión”, publicado en el boletín “Informe Integrar” número 67 de junio de 2011 del Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

³ La expresión “tratados de libre comercio” (TLC) designa a los instrumentos que en inglés son frecuentemente llamados “free trade agreements” (FTA). Debe recordarse que al formalizar estos compromisos con países en desarrollo y menos adelantados, la UNIÓN EUROPEA impuso una característica: a los textos de concesiones y regulaciones comerciales y económicas que constituyen el equivalente a los FTA suele sumar otra parte compuesta por cláusulas de cooperación y una tercera sobre coordinación política. En cada caso los textos agregados pasan a englobar un “Tratado de Asociación” o “Tratado de Asociación Económica” o “Tratado de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación”, cuya versión inglesa suele ser “Economic Partnership Agreement” (EPA). Por otro lado, los TLC generalmente incluyen un capítulo relativo a la promoción y protección de inversiones, aunque

En este contexto propongo analizar las veleidosas iniciativas de los gobiernos en los Estados del MERCOSUR, organismos internacionales y analistas que desde hace mucho tiempo siguen ensalzando las bondades del hipotético “bloque” conformado por estos países. Semejante figura, que pudo tener algún sustento inicial en tanto proyecto de “unión aduanera”, durante años se justificó equiparando al MERCOSUR con la imagen de la UNIÓN EUROPEA y aludiendo a la supuesta inmadurez imputada a los países periféricos para explicar las demoras en el “perfeccionamiento” del proyecto de integración. Tras incontables demostraciones sobre incumplimientos y expectativas frustradas, de todos modos continúan realimentándose las fantasías en torno del “bloque” cada vez que los Presidentes y Jefes de Gobierno de los Estados-Parte y de los Estados Asociados celebran periódicamente sus encuentros ecuménicos. Estas fantasías tienen también derivaciones académicas, porque entre otras cosas respaldan la elaboración y difusión de gráficos y agregados estadísticos a fin de comparar falazmente distintos desempeños económicos y comerciales con los asignados a otros “bloques” o regiones. Y en el último tiempo se advierte un remozamiento de las mismas ficciones a propósito del presunto acercamiento – también “en bloque” a los países de la ALIANZA DEL PACÍFICO (AP)⁴. Al cabo de las

dicha materia puede también acordarse por separado y previamente a la negociación de un TLC, en cuyo caso el Tratado que la regula se denomina en inglés “Bilateral Investment Treaty” (BIT) o bien “Bilateral Investment Promotion and Protection Agreement” (BIPA). La expresión “tratados de libre comercio” (TLC) designa a los instrumentos que en inglés son frecuentemente llamados “free trade agreements” (FTA).

⁴ El antecedente inmediato de dichos escauceos fue el intento de aproximación entre el MERCOSUR y la COMUNIDAD ANDINA. Los Presidentes de los cuatro países andinos, a través de la Declaración de Bogotá firmada el 7 de noviembre de 2011, acordaron “...solicitar al Secretario General de la Comunidad Andina a que conjuntamente con la Secretaría General del MERCOSUR y la Secretaría General de la UNASUR, identifiquen elementos comunes, de complementariedad y diferencias con miras a una futura convergencia de los tres procesos”. En ese momento pesó la influencia del gobierno de BOLIVIA que más adelante se concretaría con su solicitud de adhesión al MERCOSUR. En aquella oportunidad, según la nota de prensa de la Comunidad Andina fechada el 9 de noviembre, el Presidente de COLOMBIA habría expresado “...la idea es que se haga un estudio para ver en dónde podemos comenzar a converger y crear sinergias entre todos los países de Sudamérica, con el paraguas de UNASUR, manteniendo por supuesto la CAN, y explorando aquellos comunes denominadores donde estemos en capacidad de jugar juntos. Esto es una forma también de fortalecer la Comunidad Andina...” Pasado un par de años y ya en el marco de la ALIANZA DEL PACÍFICO, cuando sus cancilleres acordaron una estrategia de aproximación al MERCOSUR a través de la Declaración de Punta Mita (junio de 2014) el Ministro de CHILE tuvo expresiones parecidas a las de su colega de COLOMBIA recordadas más arriba. El 1 de noviembre de 2014 se llevó a cabo en Cartagena de Indias una reunión en la que participaron los cancilleres de ambos agrupamientos de países, promoviéndose allí la realización de futuros foros y seminarios informativos.

Véase: Keen, Christian y Victorica, Sebastián: “MERCOSUR Y ALIANZA DEL PACÍFICO: IDEOLOGÍA VS. PRAGMATISMO”, publicado el 5 de noviembre de 2014 en el sitio www.nmnoticias.ca. Véase también: SCHMIDT, Hebe: “¿Hay convergencia entre el

primeras reuniones y foros que parecieron augurar vinculaciones cada vez más estrechas, ya los analistas instalaron con razón una pregunta elemental: ¿cuáles son las perspectivas de esa hipotética convergencia entre la AP y el MERCOSUR?

No se necesitan muchos elementos para comprobar la incompatibilidad entre ambos formatos. La AP es una especie de “acuerdo de acuerdos” o acuerdo de segundo grado, es decir, una estructura convencional que articula y profundiza distintos TLC preexistentes entre las Partes⁵. Pero además, tal estructura está sustentada en políticas comerciales afines asumidas por cada uno de dichos países frente a países desarrollados⁶. En la vereda de enfrente, bajo el formato del MERCOSUR operaría una supuesta unión aduanera pero que a todas luces no sólo está desprovista de armonizaciones macroeconómicas, sino que además padece la notoria insuficiencia de políticas comerciales comunes y aún de garantías para el acceso a los respectivos mercados internos. En consecuencia, se produce una curiosa intersección argumental: el rigor que trasunta dicha “unión aduanera” se da la mano con la virtuosa “flexibilidad” para resolver los entuertos, es decir, con **la valoración positiva que despierta su**

MERCOSUR y LA ALIANZA DEL PACÍFICO?” publicado el 7 de septiembre de 2015 en www.americaeconomia.com. Allí se lee: “¿Por qué la contraposición de estos dos modelos adquiere importancia? Por el vínculo Asia-Pacífico “se pregunta y responde Bartesaghi (Ignacio Bartesaghi, coordinador del Observatorio América Latina-Asia Pacífico de ALADI). “Porque el dinamismo de los acuerdos comerciales de esta región con el mundo nos ha impreso una presión adicional a las agendas externas de los bloques comerciales”.

⁵ Con la única excepción de COLOMBIA y PERÚ (cuya interacción económica y comercial se ajusta a la normativa de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)), los restantes vínculos bilaterales entre los países miembros de la Alianza del Pacífico están regidos por TLC registrados en ALADI: CHILE-COLOMBIA (noveno protocolo adicional al AAP.CE 24); CHILE-MÉXICO (AAP.CE 41); CHILE-PERÚ (tercer protocolo adicional al AAP.CE 38); COLOMBIA-MÉXICO (octavo protocolo adicional al AAP.CE 33); y MÉXICO-PERÚ a través del “Acuerdo de Integración Comercial” con el que culmina un proceso iniciado a través del AAP.CE 67). Todas estas relaciones comerciales y económicas adquirieron un formato plurilateral sin desmedro de los compromisos bilaterales para las distintas materias negociadas, mediante el “Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”. Dicho Protocolo, que tiene también todas las características de un TLC, rige desde el 20 de julio de 2015. Resulta muy instructivo el carácter de dicho Protocolo como un ordenamiento de sistematización –y no de sustitución– de los compromisos previamente contraídos en aquellos TLC bilaterales (conforme artículo 1.2), a la vez que suministra un sistema de solución de diferencias en el que se reconoce una vía para el eventual entrecruzamiento de posiciones entre las distintas Partes.

⁶ Haciendo una rápida revisión y para seleccionar únicamente a los países de mayor o semejante desarrollo relativo que, fuera de América Latina, son contra-Partes en TLC ya vigentes respecto de los distintos países de la AP, deben considerarse: (a) en el caso de CHILE, sus TLC con EUA; UE; AELC (Suiza, Liechtenstein, Islandia y Noruega); China; Canadá; Corea; Malasia; Turquía; Hong Kong China; Australia; Japón; Vietnam; Tailandia; y Nueva Zelanda-Singapur-Brunei (P 4); (b) en el caso de COLOMBIA, sus TLC con EUA; Canadá; UE; AELC; Canadá; (c) en el caso de MÉXICO, sus TLC con EUA (NAFTA); UE; Canadá (NAFTA); AELC; Japón; Israel; (d) en el caso de PERÚ, sus TLC con EUA; UE; AELC; China; Canadá; Corea; Japón; Singapur; Tailandia.

propia inocuidad jurídica⁷. Y bajo el entramado de este discurso ambivalente, la imposibilidad de sostener en la práctica aquella ficción sobre la existencia del “bloque” obliga a encarar los problemas acuciantes entre los Estados-Parte en el plano estrictamente bilateral⁸.

⁷ Para ilustrarlo abundan los ejemplos. Aquí selecciono, debido al desprecio a la normativa que simbolizan por sí mismas, las intervenciones de Venezuela y Bolivia, que en distintos momentos participaron en la actividad institucional del esquema y cuyas autoridades gubernamentales suscribieron actas con sus pares de los otros Estados Parte pero sin que sus propios países hubieran asumido todavía la “normativa MERCOSUR”, a tenor de los plazos preestablecidos para ello y que los propios gobiernos involucrados habían previsto dentro del calendario elaborado con motivo del proceso de adhesión al MERCOSUR.

En el caso de VENEZUELA, este país pasó a ejercer la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR durante el segundo semestre de 2013 sin haberse acreditado la adopción por su gobierno de la normativa del esquema. En tal sentido, la Decisión CMC 66/12 había fijado un nutrido listado de más de cuatrocientas disposiciones del MERCOSUR que debían ser adoptadas por dicha República Bolivariana con antelación al 31 de marzo de 2013. Sin embargo, en la reunión del Consejo del Mercado Común de julio de 2013 se omitió toda referencia sobre el cumplimiento –total o parcial- de aquel pormenorizado compromiso previsto seis meses antes. De tal modo, el comercio entre VENEZUELA y ARGENTINA, VENEZUELA y BRASIL, así como el comercio entre VENEZUELA y URUGUAY continuaron regulándose – pese a dicha Presidencia Pro Tempore- por distintos acuerdos celebrados en el marco de ALADI, los últimos de los cuales habían sido además protocolizados a fin del año anterior.

En el caso de BOLIVIA, el Protocolo de Adhesión firmado en Brasilia el 7 de diciembre de 2012 había generado justificadas intrigas entre los analistas dada la dificultad para entender cómo habría de concretarse una “plena incorporación” de BOLIVIA sin desvincularse de la COMUNIDAD ANDINA. De todos modos el Protocolo fijó un plazo máximo de cuatro años para la adopción por dicho país de obligaciones sustanciales como son el Arancel Externo Común y el Régimen de Origen, en tanto un Grupo de Trabajo debería establecer el cronograma para la adopción gradual de todo el acervo normativo del MERCOSUR. Teniendo en cuenta que la Decisión CMC 68/12 había previsto que la primera reunión del citado Grupo de Trabajo debía tener lugar a más tardar en la última semana de febrero de 2013, se esperaba que los Presidentes o bien el CMC difundieran un cronograma o al menos una agenda. Pero el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes fechado el 12 de julio de 2013 se limitó a señalar de manera tan laudatoria como vacía “...su más alto reconocimiento a los avances logrados...” Mientras tanto, el mismo Presidente de BOLIVIA suscribió el Comunicado Conjunto que contiene pronunciamientos sustanciales sobre política internacional desde el punto de vista del MERCOSUR. Parecería muy forzado suponer que el Presidente de BOLIVIA compartió semejante Comunicado en ejercicio de un mero “derecho a voz” (y no de “derecho a voto”). ¿Pero se puede alzar la voz a título de Estado Parte cuando todavía no se han asumido las obligaciones impuestas por la normativa sustancial del esquema?

⁸ Como es conocido, ARGENTINA y BRASIL mantuvieron vivo su acuerdo de alcance parcial de complementación económica (AAP.CE 14) que según las reglas de una programada unión aduanera tal como se calificó al MERCOSUR debió ser tachada como incongruente, lo que sin embargo nunca ocurrió. Los compromisos bilaterales del BRASIL con PARAGUAY y URUGUAY fueron en los primeros años del MERCOSUR más disimulados y pudieron “colarse” a título de tratamientos diferenciales dentro de las negociaciones plurilaterales. Pero, por ejemplo, en el caso de URUGUAY las repetidas frustraciones impulsaron a su gobierno, en octubre de 2006, a sostener formalmente la conveniencia de abandonar el formato de la unión aduanera (comunicación fechada en Brasilia el 24 de octubre de 2006, bajo el título “URUGUAY y el MERCOSUR” en una Reunión de coordinadores nacionales del Grupo Mercado Común (GMC)). Más tarde PARAGUAY y URUGUAY suscribieron documentos conjuntos en el mismo sentido. Pero últimamente la parálisis del MERCOSUR impulsó el progreso del vínculo BRASIL-URUGUAY, en especial a partir de la suscripción del

Dentro de esta ambivalencia, se destaca en los países del MERCOSUR una insistente “prohibición” a los Estados-Parte para contraer compromisos de integración por separado, frente a terceros países, como si el MERCOSUR efectivamente funcionara al modo de unión aduanera⁹. Hoy día parece oportuno asociar el mensaje con la

septuagésimo primer protocolo adicional a su acuerdo de alcance parcial de complementación económica (AAP.CE 2). Dicho Protocolo, firmado el 11 de marzo de 2013 y en vigor desde el 15 de septiembre de 2015, da cuenta de las innumerables restricciones en el comercio intra-MERCOSUR, pues son esas mismas restricciones las que justifican la sanción de este minucioso reglamento, que incluye: la creación de la Comisión de Comercio Bilateral (CCB) para la solución de dificultades legales, normativas y operacionales puntuales relativas al acceso a mercados, el establecimiento de procedimientos de consulta en materia de origen, defensa comercial y medidas sanitarias y fitosanitarias y el establecimiento de un procedimiento expedito para el despacho aduanero. Entre otras cosas se propician negociaciones tendientes a la convergencia regulatoria relativa a medidas sanitarias y fitosanitarias y reglamentos técnicos, tomando al efecto como referencia “no prescriptiva”, esto es, sólo como orientación, a determinadas disposiciones del MERCOSUR en dichas materias. Se va conformando así un “nuevo paradigma en las relaciones bilaterales”, conforme lo expuesto en el Comunicado Conjunto a nivel ministerial a propósito del Plan de Acción para el Desarrollo Sustentable de la Integración brasileño-uruguayo, suscrito el 9 de julio de 2013. Las cancillerías de ambos países quedaron entonces comprometidas para el avance en áreas de trabajo tales como integración en infraestructura de transporte y libre circulación de bienes y servicios.

⁹ No está de más recordar que en las tratativas preliminares a Ouro Preto (1994) fue el gobierno brasileño el que promovió la consagración de una “unión aduanera” como figura destinada a consumir las metas trazadas cuatro años antes por el Tratado de Asunción. Este es el dogma donde abreva la prohibición a los Estados-Parte para negociar por separado con terceros países. La prohibición repara, en primer lugar, sobre el texto del artículo 1 de la Decisión CMC 32/00., que suele repetirse como un rezo: *“Reafirmar el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazonales en los cuales se otorguen preferencias arancelarias”* Pero si, por ejemplo, ARGENTINA decidiera incumplir este precepto y entablara negociaciones bilaterales con terceros países y si, como consecuencia de ello se plantearan litigios ante la propia Corte Suprema de Justicia del país, ¿cuál sería el veredicto? Tenemos a la vista un antecedente perturbador para los heraldos del MERCOSUR. Es el fallo del alto tribunal en el caso “Whirlpool Puntana S.A. c/Dirección General de Aduanas” dado el 11 de diciembre de 2014. En esa oportunidad se cuestionaron los derechos de exportación aplicados por ARGENTINA (según Resolución de su Ministerio de Economía e Infraestructura) en el comercio intra-MERCOSUR. El Tratado de Asunción es lapidario en su artículo y párrafo inicial, porque fija la *“...libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y cualquier otra medida equivalente”*. Pero la Corte decidió aplicar el criterio sistemático de interpretación, advirtiendo que otras previsiones contempladas por el mismo Tratado con el objeto de forjar un mercado común fueron ostensiblemente incumplidas. En tal sentido, repitió la Corte que las “disposiciones no pueden aislarse sólo por su fin inmediato y concreto, ni se han de poner en pugna destruyendo las unas a las otras, sino que, por el contrario, cabe procurar que todas ellas se entiendan entre sí de modo armónico...” En síntesis, el fallo sostuvo la prevalencia del criterio de reciprocidad aludido por el artículo 2 del mismo Tratado (*“...el Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes”*) y de ese modo consagró la legitimidad de los derechos de exportación en el comercio intra-MERCOSUR. Ahora bien, es evidente que la interpretación de la Corte no corresponde a la intención de los redactores del Tratado y, por lo tanto, no refleja la secuencia prevista para el desarrollo del proceso de integración a la luz de la concepción que lo inspiró (según la cual las desgravaciones comerciales deberían desatar por sí mismas un proceso virtuoso de apertura

perspectiva del remozamiento de las negociaciones con la UNIÓN EUROPEA con vistas a formalizar un TLC. Como es sabido, basándose en aquellas inhibiciones e impedimentos, los gobiernos de los países del MERCOSUR, durante las últimas décadas, han coincidido en oponerse a la suscripción de TLC con los terceros países, precisamente más relevantes para su propia inserción comercial y económica. De manera que, ante las hipotéticas “amenazas” inherentes a un TLC con la UNIÓN EUROPEA, se justifica la apelación al “bloque” bajo el conocido adagio: “la unión hace la fuerza”. Una vez más, el argumento es engañoso, habida cuenta de notorias asimetrías normativas y que muchas veces reflejan disparidades estructurales preexistentes. En tales condiciones, si las negociaciones externas exigieran –como lo presume la concepción del “bloque”- la elaboración de posiciones consensuadas entre los Estados Parte y si estos Estados decidieran no renunciar a las prioridades propias de cada uno, entonces para entablar dichas negociaciones habría un obstáculo insalvable ya en el punto de partida. En lugar de reorientar y abrir un cauce a las negociaciones externas, el “bloque” quedaría erigido como un dique argumental insalvable. De modo que se trata de una concepción muy adecuada en tanto mecanismo inhibitorio ¿Pero acaso tiene asidero?

II. Redes de contención

Empezando por el examen de las relaciones entre los países de la AP y los del MERCOSUR no cabe sino advertir que, lejos de estar desvinculados entre sí, rigen entre todos estos países diversos compromisos de integración, formalizados bajo el paraguas de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) a nivel de acuerdos bilaterales o de alcance parcial catalogados como “de complementación económica” (AAP.CE). Tales instrumentos originariamente se circunscribían a los modestos acuerdos preferenciales tolerados por la Organización Mundial del Comercio (OMC), a título de excepción a la cláusula de la nación más favorecida¹⁰. Pero no pasó

de mercados). Pero la evidencia es abrumadora: ese proceso virtuoso de apertura de mercados no tuvo lugar, por tanto, la jurisprudencia no hizo sino certificar que la simulación ya no podía sostenerse.

¹⁰ Como parte de los resultados de la Ronda Tokio del GATT, en noviembre de 1979 se dictó una Decisión conocida como “Cláusula de Habilitación”. Comprende disposiciones que conceden un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, sorteando así el principio de no discriminación establecido por el artículo inicial del Acuerdo General. El apartado c) del párrafo 2 de dicha Cláusula, fija un régimen especial para los acuerdos regionales o mundiales entre países en desarrollo con el fin de eliminar o reducir mutuamente aranceles y medidas no arancelarias. En la práctica, los acuerdos de integración que procuraron ampararse bajo la Cláusula, tendieron a limitar las preferencias a nóminas de productos o sectores sobre los cuales los países en desarrollo involucrados consideraron la conveniencia de reducir los

mucho tiempo para que las relaciones entre los países del MERCOSUR y los países de la AP fueran insertándose dentro de moldes plurilaterales desde los cuales los países del MERCOSUR negociaron en conjunto la cáscara normativa pero llevando al plano bilateral las cuestiones sensibles, incluyendo las relativas a desgravación arancelaria y requisitos específicos de origen. El primero de dichos acuerdos fue el AAP.CE 35 CHILE-MERCOSUR¹¹: lo siguieron más tarde el AAP.CE 58 (PERÚ-MERCOSUR)¹² y el AAP. CE 59 del MERCOSUR con ECUADOR, COLOMBIA y VENEZUELA¹³. Así los distintos países de ambos esquemas o formatos quedan involucrados entre sí a título esencialmente individual y todavía sin abarcar todo el espectro de las múltiples materias negociadas en los TLC en boga.

Pero el caso más emblemático es el de los países del MERCOSUR frente a MÉXICO, porque aquí las negociaciones bilaterales ya no están localizadas en anexos, apéndices y protocolos adicionales de acuerdos plurilaterales suscritos por los países del MERCOSUR en conjunto, sino que directamente son objeto de distintos acuerdos estrictamente bilaterales. En este caso, se sortea la restricción autoimpuesta por el MERCOSUR a través de otra ficción: las concesiones y regulaciones plasmadas en

niveles de protección y estimular una mayor competitividad regional o subregional. Este carácter limitado de las preferencias (al no comprometer una porción “esencial de los intercambios comerciales” como lo requería la fórmula del artículo XXIV del GATT para las zonas de libre comercio), minimizó la posibilidad de cuestionamientos por terceros países en procura de compensaciones. Al sustituir a la “Asociación Latinoamericana de Libre Comercio” (ALALC), la creación en 1980 de un área de preferencias económicas bajo el nombre de “Asociación Latinoamericana de Integración” (ALADI) se inspiró en la referida Cláusula de Habilitación.

¹¹ Este acuerdo, en su versión rectificada por la cual se conforma nominalmente una zona de libre comercio, se suscribió el 25 de junio de 1996 y entró a regir el 1 de octubre del mismo año. Abundan los protocolos adicionales que, firmados por las representaciones de todos los Estados Parte, sin embargo consagran tratamientos arancelarios y cupos de carácter bilateral: el trigésimo entre BRASIL y CHILE; el trigésimo primero y el trigésimo tercero entre ARGENTINA y CHILE; el trigésimo séptimo y el cuadragésimo primero entre PARAGUAY y CHILE; el cuadragésimo tercero entre URUGUAY y CHILE, etc.

¹² El AAP.CE 58, en su versión rectificada se firmó el 30 de noviembre de 2005 dejando sentado el objetivo nominal de formar un área de libre comercio y tender a la creación de un espacio económico ampliado. Rige desde el 6 de febrero de 2006. El texto de dicho Acuerdo se desgrana e anexos y apéndices que contienen cronogramas de desgravación bilaterales. Asimismo, el Anexo V también trae apéndices que fijan respectivamente los requisitos específicos de origen entre: Perú y Argentina y Brasil; Perú y Paraguay; y Perú y Uruguay.

¹³ El AAP.CE 59 que involucra a los países del MERCOSUR frente a COLOMBIA (además de hacerlo con ECUADOR y VENEZUELA, si bien este último país luego pasó a ser considerado Estado Parte del MERCOSUR), tiene una versión rectificada al igual que el AAP.CE 35 y el AAP.CE 58. Para delinear sus objetivos nominales se reproducen términos semejantes a los del AAP.CE 58. Esta versión rectificada fue suscrita el 18 de octubre de 2004 y rige desde el año 2005 aunque con distintas fechas según las respectivas ratificaciones bilaterales. El texto del Acuerdo presenta también numerosos apéndices con los programas de desgravación negociados bilateralmente, al igual que los requisitos específicos de origen dentro del Anexo IV.

acuerdos bilaterales entre los países del MERCOSUR y MÉXICO están catalogadas como “transitorias”, quedando supeditadas a la ulterior conformación de una zona de libre comercio entre MÉXICO y el MERCOSUR en conjunto, pero respecto de la cual no hay plazos ni modalidades prescriptas para su negociación¹⁴.

Es así que, frente a MÉXICO, los acuerdos se justifican por la ficción de transitoriedad: cada uno de los distintos países del MERCOSUR tiende, por separado, a diversificar y ahondar sus relaciones económicas y comerciales con MÉXICO bajo la invocación de una supuesta progresividad en la búsqueda de convergencia. Ya el AAP.CE entre MÉXICO y URUGUAY puede reconocerse como un verdadero TLC¹⁵. Asimismo, últimamente BRASIL y MÉXICO están renegociando con parecidas aspiraciones su AAP.CE vigente¹⁶.

Pero el auge del bilateralismo en las relaciones entre los distintos países del MERCOSUR y MÉXICO también se manifiesta claramente a propósito de los vínculos entre cada uno de aquellos mismos países del MERCOSUR, por un lado, y CHILE por el otro lado. Entre otras señales recientes, merecen destacarse: el inicio de tratativas entre CHILE y URUGUAY para conformar un nuevo TLC que supuestamente

¹⁴ El AAP.CE 54, cuya versión rectificada se firmó el 5 de julio de 2002 y entró en vigencia el 5 de enero de 2006, dispone que los acuerdos entre MÉXICO y cada uno de los países del MERCOSUR “(...) estarán en vigor hasta la implementación del Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 2 párrafo 3). Bajo este paraguas rigen:

(a) El AAP.CE 6 entre ARGENTINA y MÉXICO, vigente desde el 1 de enero de 1987, es decir, con anterioridad a la suscripción del Tratado de Asunción, aunque fue objeto de un Protocolo de Adecuación Rectificado en 1993 y su texto se ordenó y consolidó mediante otro Protocolo numerado como décimo quinto que se encuentra en vigor desde el 1 de enero de 2007;

(b) El AAP.CE 53 entre BRASIL y MÉXICO, en aplicación desde el 2 de mayo de 2003;

(c) El AAP.CE 60 entre URUGUAY y MÉXICO, que opera desde el 15 de julio de 2004.

¹⁵ El AAP.CE 60 entre URUGUAY y MÉXICO es un auténtico TLC, dotado de regulaciones en materias tales como: el comercio transfronterizo de servicios (capítulo 10); telecomunicaciones (capítulo 11); política de competencia, monopolios y empresas del Estado (capítulo 14); y propiedad intelectual (capítulo 15). El desapego de URUGUAY con respecto al MERCOSUR se advierte, por ejemplo, en una disposición de su Primer Protocolo Adicional (que rige desde el 1 de marzo de 2013), según la cual las Partes prevén la concertación de normas sobre acumulación de origen ampliado en la calificación de las mercaderías, con el objeto de asignarles origen a materiales procedentes de terceros países. Pero esta previsión no menciona siquiera a los restantes países del MERCOSUR en tanto eventuales proveedores de dichos materiales.

¹⁶ Entre los días 16 y 18 de febrero de 2016 se llevó a cabo en Brasilia la segunda ronda de negociaciones para la ampliación y profundización del AAP.CE 53 entre BRASIL y MÉXICO. Estos trabajos apuntan inequívocamente hacia la formalización de un TLC, según surge de los avances logrados en distintas mesas: acceso a mercados; reglas de origen; facilitación del comercio; servicios; inversión; medidas sanitarias y fitosanitarias; obstáculos técnicos al comercio; compras públicas; propiedad intelectual; coherencia regulatoria; política de competencia; y remedios comerciales.

sustituiría el vínculo establecido dentro del AAP.CE 38¹⁷; la entrada en vigencia de un Protocolo Adicional sobre Comercio de Servicios entre ARGENTINA y CHILE¹⁸; y la firma de un Acuerdo para Proteger y Promover las Inversiones Bilaterales entre BRASIL y CHILE¹⁹.

III. Divergencia de necesidades y convergencia de intereses

Con tales antecedentes a la vista parece oportuno preguntarse: ¿cuál es el sentido imputable a una tratativa plurilateral MERCOSUR-AP fuera del marco de los acuerdos negociados en ALADI? Propongo que carece de sentido práctico y en cambio merece ser interpretada sólo por su perfil ideológico. Este debería cotejarse con el que anima la aparición de los emblemas del MERCOSUR en otros tantos foros y, esencialmente, con respecto a las amenazas que desde distintos sectores se imputa a la renovación de tratativas con la UNIÓN EUROPEA. **No es aventurado suponer que el llamado a una convergencia MERCOSUR-AP, así como la invocación de una pétrea unidad frente a la UNIÓN EUROPEA, son afines a la estrategia brasileña empecinada en disuadir, dentro de lo posible, a los países “socios” del MERCOSUR para que no abandonen su patio trasero. Así, se presume que la invocación de un MERCOSUR abroquelado, más allá de carecer de sentido práctico puede servir como maniobra de distracción para ganar tiempo y así aletargar negociaciones bilaterales y de ese modo seguir garantizando la presencia brasileña en la sub-región. En este aspecto los intereses del empresariado brasileño con llegada a su gobierno coinciden de manera llamativa con los de distintos sectores empresariales afincados en los países de la ALIANZA DEL PACÍFICO, que a su vez aspiran a preservar nichos trabajosamente instalados a través de los TLC con países del Asia-Pacífico. Para ello debe disuadirse en los países del MERCOSUR a quienes propugnen o aconsejen la conveniencia de negociar TLC**

¹⁷ El 22 de febrero de 2016 una delegación de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) del gobierno de CHILE viajó a Montevideo con vistas a iniciar negociaciones para formalizar un TLC bilateral con URUGUAY. Ambos presidentes, durante la visita del mandatario uruguayo a Chile en diciembre de 2015, habían coincidido sobre la importancia de avanzar en esta línea.

¹⁸ Dentro del AAP.CE 35, el protocolo adicional sobre el comercio de servicios, instrumento bilateral firmado por ARGENTINA y CHILE en mayo de 2009, entró en vigor el 26 de septiembre de 2015.

¹⁹ El 23 de noviembre de 2015 BRASIL y CHILE suscribieron a nivel ministerial un acuerdo para proteger y promover las inversiones bilaterales, incluyendo un mecanismo destinado a prevenir conflictos en la materia.

con las mismas contra-Partes del Asia-Pacífico. Los países de la AP quedan entonces perfilados como el único puente comercial disponible para enlazar las economías del cono sur con las de Asia-Pacífico. Ello a su vez implica la perspectiva de incorporar mayores márgenes en el valor de las exportaciones efectuadas desde los países de la AP hacia el Asia-Pacífico, tratándose de productos elaborados como fase final de cadenas productivas a partir de materias primas e insumos originarios de los países del MERCOSUR²⁰.

Pero semejante retórica disuasoria también despierta un eco favorable en los gobiernos y medios de opinión de los mismos países del MERCOSUR. En cualquier caso, el discurso no es inocente: se sabe que después de largos años de reticencia, estos últimos países fueron perdiendo capacidad de negociación externa, por el desmantelamiento progresivo de sus cuadros técnicos y soportes de información pública. En consecuencia, llegado el momento de afrontar negociaciones cruciales, en especial frente a países desarrollados, es probable que a los gobiernos de todos estos países, incluyendo al BRASIL pero especialmente a la ARGENTINA, PARAGUAY y URUGUAY les resulte muy dificultosa la identificación de sus respectivos intereses prioritarios. En tales condiciones, sus delegaciones quedarían entonces a expensas de los términos de negociación propuestos por las contra-Partes. Existe una convicción generalizada acerca de esta vulnerabilidad y, como consecuencia, **coinciden las consignas pertenecientes a distintos signos. Por un lado, afloran voces “anti-imperialistas” difundidas por agrupaciones sociales y también desde los claustros académicos. Por otro lado, se repiten advertencias en resguardo del “valor agregado nacional” que proclaman al unísono empresarios y funcionarios gubernamentales. Aunque son de origen heterogéneo, tales consignas curiosamente convergen hacia un objetivo que puede resumirse con la frase: “no conviene negociar”.** Y si en última instancia se planteara la necesidad insoslayable de avanzar en tratativas pendientes, como por ejemplo, con la UNIÓN EUROPEA, la alternativa que para todas estas voces parecería menos azarosa sería la de ceder la iniciativa al Brasil presumiendo que así se acarrearía un menor riesgo.

Para resumir: en estos enjuagues encuentran el caldo de cultivo propicio los sectores empresariales con inversiones directas focalizadas tanto en territorio brasileño como

²⁰ Esta composición de ideas ha sido expuesta reiteradamente por funcionarios del gobierno chileno en los países del MERCOSUR a través de la difusión de las actividades de PROCHILE.

en los países miembros de la AP. Cual un juego de tenazas, quedan atrapados en el medio del apriete retórico los endeble círculos de opinión en Argentina, Paraguay, Uruguay y Bolivia. Agrupaciones sociales, foros académicos, agremiaciones empresarias y funcionarios gubernamentales de dichos países se hacen eco de la invitación al enclaustramiento bajo lemas muy semejantes a los difundidos desde la segunda posguerra (“desarrollo nacional”, “sustitución de importaciones...”). Cualquier relevamiento de los procesos productivos puede demostrar rápidamente la falta de asidero de semejantes pretensiones. Pero el objetivo no es otro que el de garantizar el acaparamiento de los mercados internos en el estado en que se encuentran (con posiciones dominantes montadas sobre tecnologías obsoletas y prácticas laborales serviles, unas y otras alimentadas por prebendas y complicidades burocráticas). Es fácil inferir que dichas pretensiones sólo pueden tolerar márgenes de negociación internacional “flexibles” como los del MERCOSUR²¹. Simultáneamente, los diálogos con la AP tienden a ser concebidos bajo el molde de “bloque a bloque” y, por lo tanto, resultan inoperantes. Y si, en última instancia, hubiera que formalizar TLC con terceros países, se aceptaría como mal menor satelizar las actividades en torno del BRASIL, al modo de un *hinterland*.

IV. Cómo sobrevivir dentro de la economía global

En esta fase del modo de producción capitalista, la integración económica debe ser concebida como una gimnasia de supervivencia cuyos actores principales no son otros que los Estados nacionales considerados en su individualidad, uno a uno. Estamos

²¹ Es también muy curioso que no haya sido nunca motivo de objeción el mecanismo utilizado para “internalizar” o intentar incorporar en los Estados-Parte del MERCOSUR las disposiciones dictadas por sus órganos intergubernamentales. La práctica seguida en ALADI, que salvo en el caso de Venezuela permite agilizar, a través de las operatorias aduaneras, la aplicación de los acuerdos negociados en ese marco, difícilmente podría justificarse tratándose de disposiciones que, como suele ocurrir en el MERCOSUR, escapan a los moldes de las preferencias y concesiones comerciales. Sin embargo, el AAP.CE 18, que “copió” al Tratado de Asunción para incorporarlo a la ALADI, ha sido apenas el primer eslabón de una interminable cadena de protocolos adicionales cuyo único objeto ha sido el de incluir decisiones y resoluciones de los órganos intergubernamentales del MERCOSUR –o aparentar esa incorporación– a los ordenamientos nacionales de los Estados-Parte.

¿Pero cómo es posible que semejantes incongruencias sean las que asignen un sentido a las relaciones económicas y comerciales internacionales, hasta el punto de justificar la realización de foros intergubernamentales de los cuales no cabe aguardar otra cosa que declaraciones estériles? Aquí el analista debe hacerse cargo del bienestar o confort que pueden proporcionar algunos conceptos al inconsciente colectivo acechado por la angustia frente a la exposición inevitable ante la economía global. El autor examinó el tema en “Propuestas para una sociología del conocimiento de la integración económica”, dentro del libro “Estrategias de inserción internacional e integración latinoamericana en el siglo XXI”, editado por Noemí Mellado e impreso por Lerner ed., Córdoba, Argentina, 2015.

habitados a leer conjeturas de tecnócratas que ocupan el plano principal de los medios académicos y de prensa en las dos primeras décadas del siglo XXI renegando del papel de los Estados nacionales bajo la reputación de un supuesto anacronismo²². Pero, ante las tendencias de apertura o expansión de mercados y la simultánea concentración de los factores y recursos a escala mundial, únicamente opera un freno proporcionado por las negociaciones intergubernamentales y, en particular por los TLC. Aunque resulte paradójico, el freno aplicado por los Estados nacionales a través de sus compromisos y negociaciones es el que permite realimentar a la economía global evitando el desmadre y autoinmolación del modo de producción capitalista en el altar de sus incentivos inmanentes: el excedente y la plusvalía²³.

²² Acerca del fundamento que tendrían, en el orden multilateral, disposiciones de efecto extra-territorial adoptadas por Estados Miembros de la OMC frente a daños imputables al cambio climático, véase por ejemplo: Matto, A. and Subramanian, A.: “Four changes to trade rules to facilitate climate change action”, Center for Global Development, CGO Policy Paper 021, may 2013, page 3.

²³ En América Latina deberíamos apreciar el aporte original de Raúl Prebisch a la teoría económica de base marxista sobre los conceptos de “acumulación” y “acumulación reproductiva”, En los últimos años de su vida el maestro hizo un llamado de atención frente al carácter vertiginoso de las innovaciones tecnológicas en los procesos productivos y de comercialización. En tal sentido, véase la conferencia dada en la XX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política con el desafiante título “La periferia latinoamericana en la crisis global del capitalismo” (texto publicado en los Anales de la Asociación, 1985:1, pags. 7 a 58 y reproducido en el Cuaderno número 3 de la Fundación Raúl Prebisch que, bajo el epígrafe “El pensamiento de Raúl Prebisch” publicó la Editorial Tesis en 1989). A su vez, esta contribución retoma los conceptos de “tiempo” y “ritmo” que informan la teoría de los ciclos económicos y acerca de los cuales Prebisch había reflexionado en sus conferencias de 1949 sobre “teoría dinámica de la economía” (exposiciones en la Escuela Nacional de Economía, reproducidas por el libro “Raúl Prebisch. Obras 1919-1949”, edición de la Fundación Raúl Prebisch de 1993, volumen IV numeral 144). Si el concepto de “acumulación” implica esencialmente la apropiación del fruto del progreso técnico (como Prebisch puso de relieve), es evidente que en el marco de la globalización se manifiesta una modalidad de “acumulación reproductiva” caracterizada por saltos tecnológicos que modifican el contenido de los procesos productivos y obligan a una permanente recalificación ocupacional. ¿No reside en el aprovechamiento de esta dinámica la fuente del formidable “excedente” al que Prebisch concedía tanta relevancia? Entonces parece imponerse una exploración de los tiempos y ritmos de sustitución acelerada de procesos productivos y su impacto sobre las condiciones de producción y reproducción de la vida económica y social. En tal sentido, tal frenesí temporal y especialmente rítmico es el resultado de una reabsorción, en las últimas décadas, de fuerzas que inicialmente habían cuestionado a esta dinámica global: el movimiento “anti-globalización”. Conviene recordarlo: diversos agrupamientos sociales habían coincidido en diciembre de 1999 para frustrar la Conferencia Ministerial de Seattle que presuntamente iba a poner la piedra fundamental de una esperada “Ronda del Milenio”. Los reclamos eran heterogéneos y se dirigían tanto a los Estados nacionales como a los organismos internacionales y a las corporaciones privadas transnacionales. Pero en definitiva semejantes signos de resistencia a la globalización pasaron a realimentarla. Es así que demandas tales como las dirigidas a la obtención de una mayor inocuidad en los nutrientes, a la consagración de garantías a los consumidores; y al aumento de la protección del medio ambiente a través de los procesos productivos, se constituyeron en un poderoso aliciente de investigación y desarrollo tecnológico que sirvió para dotar de legitimidad a estándares (reglamentos y normas) destinadas a recalificar productos y procesos y a reorientar inversiones. En esta segunda generación de la

Al ejecutar estos riesgosos ejercicios gimnásticos, los Estados asumen un papel protagónico porque a través de dichos ejercicios deben garantizar su inserción en la economía global sosteniendo la viabilidad de las condiciones de producción dentro de cada uno de los territorios nacionales. Semejantes desafíos implican la asunción de nexos o modalidades de integración económica de tipo transaccional o contractual en lugar de cesiones de soberanía en cabeza de añorados organismos supranacionales. Es decir, la supervivencia de las condiciones y quizás la supervivencia del mismo modo de producción capitalista depende de nexos o modalidades acotadas de integración económica que -como caracteriza a los TLC- están sustentados por el criterio de reciprocidad.

Con respecto al carácter transaccional o contractual de los compromisos, el mismo se justifica en la medida que ante las disparidades e insuficiencias estructurales que acechan a las economías nacionales, **no cabe requerirle a ningún Estado nacional de un país “en desarrollo” (PED) que desempeñe el papel de “locomotora”, esto es, que asuma los costos de la integración económica en beneficio de otros Estados asociados al anterior pero de menor desarrollo relativo.** Semejante carga es la que típicamente debe asumirse cuando se trata de viabilizar las uniones aduaneras y mercados comunes entre países con distinto nivel de desarrollo. Esta restricción es particularmente significativa en los procesos de integración en los que participan precisamente países caracterizados por sus disparidades e insuficiencias estructurales, como es el caso de los países del MERCOSUR. **En otros términos, el MERCOSUR no pudo madurar como la hipotética “unión aduanera” que auguraron los gobiernos debido a que BRASIL nunca mostró disposición –con sobradas razones dadas sus propias insuficiencias estructurales- para hacerse cargo de las disparidades preexistentes dentro de la sub-región.**

economía globalizada (“globalización” enriquecida por las conquistas de la “anti-globalización”) se afirma la tendencia a la internacionalización de los mercados internos agudizando brechas y conflictos que afectan las condiciones de producción especialmente dentro de las sociedades periféricas. Prebisch lo había previsto, sólo que la “función reguladora” que reclamaba en aquella conferencia de 1985 ya no puede ser asumida por los Estados nacionales a título individual. Permeadas por aquella internacionalización de los mercados, las acciones estatales deben sostenerse con delicados encuadres normativos y foros de concertación intergubernamental, como demuestra la difusión de los TLC y otros mecanismos plurilaterales. Véase, del autor: “Desde la periferia: digresiones acerca del futuro próximo”, en el boletín Informe Integrar número 56, agosto de 2009, del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Y con respecto al criterio de reciprocidad, el mismo implica básicamente que las concesiones y las regulaciones sean negociadas sobre una base bilateral. Tales compromisos pueden ser susceptibles de ser ampliados a escala plurilateral pero siempre a partir de las ponderaciones tenidas en cuenta para concertar aquellas concesiones y regulaciones bilaterales. Por ello, **no debe sorprender que al concertarse TLC con la participación de una pluralidad de países configurando al menos una de las Partes, las concesiones y regulaciones más sensibles sean objeto de negociación estrictamente bilateral, es decir, entre pares de países.**

V. El verdadero desafío

La siguiente pregunta es: ¿cómo se traduce la defensa del interés público de cada uno de los Estados cuando concurre con otros, plurilateralmente, a la negociación de un TLC frente a terceros países? Revisando las modalidades adoptadas por países de la región que acordaron plurilateralmente TLC con países extra-regionales de mayor desarrollo relativo, merecen destacarse algunos aspectos cruciales. Ante todo propongo tener en cuenta que países en desarrollo (PED) involucrados entre sí dentro de formatos o esquemas de integración económica, pueden obtener y asumir compromisos en conjunto a través de TLC concertados con países desarrollados (PD), sin que para ello resulte necesario consumir o perfeccionar sus propios nexos de integración regional o sub-regional. Ejemplos a la vista son los TLC celebrados frente a la UNIÓN EUROPEA por los países de CARICOM²⁴; del SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA²⁵; y de la COMUNIDAD ANDINA²⁶.

Luego, a propósito de una parcial o insuficiente armonización de políticas entre los PED que concurren conjuntamente a negociar TLC con PD, en un primer aspecto tal auto-restricción no les trae aparejadas a dichos PED pérdidas o desventajas. En otro aspecto, en cambio, sí pueden generarse pérdidas o desventajas, pero, en cualquier caso, ellas son susceptibles de progresiva remoción según las previsiones negociadas en los propios TLC.

²⁴ El Acuerdo de Asociación Económica (“Economic Partnership Agreement”) entre los Estados del CARIFORUM, por una Parte y la COMUNIDAD EUROPEA y sus Estados Miembros, por otra, entró en vigencia provisional el 29 de diciembre de 2008.

²⁵ El Acuerdo de Asociación entre la UNIÓN EUROPEA y sus Estados Miembros, por un lado, y Centroamérica, por otro, rige: para COSTA RICA y EL SALVADOR desde el 1 de octubre de 2013; para HONDURAS, NICARAGUA y PANAMÁ desde el 1 de agosto de 2013 y para GUATEMALA desde el 1 de diciembre de 2013.

²⁶ El Acuerdo Comercial entre la UNIÓN EUROPEA y sus Estados Miembros por una Parte y COLOMBIA y el PERÚ por otra, está vigente: para el PERÚ desde el 1 de marzo de 2013 y para COLOMBIA desde el 1 de agosto de 2013.

No hay pérdidas o desventajas en el sentido que **una mayor armonización de políticas entre los PED de todos modos no puede constituir moneda de cambio para obtener excepciones o degradaciones “ad hoc” de los más altos estándares técnicos y de inocuidad aplicados por los PD para el acceso a sus propios mercados**²⁷.

Ahora bien, ¿cómo caracterizar a las pérdidas o desventajas efectivamente imputables a una parcial o insuficiente armonización de políticas entre los PED que concurren conjuntamente a un TLC frente a PD? Aquí se deberían considerar los potenciales beneficios a ser generados por la mayor fluidez en la circulación de bienes y servicios originarios de la contra-Parte y que se verían obstaculizada por aquella parcial o insuficiente armonización de políticas entre los PED. En este punto juegan, por un lado, las disposiciones negociadas en el TLC para una armonización progresiva, que a su vez pueden tener un carácter compromisorio²⁸, o bien, meramente programático²⁹.

²⁷ En el caso de la UE ya se sabe que los estándares para el acceso a sus mercados son más exigentes que los multilaterales fijados por la FAO y el CODEX. Las reglas comunitarias abarcan, entre otras: medidas de protección tendientes a evitar la introducción de organismos nocivos para vegetales y productos vegetales; controles para detectar la presencia de contaminantes en alimentos; límites máximos de residuos de plaguicidas en productos destinados al consumo humano y animal; normativa sobre aditivos; envasado y etiquetado de alimentos; y hasta llegan a la determinación de las sustancias activas expresamente autorizadas en productos fitosanitarios que sean aplicados sobre los productos agrícolas y alimentos importados por la Comunidad. Estas reglas no son materia de negociación en los TLC de modo que los beneficios para sus contra-Partes, en especial si son países de menor desarrollo relativo, consisten básicamente en la disposición de los Comités previstos en dichos TLC para resolver problemas de interpretación y aplicación de la normativa comunitaria. Otro tema que interesa en particular a los países latinoamericanos exportadores de organismos genéticamente modificados (OGM), es el de las políticas de la UE sobre autorizaciones para su comercialización. Finalmente, en las materias calificadas como de “obstáculos técnicos al comercio” (OTC) y “medidas sanitarias y fitosanitarias” (MSFS) también operan normas de fuentes privadas. Dichas normas, por ejemplo, pueden regular los requisitos a cumplir dentro del sistema de gestión de la inocuidad de alimentos en la cadena de suministros de las organizaciones que intervienen en la cadena alimentaria. Se ha escrito abundantemente sobre el carácter discriminatorio de las normas técnicas (de fuente privada) en materia de OTC y MSFS, en el sentido que por sus condiciones de producción difícilmente los PED pueden alinear sus procesos productivos a tales niveles de exigencia. Y el orden multilateral sólo alcanza a formular exposiciones meramente declarativas contra la referida discriminación (véase un mayor desarrollo del tema en el trabajo del autor: “Los acuerdos de países latinoamericanos con la UNIÓN EUROPEA: desafíos para la armonización de procedimientos aduaneros, obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias”, publicado en el boletín Informe Integrar número 90 del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, en abril de 2015).

²⁸ Es obvio que deban tener carácter perentorio las armonizaciones en procedimientos aduaneros destinadas a garantizar la circulación de mercancías entre los territorios nacionales de Estados que concurren a título de una sola Parte. Así, en el Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica, debe asegurarse el reembolso de los aranceles pagados en el país

Por otro lado, la valoración que la contra-Parte integrada por PD asigne a la conveniencia de dichas políticas de armonización, puede explicar la introducción en un

centroamericano de primera entrada, cuando la mercancía de origen UE sea reexportada a otro país centroamericano. Centroamérica dispuso de un plazo de dos años para ejecutar este compromiso (art. 304.1). Dicha obligación se complementa con otra: garantizar la no aplicación de aranceles o restricciones a mercancías originarias de la Parte exportadora, una vez que dichas mercancías sean despachadas en la aduana de importación (art. 304.2). Otras obligaciones centroamericanas de armonización, también con referencia a los procedimientos aduaneros, tienen un plazo más extenso para implementarse: tres años para la adopción de un documento único administrativo, o bien su equivalente electrónico, a fin establecer las declaraciones aduaneras de importación y exportación (art. 303.3); y cinco años para armonizar en general la legislación, los procedimientos y requisitos aduaneros a la importación (art. 303.4).

En el mismo Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica, con respecto a las medidas sanitarias y fitosanitarias deben considerarse varios niveles de compromiso, a saber: (a) el Acuerdo se limita a formular objetivos programáticos con respecto, entre otras cosas, a la consagración de: un solo certificado de importación para cada Parte; una sola lista de establecimientos para cada Parte; una inspección sanitaria de importación única para cada Parte (a reserva de un compromiso con respecto a una nómina de productos) (art. 306.1); (b) la obligación inmediata de facilitar, por la Parte centroamericana, el tránsito regional para importaciones de animales, productos animales, vegetales y productos vegetales cuando cumplan las disposiciones sanitarias y fitosanitarias del país miembro de destino final (art. 306.3); (c) más allá de la obligación de facilitar el tránsito, con respecto a la inspección sanitaria o fitosanitaria de carácter aleatorio ella sólo podrá efectuarse en el punto de entrada de la República centroamericana de destino final si los productos son los incluidos en un breve listado. Pero aún en el caso de dichos productos, esta restricción para las autoridades de los países centroamericanos no es de aplicación inmediata sino que operará, en unos casos a partir del tercer año y en otros casos a partir del sexto año. Dichos listados, a su vez, pueden ser objeto de modificación según lo convengan las Partes durante la aplicación del Acuerdo (art. 306.6).

²⁹ Son numerosas las cláusulas programáticas con relación a los objetivos de armonización de políticas entre PED y, con mayor razón, entre países menos adelantados (PMA) cuando concurren en conjunto a la negociación frente a PD. En el Acuerdo entre COLOMBIA y PERÚ con la UE, para los obstáculos técnicos al comercio “(...) las Partes se comprometen a (...) trabajar hacia la posibilidad de converger, alinear o establecer la equivalencia de los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad. En relación a la equivalencia, esta no implicará a priori obligación alguna para las Partes, salvo que acuerden algo distinto de manera explícita” (art. 75). En el marco del Acuerdo de Asociación con la UE, los gobiernos centroamericanos tienden a interpretar que, tanto para los procedimientos aduaneros, como para las medidas sanitarias y fitosanitarias y los obstáculos técnicos al comercio, los compromisos contraídos tienen, como telón de fondo, un margen de acción susceptible de revisión periódica en virtud de obstáculos sobrevinientes, a tenor de una cláusula según la cual “(...) El progreso de la Parte Centroamericana en la implementación del presente título estará sujeto a informes periódicos de progreso y a programas de trabajo por parte de la Parte Centroamericana que abarcan los artículos 304, 305 y 306” (art. 307.3).

Y en el Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y los países del CARIFORUM, la materia sanitaria y fitosanitaria se regula -como varias otras- atendiendo a las disparidades estructurales entre las Partes. Sobre la materia indicada: “(...) las Partes están de acuerdo en que es importante establecer MSF armonizadas en la Parte CE y entre los Estados del CARIFORUM y se comprometen a cooperar con este fin. Las Partes también acuerdan establecer consultas para llegar a acuerdos bilaterales sobre el reconocimiento de la equivalencia de las MSF especificadas” (art. 56.2). “A falta de MSF armonizadas o del reconocimiento de su equivalencia, las Partes acuerdan mantener consultas sobre los medios para facilitar el comercio y para reducir los requisitos administrativos innecesarios” (art. 56.3).

TLC de cláusulas de reciprocidad y también de equiparación al trato que se concedan los PED entre sí³⁰.

En síntesis, tomando como ejemplo los procedimientos aduaneros, las medidas sanitarias y fitosanitarias y los reglamentos técnicos, es posible individualizar las siguientes modalidades alternativas: (i) obligaciones de convergencia o armonización entre los Estados que conforman la misma Parte, de ejecución inmediata o bien dentro de plazos predeterminados; (ii) previsiones sólo programáticas para la convergencia o armonización, esto es, sin plazos predeterminados, o bien, (iii) ausencia de todo compromiso de convergencia o armonización.

Por último, pueden –o no- asumirse compromisos de extensión (automática o condicionada, según los casos) a favor de la contra-Parte, de las concesiones, beneficios o ventajas que cada uno de los Estados conceda o pueda conceder en el futuro, a otro u otros Estados. Es decir que cada Parte puede preservarse el derecho al otorgamiento de mejores concesiones, ventajas o beneficios a terceros países, o bien, renunciar a ese derecho a través de una cláusula de la nación más favorecida en beneficio de la contra-Parte. El futuro de los procesos de integración regional o sub-regional entre países en desarrollo puede quedar supeditado a este tipo de definiciones en TLC contraídos con países extra-regionales de mayor desarrollo relativo³¹.

³⁰ Pueden extraerse dos ejemplos del Acuerdo de Asociación entre la UNIÓN EUROPEA y Centroamérica: (a) haciendo valer un principio de reciprocidad en materia de obstáculos técnicos al comercio, acerca del acceso al mercado de la UE para productos originarios de Centroamérica, tanto con relación al cumplimiento de los reglamentos técnicos como al de los procedimientos de evaluación de la conformidad, la UE garantiza su comercialización en los territorios nacionales distintos de aquél donde el producto hubiera ingresado y sin solicitar requisitos adicionales, con la sola condición del “reconocimiento mutuo”. Aquí el “reconocimiento mutuo” significa que en Centroamérica se ofrezca un nivel equivalente de protección de los diversos intereses legítimos involucrados (artículo 305.1); y (b) utilizando el criterio de equiparación en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, la Parte importadora no está obligada a conceder un trato más favorable a los productos importados desde la otra Parte que el brindado por la Parte exportadora en su comercio intrarregional (306.5)

³¹ El Título I (Trade in Goods) correspondiente a la Parte II (Trade and Trade-Related Matters) del Economic Partnership Agreement (EPA) concertado entre la UE y los Estados de CARIFORUM contiene disposiciones poco recomendables para imitar: los países del Caribe comprometen, a favor de la UE, un trato de nación más favorecida que garantiza la equiparación de beneficios que puedan concederse, colectiva o individualmente a favor de terceros Estados con una participación mundial no desdeñable (superior a 1 % o 1,5 % según los casos) en los productos de que se trate, cuando estas concesiones se hagan a través de compromisos incorporados en zonas de libre comercio. Y aún si los terceros países no llegaran a tener ese nivel de participación, de todos modos la equiparación de trato a favor de la UE debería ser objeto de consultas (véase artículo 19, en especial párrafos 2, 4 y 5).

Recapitulando, a falta de una capacidad de negociación para identificar prioridades nacionales, frente a instancias muy delicadas como son las que se plantean ante países desarrollados en un TLC, para cada uno de los Estados del MERCOSUR es inevitable la necesidad de: (a) resolver cuáles serán las cuestiones objeto de negociación estrictamente bilateral; (b) resolver cómo serán las obligaciones de convergencia o armonización sub-regional a ser asumidos de inmediato y las que convendría comprometer de manera gradual frente a cada contra-Parte; y (c) adoptar decisiones consistentes con la pertenencia regional y sub-regional, ponderando tanto los lazos preexistentes como los eventuales, al responder a las demandas de una contra-Parte de mayor desarrollo relativo, cuando ésta última pretenda que se reconozca a su favor la extensión automática o condicionada de concesiones, beneficios o ventajas a ser negociadas dentro de la sub-región, de la región o bien, en general, frente a terceros países.

Conclusiones

En el cono sur de América cunde un ensalzamiento de las estrategias para la construcción de un “bloques” de países. Estas formulaciones tienen lugar precisamente cuando los escasos bloques todavía reconocibles en el mundo (como el de la UNIÓN EUROPEA) corren serios riesgos de desmoronarse; y cuando por la dinámica de la economía global parece inconcebible que sean países en desarrollo los protagonistas de semejantes construcciones. Pero los desvaríos tienen un sentido, que merece rastrearse en el inconsciente colectivo de sociedades amedrentadas por las imprevisibles eclosiones que produce la economía global librada a su propio impulso. La evocación de un bloque trascendiendo fronteras nacionales, entonces tiene el sentido de proporcionar un bienestar o confort conceptual frente a las amenazas que asolan a las poblaciones del mundo en desarrollo. Sobre esta necesidad primaria se pueden montar diversos intereses que, de una manera o de otra terminan garantizando la preservación de las mismas condiciones de sometimiento económico y social que dieron motivo a la fantasía de protección. Es el caso de los países que conforman el MERCOSUR. Así:

- a) En primer lugar, debe tenerse presente la obsolescencia teórica y práctica de una supuesta distribución “geopolítica” de zonas o espacios de influencia, que asigne al MERCOSUR una proyección “sobre el Atlántico” y a la AP una proyección “sobre el Pacífico”. Este tipo de argumentación pudo haber tenido

sustento en el siglo XVII pero en la actualidad apenas disimula las sórdidas disputas entre países de la periferia.

- b) En segundo lugar, se postula equivocadamente que al recurrir a formatos preexistentes de integración –como es el MERCOSUR- para negociar plurilateralmente TLC con terceros países, deben fijarse reglas o concesiones uniformes u homogéneas entre los países que componen cada “Parte”. Por el contrario, las experiencias demuestran que los TLC se sostienen sobre la base del criterio de reciprocidad, de modo que cada Estado puede actuar individualmente como una Parte con respecto a las materias respecto de las cuales manifiesta un interés particular. Y en las restantes materias reguladas a escala plurilateral, tampoco es necesario comprometer la convergencia irrestricta e inmediata con los restantes países que conforman la misma Parte, salvo en lo que respecta a las elementales garantías de libre circulación de las mercaderías originarias de la contra-Parte.
- c) Por último, pese a las pretensiones de los países desarrollados cada vez que negocian TLC con países en desarrollo, nada está prescripto acerca del reconocimiento de una hipotética equiparación de las concesiones, beneficios o ventajas acordadas o a ser eventualmente acordadas frente a terceros países. De modo que cada país latinoamericano, plantado en sus negociaciones con países extra-regionales, deberá decidir en la práctica qué hacer: si les reconoce –o no- la extensión de las concesiones, ventajas o beneficios otorgados o que pueda otorgar a los otros países de su misma región o sub-región.

Bibliografía

HALPERIN Marcelo (2015) “Los acuerdos de países latinoamericanos con la UNIÓN EUROPEA: desafíos para la armonización de procedimientos aduaneros, obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias”, en: boletín *Informe Integrar*, número 90, abril, del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

_____ (2012). “El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo”, en: boletín *Informe Integrar* número 75, octubre, del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

_____ (2011). “Spaghetti bowl o el multilateralismo en cuestión”, en: boletín *Informe Integrar*, número 67, junio, del Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

_____ (2009). “Desde la periferia: digresiones acerca del futuro próximo”, en: boletín *Informe Integrar*, número 56, agosto, del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

MATTO Aaditya, SUBRAMANIAN Arvind (2013). “Four changes to trade rules to facilitate climate change action”, Center for Global Development, CGO Policy Paper 21, mayo, disponible en: http://www.cgdev.org/sites/default/files/Mattoo_Subramanian-four-changes.pdf

KEEN Christian y VICTORICA Sebastián (2014). “MERCOSUR Y ALIANZA DEL PACÍFICO: ideología vs. pragmatismo”, 5 de noviembre 2014, disponible en: www.nmnoticias.ca.

SCHMIDT Hebe (2015). “¿Hay convergencia entre el MERCOSUR y LA ALIANZA DEL PACÍFICO?”, 7 de septiembre de 2015, disponible en: www.americaeconomia.com

Documentos consultados:

Decisión CMC 68/12

Decisión CMC 32/00.

“Tratado de Asunción”, disponible en PDF [última consulta 29 de marzo de 2016]: http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Tratado%20Assu%20nci%20C3%B3n_ES.pdf

MIGRACIONES EN EL MERCOSUR: ENTRE LA INTEGRACIÓN REGIONAL, LOS DERECHOS HUMANOS Y LA PERPETUIDAD DEL ESTADO NACIÓN*

Silvina Sartelli
Abogada

I. Introducción

La cuestión migratoria ha sido formulada y aplicada a partir de un conjunto de instrumentos nacionales, bilaterales, regionales y multilaterales. Los derechos humanos de las personas migrantes se encuentran regulados en prácticamente todos los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos adoptados desde mediados del siglo XX. En efecto, tanto los acuerdos como las declaraciones surgidas en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas como de la Organización de los Estados Americanos, reconocen un amplio catálogo de derechos humanos a todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado. La nota común de estos documentos es que, en términos generales, establecen que la nacionalidad u otra condición de la persona no es ni debe ser un criterio válido para reconocer y garantizar un derecho humano.

A su turno, en el ámbito subregional se halla el Acuerdo de Residencia para los Estados Parte del MERCOSUR donde se consagran ciertos derechos para los migrantes incorporando como criterio migratorio el de la nacionalidad. Su incorporación a los Estados firmantes y adherentes ha sido dispar y su observancia relativa. Al mismo tiempo, se comprueba la firma permanente de acuerdos bilaterales que persiguen la normalización migratoria como fin, incluso con posterioridad a la firma de aquel, muchos de los cuales no consagran derecho alguno.

En esta línea, las legislaciones nacionales no resultan armoniosas con gran disparidad de criterio a la hora de admitir y regular nuevos flujos poblacionales, contando con leyes aún vigentes de períodos dictatoriales hasta las más respetuosas de los derechos migrantes. Algunas incorporaron la migración intra-bloque fortaleciendo al proceso de integración regional (Argentina y Uruguay) mientras que otras omitieron su

*Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana, y presentado en el III Simposio Regionalismo Sudamericano: “Estrategias de inserción global e Integración en un mundo cambiante” (septiembre de 2015), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

referencia a pesar de haber sido modificada recientemente y ser parte del Acuerdo de Residencia (Bolivia).

En este contexto, surgen preguntas tales como: ¿hasta qué punto la política migratoria se utiliza como herramienta de fortalecimiento de la integración y como aspecto privativo de los Estados?, ¿cuáles son las principales contradicciones entre las normas que rigen la materia?

De modo preliminar, la hipótesis que guía este análisis afirma que los Estados del MERCOSUR³² aún optan por mantener el desarrollo de las políticas aplicables a los migrantes regionales dentro de sus órbitas, mostrando cierta renuencia a la hora de utilizarla como política de integración regional.

II. Migraciones en el ámbito internacional

Los derechos humanos de las personas migrantes se encuentran regulados en prácticamente todos los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos adoptados desde mediados del siglo xx. En efecto, tanto los acuerdos como las declaraciones surgidas en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas como de la Organización de los Estados Americanos, reconocen un amplio catálogo de derechos humanos a todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado. La nota común de estos documentos es que, en términos generales, establecen que la nacionalidad u otra condición de la persona no son ni deben ser un criterio válido para reconocer y garantizar un derecho humano.

Entre los instrumentos que compilan derechos de las personas migrantes se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP), la Convención sobre Derechos del Niño (CDN), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención contra la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT), entre otros.

De forma más específica, la Convención para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias (CTM), ha regulado más

³² En el análisis realizado se optó por excluir a Venezuela dado que no ha ratificado aún el Acuerdo de Residencia, principal documento en materia de derechos migratorios.

detenidamente algunos de los derechos ya reconocidos en tratados anteriores, incorporando otros relativos a situaciones propias del fenómeno de la migración y la situación de los y las migrantes en países de origen, tránsito o destino.

También en el ámbito americano los derechos de los migrantes encuentran sustento normativo. Tal el caso de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Estos instrumentos, junto con la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la jurisprudencia y las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), forman en grandes líneas lo que se conoce como el “Sistema Interamericano de Derechos Humanos” (SIDH). La jurisprudencia emanada de los principales órganos del SIDH ha ido desarrollando crecientemente una serie de estándares referidos a los derechos de los migrantes.

A partir de este cúmulo normativo es posible establecer una clasificación de algunos estándares en materia de protección de derechos de las personas migrantes: 1.- estándares sobre derechos civiles y garantías en el marco de políticas de control migratorio; 2.- estándares sobre derechos económicos, sociales y culturales; y 3.- estándares sobre niños, niñas y mujeres migrantes (IPPDH y Defensor del Pueblo, 2014). A continuación, se hará referencia a los dos primeros grupos únicamente.

II. 1. Estándares sobre derechos civiles y garantías en el marco de políticas de control migratorio

Los derechos contemplados en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes y sus Familiares (CTM) están clasificados en dos grandes grupos: por un lado, aquellos reconocidos con independencia de la situación migratoria y, por el otro, aquellos que suponen una residencia autorizada. Los derechos civiles -así como el resto de los consagrados en su texto- también siguen esta división.

Tal como clarifica el informe elaborado por el IPPDH junto a la Defensoría del Pueblo (2014) esta particularidad puede parecer a simple vista una merma en la protección dispensada a los migrantes. Sin embargo, encuentra su razón de ser en las numerosas restricciones que los Estados imponían hallando sustento en otros tratados

más generales. De esta manera, este instrumento garantiza derechos aún para el caso que el migrante se halle en situación irregular³³.

Entre los derechos civiles otorgados con independencia de la situación migratoria, el CTM consagra: el derecho a salir de cualquier Estado (art. 8), a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 12), opinión (art. 13), a la libertad y seguridad personal, que incluyen garantías de debido proceso en casos de detención (arts. 16 a 18) y expulsión (art. 22), el acceso a la justicia (art. 18), así como la prohibición de expulsiones colectivas. Entre los restantes, encontramos la libertad de movimiento dentro del territorio (art. 39).

II. 2. Estándares de derechos económicos, sociales y culturales (DESC)

Si bien los desarrollos recientes en el derecho internacional de los derechos humanos tienden a superar estas clásicas divisiones, lo cierto es que aún persiste la separación entre los derechos civiles y políticos -llamados derechos “de primera generación”- y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) -“de segunda generación”-. Como se ha indicado, esta división entre categorías de derechos se vio consolidada por la adopción de dos pactos internacionales en 1966: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)³⁴.

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son reconocidos en diversos instrumentos internacionales y regionales, como el Protocolo de San Salvador (PSS) vigente en el ámbito interamericano, además del Pacto citado en el párrafo precedente. El principio general se encuentra regulado en el artículo 2 del PIDESC donde se determina que los derechos económicos, sociales y culturales deben ser

³³ Tal lo sucedido con el artículo 13 del PIDCyP cuya redacción parecería limitar a las personas con residencia regular el derecho a que, en caso de expulsión del país, la medida se dicte “en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley” y se garantice el derecho a “exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas. Los cambios posteriores a la redacción de esta norma –que data de 1966- y ante la realidad innegable de la migración irregular, ya no puede justificarse la aplicación de una sanción como la deportación sin asegurar la garantías del debido proceso.

³⁴ Esta separación se basa en un elemento cronológico y axiológico por el que los derechos civiles y políticos serían anteriores a los DESC y admitirían mecanismos de protección más endebles en el caso de los últimos. Advierte Vaccoti (2012) que esta visión ha sido superada por la “perspectiva que considera que existe una continuidad axiológica y estructural entre los derechos civiles y políticos, y los DESC, que los convierte en derechos interdependientes, indivisibles e interrelacionados que constituyen instrumentos para la expansión de la libertad de las personas” (p. 23).

reconocidos a *todas las personas presentes en el territorio o bajo la jurisdicción del Estado de que se trate, sin distinción por origen nacional o social* o cualquier otra condición social³⁵.

A su turno, los diferentes órganos de interpretación de estos tratados han ido progresivamente reafirmando el reconocimiento de estos derechos a todas las personas migrantes, con independencia de su condición migratoria. A modo de ejemplo, el Comité DESC de Naciones Unidas, menciona expresamente como obligación dirigida al Estado en cuanto al derecho a la salud, la de abstenerse de denegar o limitar el acceso igual de todas las personas (incluidos los migrantes sin residencia legal) a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos³⁶.

En una observación más reciente, el Comité ha reafirmado que los derechos garantizados en el Pacto deben asegurarse a todas las personas migrantes. Así, ha establecido que no se debe impedir el acceso a los derechos amparados en el Pacto por razones de nacionalidad o condición migratoria, resaltando que los derechos reconocidos en el PIDESC son aplicables a todas las personas, incluidas las no nacionales, como refugiados, solicitantes de asilo, apátridas, trabajadores migratorios y las víctimas de la trata internacional, independientemente de su nacionalidad, condición jurídica y la documentación que posean³⁷.

Volviendo al texto de la CTM se observa que la clasificación de la que se diera cuenta tiene mayor impacto en los derechos sociales: entre los derechos que se garantizan con independencia de la situación migratoria se hallan el derecho a iguales condiciones laborales en cuanto a la remuneración y otros aspectos (art. 25); derecho a sindicalizarse y solicitar la protección sindical (art. 26); el derecho a la educación para los hijos e hijas de los trabajadores (art. 30), y entre otros, el derecho a la salud en casos de emergencia. Por su lado, entre los derechos asegurados a personas migrantes en “situación regular” se encuentran los siguientes: (i) derecho a la información: de todas las condiciones aplicables a su admisión y, particularmente, de las relativas a su estancia y a las actividades remuneradas que podrán realizar (art. 37); (ii) establecer asociaciones y sindicatos en el Estado de empleo (art. 40), (iii) a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen (art. 41), (iv) a una igualdad

³⁵ El resaltado me pertenece.

³⁶ Comité DESC, Observación General 14, párr. 34.

³⁷ Comité DESC, Observación General 20 de 2009.

de trato frente a los nacionales en cuanto al acceso a la enseñanza, la vivienda, la salud, etc. (art. 42), y, entre otros, (v) a transferir sus ingresos y ahorros (art. 47).

A pesar de esta separación sustentada en la condición migratoria del titular de derecho, el principio *pro homine* (migrante) obliga a aplicar la norma más favorable a la persona humana, sea esta de fuente nacional o internacional y obliga también a la interpretación más favorable.³⁸ Este mismo principio es el que exige compatibilidad entre las leyes domésticas en materia de migración y los tratados de derechos humanos ratificados por cada país. Si bien el Estado tiene la facultad de fijar su política migratoria, éstas y su implementación deben ser plenamente respetuosas de los derechos humanos reconocidos en las normas vigentes en el país.

Sumado a ello, se ha afirmado que el principio de igualdad y no discriminación, como norma de *ius cogens*, establece que los Estados deben respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos con independencia del estatus migratorio de la persona y no está permitido, “a partir de la condición migratoria, excluir a una clase de personas que se encuentran bajo su jurisdicción y control, de la protección que les otorga el DIDH”³⁹.

III. Migraciones y MERCOSUR

En el ámbito subregional, los documentos que mayor trascendencia tienen en materia de consagración de derechos a los migrantes intrarregionales son el Acuerdo de Residencia para los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados -aprobado en 2002 y vigente desde 2009- y el Estatuto del Ciudadano del Mercosur (Decisión CMC N° 64/10).

El primero incorpora el atributo de la nacionalidad como criterio para la solicitud de residencia temporaria por un período de hasta dos años⁴⁰. Este principio es

³⁸ Sobre el principio *pro homine* puede consultarse a Mónica Pinto (1997). El principio encuentra recepción en los tratados de DDHH como art. 5 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); art. 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); art. 5 Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC); art. 1.1 Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; art. 41 Convención sobre los Derechos del Niño.

³⁹ Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A nro. 18, 2003, párr. 109 y IV Informe de la Relatoría especial sobre derechos de migrantes, en CIDH, Informe Anual 2002, párr. 101.

⁴⁰ Artículo 1 OBJETO. Los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los

fundamental pues permite que la condición de nacional de un Estado Parte -o asociado- sea suficiente para acceder a la residencia en el Estado receptor.

Generalmente, las legislaciones migratorias prevén como criterios tradicionales para obtener una autorización para residir o para tramitar un visado la acreditación de inscripciones para llevar a cabo una actividad determinada -como ser un trabajo en relación de dependencia, o un estudio universitario o de postgrado- una relación de parentesco con un nacional o residente, o la inversión en proyectos productivos, comerciales o de provisión de servicios, entre otros. La innovación del Acuerdo es la introducción de un nuevo criterio migratorio, utilizando una figura que fuese común a todos los países signatarios -la nacionalidad- y exigiendo los mismos requisitos de tramitación (CSM, 2014).

Por otra parte, el Acuerdo incorpora un interesante aporte al regular dos modalidades para acceder a una residencia. En el primer caso, el beneficiario puede presentar la solicitud de residencia en su propio país ante la sede consular del país de destino, es decir, con anterioridad al ingreso efectivo al territorio del país de destino. En el segundo caso, se habilita a los nacionales de una Parte que ya se encuentren en territorio de otra Parte y que tengan la intención de establecerse, a presentarse ante los servicios migratorios e iniciar el trámite directamente ante tales organismos en el país de destino. De esta manera, se obvia la exigencia para el migrante de abandonar el país donde reside, obtener la residencia y posteriormente reingresar al territorio. Además, esta segunda modalidad resulta operativa con independencia de la categoría migratoria con la que el migrante hubiera ingresado al tiempo que impide la imposición de multas u otras sanciones por la irregularidad en la que podría encontrarse el migrante por haber, por ejemplo, permanecido por mayor tiempo al autorizado al ingreso.

Adquirida la residencia, el ciudadano -así como su familia- goza de una serie de derechos tendientes a garantizar la igualdad con los nacionales del país receptor. El artículo 9° es el encargado de exponer el listado de derechos e igualdades otorgadas, entre los que figuran la igualdad de derechos civiles, en particular el derecho a trabajar; la consagración del trato igualitario con los nacionales en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales. Asimismo, se consagran derechos

términos de este Acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos previstos en el artículo 4° del presente.

particulares de gran importancia para todo aquel que migra de su lugar de origen: el derecho a transferir libremente a su país de origen, sus ingresos y ahorros personales (remesas) y el principio de la reunión familiar.

Se observa, en suma, que el Acuerdo contempla el acceso de los migrantes a los derechos en igualdad de condiciones que los nacionales del país receptor, a excepción de los políticos, facilitando el acceso a la residencia por medio de un criterio migratorio novedoso que, basado en la pertenencia del migrante a uno de los Estados parte, consolida el proceso de integración haciendo de su persona el eje sobre el cual gira la política migratoria intrarregional.

Ahora bien, el articulado de la norma conlleva un compromiso para los Estados signatarios dado que ellos deben adecuar sus procedimientos y normativas en materia migratoria y de promoción y protección de derechos de las personas migrantes. Ello se encuentra reforzado desde el inicio del texto del Acuerdo cuando se declara que se reconoce “el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración, tal cual fuera dispuesto en el artículo 1° del Tratado de Asunción”.⁴¹

Sin embargo, la realidad demuestra que existen grandes contradicciones entre lo normado a nivel internacional y subregional y lo dispuesto por las legislaciones locales de los Estados Miembros y Asociados.

En efecto, entre las incongruencias que se presentan se pueden mencionar las siguientes:

a) Falta de ratificación de tratados internacionales (DDHH de los trabajadores migrantes)

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (adoptada por la Asamblea General de NU en su Resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990) reviste especial interés para la población migrante. Sin embargo, no todos los países miembros o asociados del bloque lo han firmado o se han adherido.

A continuación, se detalla las fechas de firma y/o ratificación de los países miembros del MERCOSUR y firmantes del Acuerdo de Residencia:

⁴¹ Considerando 8

Argentina: firma 10/08/04, ratificación 23/02/07

Bolivia: adhesión 16/10/00

Brasil: sin firmó o adhirió

Uruguay: adhesión 15/02/01

Paraguay: firma 13/09/00, ratificación 23/09/08

Chile: firma 24/09/93, ratificación 21/03/05

De esta forma surge que Brasil optó por no firmar este instrumento de gran importancia para el resguardo de los derechos de los migrantes, ya no sólo de aquellos intra-bloque. No obstante, todos los países son firmantes o adherentes del PIDCP y PIDESC.

b) Disparidad/coincidencias entre leyes migratorias

También se observa una gran diversidad legislativa migratoria entre los Estados donde distintos factores son tenidos en cuenta a la hora del tratamiento de las personas migrantes. Algunas de las leyes continúan enroladas en la restricción y negación de derechos humanos -desde una perspectiva autoritaria (legislación chilena de 1975) o centrada en la seguridad nacional (legislación paraguaya de la década de 1990), en tanto, que otras han evolucionado positivamente en este sentido, como ocurre con ley argentina de 2004, ley uruguaya de 2008. Así, en el primer caso, el migrante es visto como una amenaza que puede afectar la seguridad nacional lo que necesariamente conlleva fuertes controles estatales de ingreso y permanencia así como su estricta selección, lo que explica por qué sólo son admitidos aquellos que aporten un beneficio específico para el país, sustentado en criterios economicistas (Novick, 2005).

También se observa cierta divergencia respecto a la incorporación del proceso MERCOSUR a los textos nacionales. En efecto, países como Argentina y Uruguay han incorporado en sus reformas legislativas referencias explícitas al MERCOSUR: en el primer caso, incorporando la nacionalidad de los países del bloque como criterio para otro otorgar la residencia y destinando varios artículos al tema (entre ellos el 22, 23, 28); en el segundo caso, mediante la última reforma que permite a los nacionales del MERCOSUR ampliado adquirir la residencia definitiva, sin necesidad de solicitar la temporaria previamente (N° 19.254). Contrariamente, Bolivia no incluyó en su última reforma (2013) alguna referencia al bloque, a pesar de ser Estado asociado y ser firmante originario del Acuerdo de Residencia. Hubiera sido provechosa la

contemplación de los nacionales del MERCOSUR en su texto máxime cuando el país estaba transitando su camino hacia la incorporación como miembro pleno.

Al mismo tiempo, existen puntos en común entre los textos legislativos. A modo de ejemplo, todos los países de la región establecen en sus legislaciones restricciones para la entrada y permanencia de los extranjeros a través de distintos criterios que van desde enfermedades infectocontagiosas y mentales, alcoholismo y drogadicción, antecedentes penales o policiales hasta defensa del empleo nacional. También se observa que algunas leyes fomentan u otorgan beneficios a determinados extranjeros, como ser el caso de Paraguay al considerar “útiles” para el desarrollo del país a quienes generen empleo para los nacionales, ensanchen la frontera agropecuaria, reduzcan las importaciones o incorporen tecnologías; y Brasil quien otorga claros beneficios a favor de los ciudadanos portugueses por medio del Estatuto de Igualdad.

c) Contradicciones entre constituciones nacionales, leyes migratorias y normas MERCOSUR

Se advierten en numerosas oportunidades contradicciones a nivel normativo entre las constituciones de los Estados analizados, sus respectivas leyes migratorias y la propia normativa del bloque.

Entre los casos más salientes se incluye el de Paraguay donde se estipula una preferencia laboral para con el trabajador nacional (artículo 87) en desmedro de potenciales trabajadores extranjeros. Este tipo de norma no condice con la igualdad de trato contenida en el Acuerdo de Residencia -que persigue una igualación de trato con los nacionales- ni con la contemplada en la Convención Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.⁴²

La misma incompatibilidad surge de la ley migratoria vigente con el mencionado instrumento y con la propia Constitución dado que aquella no contempla derechos civiles y sociales que esta última garantiza a todos los habitantes. A modo de ejemplo,

⁴² Por ejemplo el artículo 25: 1. Los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración y de: a) Otras condiciones de trabajo, es decir, horas extraordinarias, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad, salud, fin de la relación de empleo y cualesquiera otras condiciones de trabajo que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, estén comprendidas en este término; b) Otras condiciones de empleo, es decir, edad mínima de empleo, restricción del trabajo a domicilio y cualesquiera otros asuntos que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, se consideren condiciones de empleo.

el artículo 46 consagra la igualdad de las personas: “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien...”, mientras que la ley N° 978/96 contiene una enunciación de factores altamente discriminatorios a tener en cuenta para la recepción de flujos migratorios. Uno de ellos es el artículo 2 que consagra los criterios imperantes para la admisión de los extranjeros, y otro es el artículo 6 por el que se enuncian los impedimentos para la admisión en el territorio nacional. Entre otros impedimentos, se encuentran varios relacionados con problemas de salud como el padecimiento de enfermedad infecto-contagiosa o transmisible que pueda significar un riesgo para la salud pública; o insuficiencia mental que alteren sus estados de conducta, haciéndolos irresponsables de sus actos o provocando graves dificultades familiares o sociales; enfermedad crónica, que imposibilite para el ejercicio de la profesión, oficio, industria o arte que posea el inmigrante así como las discapacidades por defectos físicos o psíquicos congénitos o adquiridos (incisos 1, 2, 3).

También se registra cierta incompatibilidad en el caso de Uruguay. Si bien la ley migratoria se alista en el grupo de normas más favorables hacia el inmigrante, algunas normas constitucionales resultan más restrictivas que las propias de la ley vigente. Tal el caso del artículo 37 de la CN donde se señala que los inmigrantes adolecerán de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad. Esto contrasta notablemente con la amplitud de la ley donde se consagra como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento *o cualquier otra condición* (artículo 1).

Similarmente, Brasil también presenta incongruencia entre su Constitución de 1988 y el Estatuto del Extranjero de 1980. La norma migratoria vigente choca abiertamente con la reforma constitucional de 1988, por la que se estipula que todos los habitantes son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, y garantiza a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad al derecho a la

vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad en los términos en ella establecidos” (artículo 5).

e) Falta de ratificación del Acuerdo de Residencia

Esta situación anómala se comprueba en el caso de Chile, país que ha optado por incorporar el Acuerdo por medio de Oficio Circular y aún no ha ratificado el Acuerdo por ley. Se advierte, entonces, que la postergada ratificación del Acuerdo se debería en parte a una cierta desidia proveniente de las autoridades, que no estiman la importancia de su ratificación así como a una actitud estratégica -ligada a un sesgo discriminatorio- que radica en no proceder a la ratificación con la clara intención de no favorecer a determinados grupos poblacionales: colombianos, peruanos y ecuatorianos.

f) Permanencia de organismos encargados de aplicar las políticas migratorias en Ministerios del Interior o Seguridad

En su gran mayoría las dependencias encargadas de los trámites migratorios, incluyendo el otorgamiento de las residencias MERCOSUR se ubican orgánicamente en los Ministerios del Interior. La excepción está dada por Brasil donde el Departamento de Extranjeros pertenece al Ministerio de Justicia (Secretaría Nacional de Justicia) aunque aquí cumple un importante papel la Policía Federal en lo atinente a la concesión de las residencias y entrega de CIE (Cédula de Identidad de Extranjero).

Argentina, Paraguay y Uruguay mantienen a las Direcciones Nacionales de Migraciones en el ámbito de sus respectivos Ministerios del Interior. A su turno, Bolivia reconoce a la Dirección General de Migración como un órgano descentralizado del Ministerio de Gobierno.

Chile también cuenta con un Departamento de Extranjería y Migración (DEM) en el ámbito del Ministerio del Interior y también tiene intervención el Ministerio de Defensa (MD) por medio de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) –a través de la Jefatura Nacional de Extranjería y Policía Internacional- y los Carabineros de Chile – a través del Departamento Servicios de Frontera.

Por otra parte, generalmente se constata la intervención de otras entidades para trámites puntuales como el Ministerio de Relaciones Exteriores, de Trabajo y de Justicia.

La estructura del MERCOSUR replica esta dependencia institucional. En efecto, el Foro Especializado Migratorio funciona, desde el año 2004, en el ámbito de las Reuniones de Ministros de Interior del MERCOSUR y Estados Asociados.

IV. Conclusiones

Las diferencias apuntadas en este trabajo parecerían indicar que los Estados miembros del bloque presentan cierta resistencia a la hora de traspasar, dentro de sus límites territoriales, lo acordado a nivel regional e internacional en materia de derechos humanos de las personas migrantes. Las inconsistencias normativas entre las Constituciones nacionales, leyes migratorias y lo acordado a nivel internacional hablan de cómo la decisión final acerca de la extensión o reconocimiento de un nuevo derecho aún recae en cabeza del Estado nación, a pesar de los intentos por expandir la nacionalidad más allá de una frontera. La ausencia de la incorporación de los derechos políticos en el texto del Acuerdo de Residencia quizás sea el ejemplo más claro de esta reserva de atribución estatal.

Otro tanto podría decirse de la falta de ratificación legislativa de Chile, la omisión de la referencia al MERCOSUR en la reforma legislativa boliviana -a pesar de ser ambos firmantes del Acuerdo en 2002-, la permanencia de las instituciones migratorias dentro de los órganos de seguridad -replicado en el MERCOSUR con el Foro Especializado Migratorio-, el Estatuto de Igualdad de Brasil que dota de una situación de privilegio a un grupo poblacional extra bloque (los portugueses).

Como bien afirma Domenech (2008, 2013) si bien las iniciativas y medidas estatales pueden responder a recomendaciones y exigencias de organismos internacionales, aquellos aún mantienen injerencia al momento de decidir.

La detentación del poder en materia migratoria en manos del Estado resulta una cuestión central en el MERCOSUR, pues este esquema de integración presenta un fuerte carácter intergubernamental y de esa forma, como ocurre con otras cuestiones, la última palabra parece recaer, una vez más, en los Estados parte.

En consecuencia, el Estado sigue siendo un actor clave en la formulación y aplicación de la política migratoria, y que en virtud de la soberanía nacional posee la atribución de permitir, restringir o rechazar la entrada y permanencia de los inmigrantes así como determinar quiénes serán clasificados como nacionales o extranjeros, y sobre esta

base dotarlos de los derechos y obligaciones (diferenciales o no) de acuerdo con el principio de nacionalidad.

Bibliografía

CASTIGLIONE Celeste (2012). Políticas migratorias recientes en el MERCOSUR a través de la prensa escrita, o “en el nombre del bosque está el bosque”, en: Novick, Susana (dir.). *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*, Buenos Aires, Catálogos, Pág. 139-158.

CONFERENCIA SUDAMERICANA DE MIGRACIONES (2014).

DOMENECH Eduardo (2013). “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano. La gobernabilidad migratoria en la Argentina”, *Polis* 35 (2013). Disponible en: <http://polis.revues.org/9280>; DOI: 10.4000/polis.9280

_____ (2008). “La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global”, en: Novick, Susana (comp.) *Las migraciones en América Latina*, Buenos Aires, Catálogos.

_____ INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR – Defensor del Pueblo de la Pcia. de Buenos Aires (2014.) *Acceso a derechos de las personas migrantes en la provincia de Buenos Aires*. Informe institucional.

MAGLIANO María José (2009). “Sociedad civil, migraciones internacionales y gobernabilidad. En la agenda política sudamericana”, XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

NOVICK Susana (2005). La reciente política migratoria argentina en el contexto del MERCOSUR. En S. Novick, A. Hener, y P. Dalle, Pablo, *El proceso de integración MERCOSUR: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*, (pp.6-59). Documento de Trabajo N° 46, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

PINTO Mónica. (1997). “El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en: *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*; Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS, Buenos Aires, Editorial Del Puerto, pág. 163.

SANTI Silvana. (2011). “¿Beneficios para todos? Crisis, desarrollo, y gobernabilidad, en la agenda política iberoamericana sobre migraciones”, disponible en: http://rimd.reduaz.mx/ponencias_flacso/PonenciaSilvanaSanti.pdf

SASSEN Saskia (2003). *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid, Traficantes de sueños.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHELALA Santiago (2016): Dimensiones objetivas y subjetivas de la integración regional global en América Latina. Marzo, 48 páginas.

El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) del BID realizó una alianza con Latinobarómetro para conocer qué piensan los latinoamericanos sobre la integración regional y otros temas relevantes para las políticas públicas. Fruto de esta alianza es el Sistema Permanente de Seguimiento de los Procesos de Integración Regional en América Latina (SEPI), un Bien Público Regional (BPR) que permite conectar los resultados de una encuesta diseñada a partir de las sugerencias de los gobiernos de la región con datos objetivos de comercio e integración disponibles en las bases de INTRADE y DATA/INTAL.

El presente trabajo es el resultado de encuestas realizadas a partir de dicha alianza, buscando medir en forma permanente la opinión de la población sobre temas sensibles que hacen al diseño de políticas públicas como son: democracia, integración regional, condiciones de vida, infraestructura, servicios de seguridad ciudadana y medio ambiente, entre otros.

La idea madre de las encuestas surge del concepto de desarrollar un ejercicio que se denomina “**juntar tablas**”, es decir, efectuar una comparación entre la *percepción* de los ciudadanos y los *indicadores objetivos* de las economías nacionales, permitiendo así verificar la correspondencia y las asimetrías entre la subjetividad de los individuos y el desempeño objetivo de la región.

El fundamento que se da a esta idea mencionada supra se manifiesta en la Introducción del trabajo al mencionarse expresamente que:

Resultamos así la importancia de considerar las opiniones de los ciudadanos como un factor adicional en el diseño de políticas públicas para potenciar la capacidad de transformación de las realidades objetivas. Esta innovadora perspectiva da origen a una base de datos integrada y, al unirlos, ponemos en marcha el Sistema Permanente de Seguimiento de los Procesos de Integración (SEPI) que potencia la base de indicadores de Latinobarómetro y la base de datos de INTRADE/Data INTAL (p. 8).

Para llevar adelante esta primera experiencia, se entiende a la integración como:

Un conjunto amplio de procesos cuyo denominador común es la vinculación de un país con el resto de los países en dimensiones económicas, políticas e incluso culturales. La existencia de estos vínculos obedece a una extensa gama de

variables entre las que se cuentan factores estructurales de sus economías, tradiciones históricas comunes y la propensión de los mismos países y sus gobiernos a generar y profundizar esos vínculos. En el restringido plano económico comercial, estas vinculaciones pueden llevarse a cabo a través de instrumentos multilaterales o bien mediante acuerdos preferenciales de comercio (p. 11).

En algunos casos, las preguntas de la encuesta referirán a la integración al mundo y en otros harán especial énfasis en la integración regional.

Por otra parte, se utilizan en el análisis, otras variables objetivas que se contrastan con percepciones acerca de la propensión de los países a integrarse en las dimensiones física, ambiental y social. En los dos primeros casos se utiliza respectivamente el Índice de Desempeño Logístico (IDL) y las emisiones de CO2 (Banco Mundial) y en el último, el índice de Gini para salarios (Números para el Desarrollo, BID).

A partir del enfoque multidimensional, el trabajo permite distinguir correspondencia entre ambas fuentes de datos, identificar la ubicación de cada país en relación con el resto de los diferentes aspectos vinculados a la integración y diseñar estrategias para abordar la demanda o la ausencia sobre temas relevantes para las políticas públicas.

■R-M

CONMEMORACIÓN DE LOS 25 AÑOS DEL MERCOSUR. CERTEZAS E INTERROGANTES A LA HORA DEL BALANCE

Rita Marcela Gajate*
Abogada
Especialista en Integración Latinoamericana

Los veinticinco años del MERCOSUR ameritan una mirada retrospectiva en clave de balance. Es que la reflexión sobre el camino recorrido nos invita a reconocer certezas e interrogantes.

El acuerdo logrado el 26 de marzo de 1991 propuso iniciar el tránsito hacia un Mercado Común. La revisión de Ouro Preto de 1994 develó que, pese a los esfuerzos comprometidos, sólo se había alcanzado una Unión Aduanera que –asimismo- resultó “imperfecta”.

Así puede observarse que el arancel externo común está afectado por numerosas excepciones, como del mismo modo, la prevista eliminación de restricciones al comercio intrarregión se vio afectado por los límites a las importaciones –tanto argentinas como brasileñas-. La integración productiva estuvo interrumpida por obstáculos a la inversión transfronteriza entre sus miembros –como la imposibilidad de enviar dividendos al exterior o los límites a importar insumos para producir- y la coordinación de políticas macroeconómicas no se ha producido.

Aun cuando en sus primeros años -1990-1998- el MERCOSUR logró cuadruplicar el comercio entre los cuatro miembros fundadores, con tasas de crecimiento anual del 3,4 % entre 1990 y 1996, hacia fines de ese año se advertía que los efectos de la desviación de comercio superaban los de creación de comercio (Yeats, 1996).

El MERCOSUR ha recorrido diversas etapas en las que el avance y el retroceso han sido las constantes. Los propósitos comercialistas iniciales condujeron a una aceleración de los impulsos en principio, no obstante, los resultados no se destacan en este rubro. Algunos analistas diagnostican “fatiga intrínseca” (Elizondo, 2015) ya que las exportaciones del bloque tradicional -los cuatro fundadores- cayeron 16 % en

* *Investigadora y docente de la Maestría en Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.*

promedio durante el período. En el mismo sentido, el presidente *pro tempore* del bloque Tavaré Vázquez utiliza el término “fatiga”.

No obstante, también se ha afirmado que *“si bien aún presenta desafíos tan importantes como primarios: por ejemplo, aún no dado cumplimiento a la plena aplicación del Artículo 1 del Tratado de Asunción, referido a la libre circulación de bienes y servicios; sin embargo, ha avanzado en muchas materias como la eliminación arancelaria; tránsito aduanero; código aduanero; régimen de origen; integración de controles aduaneros, integración en educación, justicia, seguridad, entre otros”*⁴³.

A veinticinco años de su constitución, el MERCOSUR experimenta los efectos del nuevo panorama político que se está configurando en la región. En este nuevo escenario, es claro que aún ante redefiniciones de rumbos y reorganización institucional, prevalecerá la necesidad de integración de los países miembros. Así lo han expresado varios actores ante el recambio de diputados en el Parlamento del MERCOSUR –PARLASUR- (Mambronata, 2015).

Desde diferentes miradas, se intenta explicar lo que se ha denominado el “amesetamiento” del MERCOSUR. Así se ha afirmado que el bloque sufre las consecuencias sociales y económicas de la crisis económica global de 2008 (Taiana, 2015). El bajo crecimiento de varios países de la región ha impactado directamente en el bloque.

El Representante Permanente del bloque, Florisvaldo Fier (2015), ante los duros diagnósticos que ha recibido el MERCOSUR expresó, en una entrevista realizada por la periodista Patricia Lee Wynne, que:

El MERCOSUR surgió en 1991 después de una grave crisis económica regional. Había un alto desempleo, no había relaciones comerciales entre los distintos países, y nació para superar esa situación. En ese momento, algunos decían que era la unión de los 'rotos con los desarrapados'. Eran los tiempos del Consenso de Washington. Al final del siglo xx, el MERCOSUR estaba en una crisis de credibilidad, de la cual salió con una propuesta de trabajo elaborada por los presidentes de Brasil y de Argentina. El MERCOSUR dio una respuesta comercial y de integración, en vías de construir una ciudadanía común. En 2008, empezó la grave crisis económica mundial que interrumpió ese programa de trabajo y muchas de las propuestas no se llegaron a ejecutar. Hubo una caída del comercio mundial, no solo del MERCOSUR. Yo creo que la salida de la crisis es profundizar nuestras relaciones internas con la entrada de Bolivia, con más MERCOSUR, con pasos de más comercio, integración, y más ciudadanía. (Lee Wyne, 2015).

⁴³ Rubén Ramírez Lezcano (ex Canciller del Paraguay). En: DIARIO INFOBAE. *25 años del MERCOSUR: avances y oportunidades*. Disponible en: www.infobae.com/notas

En un contexto general del MERCOSUR que enfrenta dificultades desde la dimensión económica y comercial, la respuesta que se ofrece desde la institucionalidad del MERCOSUR, se origina en una visión política y estratégica. Quizás esta sea el área de mayor desarrollo en el último tiempo, aunque adelantamos, con un acento fuertemente discursivo (Gajate, 2015).

“El tiempo de sólo hablar se ha terminado: ahora tenemos que ir con la lista de temas pendientes” afirmó la Canciller argentina, Susana Malcorra⁴⁴, en un documento preparativo para la reunión cumbre de los días 21 al 23 de diciembre de 2015.

No obstante ante su evidente estancamiento, se sigue afirmando que: *“la integración es una condición imprescindible para el desarrollo de la región, por lo que más allá de signos políticos, los países deberán trabajar en pos del bloque”* (Taiana, 2015).

Es que el MERCOSUR ha reorientado su agenda. Es evidente la toma de decisión estratégica de los países de la región de integrarse para fortalecer la democracia, el orden constitucional y el estado de derecho, promover el respeto irrestricto de los derechos humanos, consolidarse como una zona de paz, potenciar la presencia internacional de la región como un todo y de cada miembro individualmente y propiciar su desarrollo con justicia social. A estos objetivos se suma el propósito de priorizar las acciones en materia de políticas públicas regionales destinadas a erradicar la pobreza, la inclusión social, política, productiva y económica de la población y a garantizar la igualdad de condiciones de acceso a la educación, al trabajo y a la salud (conforme se desprende de las declaraciones de las Cumbre Presidenciales).

Para impulsar la agenda política, social y ciudadana de la integración regional en el marco de las distintas instancias se han creado órganos auxiliares de la estructura institucional del MERCOSUR, entre otros en el Foro de Consulta y Concertación Política, las Reuniones de Ministros, la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales, las Reuniones Especializadas, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos y el Instituto Social del MERCOSUR.

Sin embargo, en los propósitos enunciados se observa un tímido avance en las materias señaladas. Contrariamente, se visualiza un nuevo recorrido respecto de las

⁴⁴ Diario *El Día* de La Plata. 20/12/15. *Los Derechos Humanos se tratarán en la Cumbre del MERCOSUR*. Disponible en: <http://www.eldia.com/el-pais/malcorra-anticipo-que-se-incluiran-los-derechos-humanos-en-la-reunion-del-mercosur-104544> (Consulta 20/12/15).

cuestiones que presenta la agenda jurídico – política del MERCOSUR y el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera.

En marco explicitado, el PARLASUR ha adquirido una relevancia singular. Aunque en el presente año ha recibido señalamientos duros en relación con lo construido en su seno y a la ausencia de sesiones en el período; no obstante, la expectativa sobre su rol respecto de los pendientes políticos del MERCOSUR es sumamente relevante.

Perspectivas de un MERCOSUR que ha cambiado sus prioridades

La agenda política del MERCOSUR se complejiza. Se presenta un escenario evidentemente distinto al de la última década, mucho más dinámico, con cambios, con debates, y la integración no será inmune a ese proceso (Alvarado, 2015).

Además de la problemática enunciada se presentan algunas cuestiones que forman parte del debate presente y sobre las cuales deberá el MERCOSUR concretar acciones que fueran ya convenidas en la última cumbre de Brasilia.

Una de ellas es de iniciativa prioritaria y se cierne al logro de un acuerdo entre los países miembros en torno a un plan de acción que permita limpiar barreras al comercio recíproco que, conforme a las reglas pactadas, ya no deberían existir en el comercio intra-MERCOSUR. El mandato para trabajar en este frente fue explícitamente otorgado en la Decisión CMC 23/2015. La cuestión había sido planteada en el Comunicado Conjunto de la reunión de los Presidentes de Paraguay y Uruguay, el pasado 25 de junio.

Otros pendientes se centran en las relaciones externas del MERCOSUR. Una prioridad consiste en poder avanzar en las negociaciones birregionales con la Unión Europea -UE-. Se trata de encarar una estrategia más audaz y efectiva de negociaciones comerciales del MERCOSUR con los grandes mercados del mundo.

En este conjunto de situaciones a considerar se encuentra la relación con China. El MERCOSUR nunca respondió su propuesta de estudiar la factibilidad de alguna modalidad de acuerdo de libre comercio, o de acceder a la propuesta uruguaya de determinar un arancel externo común respecto de sus productos. La resolución de esta disyuntiva implicará un claro posicionamiento político.

La otra prioridad en materia de negociaciones con terceros países, es la de avanzar en la concreción de la estrategia de convergencia entre los países del MERCOSUR y los de la Alianza del Pacífico. Especialmente se encuentra en tratamiento el financiamiento de inversiones para proyectos de conectividad física dentro de la región y para el desarrollo de emprendimientos productivos conjuntos.

La agenda de este segundo semestre es, por lo tanto, relevante y ambiciosa. Requiere de un debate profundo orientado a la acción concreta. Merece la atención de todos los protagonistas y no sólo de los respectivos ámbitos gubernamentales. Instituciones empresarias y sindicales, el sector académico e instituciones de la sociedad civil, podrían y deberían tener una participación activa en el plano del diagnóstico y de las propuestas de acción. Quienes están, o se preparan para estar en las instituciones parlamentarias y, en especial, en el Parlamento del MERCOSUR, deberían también ser parte activa del debate.

La integración social es otra de las materias pendientes. El tema fue derivado a la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales. Por otro lado, los derechos culturales de los millones de habitantes de los países socios están garantizados sobre el papel, pero en la práctica hay problemas hasta para circular con un bien artístico entre un país y otro. Y menos se ha podido llegar a un acuerdo para regular un eventual sistema de comercio de bienes culturales.

En el campo de la ciencia, hasta ahora, solamente se ha acordado la implementación de un canal de diálogo intercientífico entre los sistemas de conocimientos tradicionales e indígenas y las ciencias modernas, respetando las visiones de los diferentes países.

Las enunciadas cuestiones deberían penetrar hondo en la agenda del futuro de la integración regional y en las preocupaciones principales que evocan hoy al MERCOSUR y las distintas formas de imaginar su contenido. Como considera Félix Peña (2015):

Es difícil imaginar opciones razonables a lo que hoy simboliza el MERCOSUR, como idea estratégica de trabajo conjunto entre naciones que comparten un espacio geográfico regional. Tan pronto se capta tal idea en todas sus dimensiones, esto es, con la conexión entre lo político, lo económico, lo social y lo cultural, queda claro que el foco debe ponerse, no tanto en el plano existencial -¿debe existir el MERCOSUR o

por qué trabajar juntos?-, pero sí en el metodológico -¿cómo construir, trabajando juntos, paso a paso, un MERCOSUR que sea eficaz y con legitimidad social?⁴⁵

Por tanto, el ingreso Venezuela, como posteriormente el de Bolivia, debe ser percibido como un desafío a enfrentar, en el marco de una integración que se ha tornado tibia y con pocos avances.

Las actuales tendencias de las relaciones internacionales apuntan a la puesta en marcha de acuerdos como el que sustenta la Alianza del Pacífico que en veloces años ha logrado avances que se califican como exitosos, no obstante, no revestir un proyecto profundo de integración.

Brasil, Uruguay y Paraguay han mocionado acordar tratados y convenios con la UE y China que permitan ir más allá de los intercambios comerciales tradicionales lo que implicaría una experiencia distinta en relación con las ideas más ortodoxas respecto de la integración del bloque.

En cada una de las cumbres presidenciales se repite la necesidad de reactivar el bloque, al que todos consideran vital. Pero los propios presidentes, más allá de su compromiso, reconocen que *“la consolidación de la Unión Aduanera requiere avanzar en la facilitación del comercio intrazona, la reducción de las asimetrías y la integración de las estructuras productivas”*⁴⁶

Como puede observarse las perspectivas políticas son diversas y complejas. Las demandas sociales requieren un MERCOSUR que se adecue a las exigencias de los tiempos que corren. Bajo el principio de flexibilidad habrá que considerar las reformas institucionales que sean necesarias para sustentar una evolución más adecuada.

Bibliografía

ALVARADO Iván (2015). *La victoria de Macri tendrá bastante impacto en MERCOSUR.* Disponible en:
<http://mundo.sputniknews.com/americalatina/20151124/1054012299/victoria-macri-impacto-mercosur.html>

⁴⁵ Diario LA NACIÓN. Suplemento de Comercio Exterior. *Iniciativas que merecen atención. Prioridades del MERCOSUR para este segundo semestre y para tener un futuro creíble.* 28 de julio de 2015

⁴⁶ Diario INFOBAE. *25 años del MERCOSUR: avances y oportunidades.* Disponible en:
www.infobae.com/notas

ANTENUCCI Pedro, PAUSELLI Gino (2015) Las elecciones argentinas y el voto para los parlamentarios del Mercosur. En: Foering Affair Latinoamerica – Instituto Tecnológico Autónomo de México. Disponible en: <http://revistafal.com/las-elecciones-argentinas-y-el-voto-para-los-parlamentarios-del-mercosur/> (Consulta el 20/12/15)

BIZZOZERO Lincoln (2012). "El MERCOSUR y el proceso sudamericano ante la segunda década del siglo XXI. ¿Hacia una consolidación del nuevo regionalismo estratégico?". En: *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*. Volumen XII / N°1 / enero – junio, Uruguay, pp. 215-237.

ELIZONDO Marcelo (2016). *Nueva etapa: a 25 años, el MERCOSUR rinde examen*, por Florencia Cardone, En: diario La Nación. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1881258-nueva-etapa-a-25-anos-el-mercosur-rinde-examen> (consulta 20/03/2016).

FLACSO (2009). *El MERCOSUR estructural. Desafíos de la integración política, social y cultural*. Jornada de Relaciones Internacionales. Publicación de conclusiones.

GAJATE Rita Marcela (2015). "El MERCOSUR político. Avances y perspectivas". En: Mellado Noemí B. (Coordinadora y editora) *Estrategias de inserción internacional e Integración Latinoamericana en el siglo XXI*. ISBN 978-987-3696-15-2, Ed. Lerner, Córdoba, Argentina, pp-281- 297.

_____-Editora y Directora- (2014). *Construcción Institucional en el MERCOSUR*. Ed. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. ISBN 978-950-34-1128-5. Argentina.

GIACALONE Rita (2015). "El orden regional sudamericano en la segunda década del siglo XXI. ¿Conflicto o negociación?". En: MELLADO Noemí B. (Coordinadora y editora) *Estrategias de inserción internacional e Integración Latinoamericana en el siglo XXI*. ISBN 978-987-3696-15-2. Ed. Lerner, Córdoba, Argentina, pp. 55-77

LEE WYNE Patricia (2015). "El MERCOSUR está bajo ataque desde su fundación". En: *Sputnik mundo*. AFP. Disponible en: <http://mundo.sputniknews.com/entrevistas/20151022/1052795427.html> Consulta 20/12/15

LUJÁN Carlos (2010). *Agenda externa del MERCOSUR: un factor clave de integración*. Documento de trabajo 009. CEFIR -Centro de Formación para la

Integración Regional-. InWEnt - Capacity Building International- y Somos MERCOSUR, Montevideo, Uruguay.

MABROMATA Juan (2015). “MERCOSUR se verá afectado por cambios políticos en la región”. En: *Sputnik mundo*. AFP. Disponible en: <http://mundo.sputniknews.com/americalatina/20151215/1054838275/mercosur-argentina-venezuela-efectos.html> Consulta 20/12/15

MELLADO Noemí (2014). “Agenda Social del MERCOSUR, CAN y UNASUR: sus implicancias”, en: *Regionalismo Latinoamericano: Dimensiones actuales*. Ed. Lerner SRL. ISBN. 978-987-3696-00-8, Argentina, pp. 185 – 228.

POLÓNIA RÍOS Sonia (2003). *MERCOSUR en busca de una nueva agenda. Dilemas y alternativas de la agenda comercial*. INTAL – ITD Documento de trabajo –IECI- 06 c, ISBN 950-738-164-3, Diciembre.

RODRIGUEZ Tania Julieta (2009). *El MERCOSUR estructural. Desafíos de la integración política, social y cultural*. En: “Las relaciones internacionales hoy: Jornada de Relaciones Internacionales. Publicación de conclusiones.

TAIANA Jorge (2015). *MERCOSUR se verá afectado por cambios políticos en la región*”. En: *Sputnik mundo*. AFP. Disponible en: <http://mundo.sputniknews.com/americalatina/20151215/1054838275/mercosur-argentina-venezuela-efectos.html> Consulta 20/12/15

VIGEVANI Tullo –RAMANZINI Haroldo Jn. (2011) “El MERCOSUR y la política exterior brasileña”. En: José Briceño Ruiz, *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, TESEO, pp. 321 - 363.

YEATS Alexander (1996). The Word Bank, International Trade Division. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/>

INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Se invita a la escritura y recepción de artículos para la Revista N.º 34 “Aportes para la integración latinoamericana” editada por este instituto. Cabe aclarar que los trabajos se someten a un arbitraje, el cual tiene por objeto estudiar la pertinencia del tema propuesto por el autor en cuanto a los lineamientos de investigación de la revista. El sistema de arbitraje seleccionado ha sido el doble ciego, en el que interviene un árbitro interno y uno externo. El proceso es confidencial y se reserva la identidad de los autores y árbitros. El link de la revista: revista.iil.jursoc.unlp.edu.ar

Además, se encuentra abierta la inscripción a la Maestría en Integración Latinoamericana y a la Especialización en Políticas de Integración. Para mayor información, consultar al mail del Instituto que se indica debajo o en la página web.

INFORMES: De lunes a viernes en el horario de 8 a 14 horas en el Instituto de Integración Latinoamericana, calle 10 N° 1074, La Plata, Argentina.

E-mail: integra@netverk.com.ar; **Teléfono:** 0054-221-421-3202; **Web:** www.iil.jursoc.edu.ar

AUTORIDADES DEL IIL-UNLP	INFORME INTEGRAR
DIRECTORA NOEMÍ MELLADO	DIRECTORA – EDITORA NOEMÍ MELLADO
SECRETARIO ROBERTO MIRABELLI	ASISTENTE DE EDICIÓN ROSA SCHAPOSNIK
SECRETARIO DE LA MAESTRÍA MARCELO HALPERÍN	CORRECTORA DE ESTILO MARÍA CORBETTA

Esta publicación es propiedad del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Registro de la Propiedad Intelectual N° 960.725.

Hecho el depósito que marca la Ley 11723. Impreso en Argentina.

Las notas publicadas en **Informe Integrar**, que expresan exclusivamente la opinión de sus autores, se pueden reproducir con indicación de la fuente.