

Marcos Regulatorios en los mecanismos de integración subregional en América Latina y el Caribe: Armonización y Convergencia

Copyright © SELA, noviembre de 2015. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.



SISTEMA ECONÓMICO
LATINOAMERICANO
Y DEL CARIBE



Marcos Regulatorios en los mecanismos de integración subregional en América Latina y el Caribe: Armonización y Convergencia

Relaciones Intrarregionales

*Secretaría Permanente del SELA
Caracas, Venezuela
Noviembre 2015
SP/Di No. 14-15*

Copyright © SELA, noviembre de 2015. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN	3
1. Comunidad Andina de Naciones (CAN)	5
2. Alianza del Pacífico (AP)	6
3. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	7
4. Comunidad del Caribe (CARICOM)	8
5. Sistema de Integración Centroamericana (SICA)	9
I. ARMONIZACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN). MOVILIDAD DE FACTORES PRODUCTIVOS	15
6. Resumen Ejecutivo	15
7. Introducción	16
8. La movilidad de factores en el contexto del proceso de integración de la Comunidad Andina	17
9. Iniciativas de Marcos Regulatorios en la Comunidad Andina	28
10. Conclusiones y Recomendaciones	55
II. ARMONIZACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS EN LA COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM). MOVILIDAD DE FACTORES PRODUCTIVOS	56
1. Resumen Ejecutivo	56
2. Introducción	57
3. Antecedentes de la CARICOM	57
4. Situación actual	77
5. Implicaciones en materia de política	79
6. Conclusiones	80
III. ARMONIZACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS EN EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)	80
1. Resumen Ejecutivo	80
2. Introducción	81
3. Del Mercado Común Centroamericano a la Unión Aduanera	82
4. Grado de armonización del Marco Jurídico en los países del SICA	87
5. Limitaciones para una armonización regional más profunda	100
6. Conclusiones y Recomendaciones	102
IV. ARMONIZACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO	103
1. Resumen Ejecutivo	103
2. Introducción	106
3. El proceso de formación de la Alianza del Pacífico	111
4. La Mejora Regulatoria en los países de la Alianza del Pacífico	113
5. Iniciativas de la Alianza del Pacífico para la armonización de Marcos Regulatorios y principales retos regulatorios	118

6. Recomendaciones	140
7. Conclusiones	142
V. ARMONIZACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS EN EL MERCOSUR	142
1. Resumen Ejecutivo	142
2. Introducción	143
3. La movilidad del factor trabajo	145
4. Movilidad del factor capital	178
ANEXO I ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL SICA	193
ANEXO II CONVENIOS FUNDAMENTALES RATIFICADOS POR LOS PAÍSES DE LA REGIÓN EN EL MARCO DE LA OIT	197
ANEXO III INVERSIÓN EXTRANJERA	203
ANEXO IV POLÍTICA DE COMPETENCIA	213
ANEXO V NOTA METODOLÓGICA DEL CÁLCULO DE COMERCIO INTRA-ALC	217
ANEXO VI ACUERDOS BILATERALES DE INVERSIÓN	221
LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS	227
BIBLIOGRAFÍA	231

P R E S E N T A C I Ó N

El presente documento ha sido elaborado en cumplimiento con la Actividad I.2.2 del Programa de Trabajo del SELA para el año 2015, denominada "Estudio sobre la articulación, cooperación, coordinación y complementariedad en América Latina y el Caribe".

El documento consta de un resumen ejecutivo, introducción y cinco capítulos. Se describe detalladamente el estado actual de los marcos regulatorios de los países que componen los cinco mecanismos subregionales de integración sujetos a estudio, esto es, CAN, CARICOM, SICA, AP Y MERCOSUR; en base a, y considerando, los términos de referencia, se hizo la separación destacando principalmente lo concerniente a la base legal que rige la inversión, tanto financiera como física, al mercado laboral y la política migratoria y lo pertinente a la política de competencia. En el Capítulo I se presentan los marcos regulatorios de los países que integran la Comunidad Andina de Naciones (CAN) elaborado por Gustavo Guzmán Manrique, el capítulo II, realizado por Luz María de la Mora se refiere al mismo tema para la Alianza del Pacífico (AP). El capítulo III versa sobre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y fue realizado por Ricardo Rozemberg y Celina Pena, el capítulo IV cuyas autoras son Ankie Scott-Joseph y Kristina Hinds-Harrison hace lo propio para la Comunidad del Caribe (CARICOM), y el capítulo V discurre en el marco legal del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), el cual fue preparado por Viviana Santamaría.

Este informe ha sido elaborado internamente en la Secretaría Permanente del SELA, con el apoyo de consultores externos, a los cuales el SELA agradece su importante aporte para la conformación del documento final. La Dirección de Estudios y Propuestas, de la Secretaría Permanente, realizó una cuidadosa revisión de dichos documentos, y preparó un amplio capítulo introductorio.

RESUMEN EJECUTIVO

En el presente documento se presentan un conjunto de artículos sobre la armonización de los marcos regulatorios de los mecanismos tradicionales de integración de América Latina y el Caribe.

Los trabajos contenidos en esta recopilación, ofrecen una clara y rigurosa idea acerca de los avances y retos en la dinámica que impone la normativa legal de los países de ALC, especialmente en el ámbito comercial y de la competencia de los mecanismos, pero también en otros mercados relevantes como financieros y de capitales y el de trabajo y movilidad laboral. Con el objetivo de destacar las similitudes y diferencias que contribuyen u obstaculizan la convergencia, evaluando el proceso de la continua armonización de la estructura legal, en el ámbito de algunas iniciativas de integración regional.

Los resultados presentados en los diferentes capítulos de esta investigación, permiten orientar la toma de decisiones en materia regulatoria en la medida en que identifican los campos de acción, las necesidades más urgentes y los espacios de oportunidad. Si bien, los resultados expuestos en esta serie de investigaciones, no pretenden ser recomendaciones taxativas sobre el diseño de las políticas internas a ser implementadas por los países, eleva el debate referente a la problemática que representan las asimetrías en las estructuras regulatorias de los mecanismos de integración.

Para fines de presentación, este documento se ha organizado en cinco capítulos correspondientes respectivamente, a la armonización de los marcos regulatorios de los Estados miembros de la CAN, CARICOM, SICA., AP y MERCOSUR.

Con este aporte que hace la Secretaria Permanente del SELA se espera contribuir de manera significativa al estudio de una de las problemáticas actuales de la integración que pudiera presentar barreras hacia la convergencia de las economías asociadas.

INTRODUCCIÓN

Los marcos regulatorios establecen las reglas de juego en la economía y se caracterizan por poseer una estructura de extrema complejidad, pues se conforman a partir de una sofisticada red de estatutos, regulaciones legales y normas judiciales, tanto en la esfera local, definida por cada país en el ámbito de sus competencias internas, como en la esfera regional, en el marco de los acuerdos bilaterales y/o multilaterales. Debido a ello, la armonización de estos marcos legales solo puede ser llevada a cabo mediante un complejo proceso, en el que no solo se negocian tratados o acuerdos comerciales que afectan los flujos de bienes y servicios entre naciones, sino que impactan la asignación de los recursos productivos (movilidad de capitales y libre circulación del factor trabajo), y eventualmente llegan a afectar aspectos tales como la estabilidad financiera y la coherencia y sincronización de los ciclos económicos regionales.

En el caso de la integración subregional, persiste una brecha negativa, en materia de marcos regulatorios, entre la necesidad de coordinación y los avances en estos temas, que han estado rezagados con respecto a las primeras. Muchas veces esta falta de coordinación responde a la presencia de preferencias nacionales y a obligaciones que deben cumplir los países miembros de algún mecanismo de integración, con países no miembros dentro de esquemas de integración abiertos. Estos elementos institucionales y políticos que condicionan las reglas del juego, deben ser atendidos ya que marcos regulatorios muy disímiles podrían representar una fuerte barrera hacia la integración sub-regional y en definitiva, afectar el bienestar de la población, al generar importantes costos, que afectan los flujos de comercio, capital y trabajo.

Existe evidencia empírica sobre la importancia del marco regulatorio sobre los costos de transacción. Así por ejemplo, Clermont y Einsenberg (1996) demuestran que los demandantes extranjeros tienen que presentar argumentos más sólidos para ganar en los tribunales estadounidenses, Den Butter y Mosch (2003) ponen de relieve, tras el análisis de 25 países de la OCDE, que la similitud de los sistemas jurídicos puede llegar a incrementar en un 50-80% el comercio transfronterizo; por su parte, Turrini y Van Ypersele (2006), después de tomar en consideración el precio del transporte, la cultura, el idioma común y otros factores parecidos, señalan que la semejanza de reglas jurídicas puede llegar a incrementar hasta un 65% el comercio entre los países de la OCDE.

Por esta razón, es importante definir las mejores prácticas y estrategias de convergencia del entorno institucional, que favorezcan un proceso de integración sólido y de largo alcance. No obstante, a pesar de su importancia, y tal vez debido a su enorme complejidad, la armonización general e integral, de los marcos regulatorios es un tema que, generalmente, no ha sido estudiado en profundidad. El presente estudio, elaborado en el contexto de la actividad denominada: *Estudio sobre la articulación, cooperación, coordinación y complementariedad en América Latina y el Caribe* (actividad I.II.2 del programa de trabajo del SELA para el año 2015), permite comenzar a cerrar esta carencia.

La secretaría permanente del SELA, en un esfuerzo por promover la integración y la convergencia entre los países de América Latina y el Caribe (ALC), se ha empeñado en la promoción de la armonización de los marcos regulatorios, comenzando con el compendio y comparación de la base legal de distintos mecanismos de integración subregionales, considerando para el presente trabajo, los siguientes mecanismos, la Alianza del Pacífico (AP), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). En un futuro podrán ser abordados otros mecanismos de

4

integración de alta relevancia para las relaciones intra y extrarregionales de América Latina y el Caribe.

Para el SELA, la importancia de avanzar en la articulación, complementariedad, cooperación y convergencia entre los mecanismos regionales y subregionales de integración, se ha revisado desde la creación de la CELAC en Caracas en el año 2011, colocada explícitamente en el documento fundacional. En la Cumbre de la Habana celebrada en el año 2014, se aprobó una Declaración Especial sobre el Fortalecimiento de la Integración en la cual los Estados Miembros “hacen un llamado colectivo a buscar vías prácticas para el fortalecimiento de los esfuerzos realizados para la consolidación de la integración a través, entre otras cosas, de la profundización de los niveles de articulación, complementariedad, cooperación y convergencia entre los mecanismos regionales y subregionales de integración y las Presidencias y Secretarías Pro Tempore de dichos mecanismos”¹

En un estudio previo del SELA², fue definida la *coordinación*, como el acuerdo entre dos o más países para establecer un grupo de políticas públicas con el fin de mejorar las ventajas comparativas que se derivan de las relaciones entre ellos. Por *articulación* se hace referencia al proceso de engranaje de esfuerzos locales y la búsqueda de consensos bajo esquemas coordinados y cooperativos hacia la consecución de un objetivo común. Tanto la coordinación como la articulación tienen como fin último el bienestar común, en contraste con un escenario no cooperativo. El mencionado documento le asigna el carácter dinámico al proceso de articulación, mientras que define a la convergencia (de políticas públicas, institucional, normativa y regulatoria) como un resultado, por definición estático, derivado del proceso de articulación.

El presente estudio intenta sintetizar un conjunto de artículos sobre la armonización de los marcos regulatorios de algunos mecanismos de integración de ALC. Los trabajos contenidos en este documento ofrecen una clara y rigurosa visión sobre los avances y retos en la dinámica impuesta a los marcos regulatorios en América Latina y el Caribe con miras a su armonización, situándolos en el ámbito de las diferentes iniciativas de integración regional. Los resultados presentados en los diferentes capítulos de esta investigación, permiten guiar la toma de decisiones en materia regulatoria en la medida en que identifican los campos de acción, las necesidades más urgentes y los espacios de oportunidad. Con este aporte que hace la Secretaría Permanente del SELA se intenta contribuir al estudio de una de las problemáticas actuales de la integración que pudiera presentar barreras hacia la convergencia de las economías asociadas.

Panorámica de la investigación

El documento se distribuye de la siguiente manera: el primer capítulo está dedicado a la *Armonización de los marcos regulatorios para los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Movilidad de factores productivos*, elaborado por el Sr. Gustavo Guzmán Manrique; el segundo capítulo recoge los aspectos más resaltantes de la *Armonización de los marcos regulatorios en la Alianza del Pacífico*, elaborado por Luz María de La Mora; el tercer capítulo acerca de la *Armonización de los marcos regulatorios en el MERCOSUR. Iniciativas vinculadas a la libre movilidad del capital y el trabajo*, fue elaborado por Celina Pena y Ricardo Rozemberg, el cuarto capítulo describe la *Armonización de los marcos regulatorios en la Comunidad del Caribe (CARICOM)*, y fue realizado por Ankie Scott-Josepp y Kristina Hinds-Harrison, y por último, el

¹ Página 1 epígrafe 2 de la Declaración especial sobre el fortalecimiento de la integración. II Cumbre Doc. 3.13, 28 y 29 de enero de 2014. CELAC.

² SELA(2014) *Oportunidades y retos para la articulación y convergencia de los mecanismos de integración subregional de América Latina y el Caribe*.

quinto capítulo referido a la *Armonización de los marcos regulatorios del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)*, fue elaborado por Viviana Santamaría.

A continuación, y como un preámbulo a la presentación de los trabajos, se ofrece un breve resumen del contenido de cada uno de los capítulos.

1. Comunidad Andina de Naciones (CAN)

El trabajo sobre la Comunidad Andina de Naciones (CAN), realizado por el Sr. Gustavo Guzmán Manrique, muestra los avances de la región en el marco de los principios contenidos en el Acuerdo de Cartagena, iniciativa que contiene los mandatos para la conformación de una unión aduanera y para la creación de un mercado común de capitales y trabajo. Estos objetivos exigen la armonización de las políticas económicas y sociales, la canalización de recursos internos y externos de la subregión para promover el financiamiento de las inversiones, programas para la liberación intra-subregional de los servicios y armonización de las políticas económicas y sociales.

El Sr. Guzmán expone el alcance de los esfuerzos logrados por la CAN hasta el momento, los cuales incluyen la creación de normas sobre competencia comercial, sobre todo en lo relativo a prácticas de *dumping* y subvenciones. Por otra parte, aunque la integración financiera es limitada, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) contribuyen, en el marco de sus atribuciones, a la dinámica de los movimientos de capital. Dentro de los esfuerzos regionales que se han adelantado, el autor menciona la necesidad de contar con un régimen común para el tratamiento de las inversiones extranjeras, marcas, patentes, licencias y regalías, acuerdos para la regulación y circulación de capitales dentro de la subregión y promoción de empresas multinacionales.

Asimismo, menciona que uno de los objetivos de la CAN, es el de lograr la libre circulación de la mano de obra y aprovechamiento del recurso humano para el desarrollo, lo cual incluye desarrollo de programas de cooperación en ciencia y tecnología y reconocimiento de títulos de educación superior. Distintos modelos de desarrollo, en particular visiones disímiles sobre el papel del Estado en la regulación de la inversión extranjera directa y en la normativa adecuada para proteger el bienestar de los trabajadores. Distintas visiones sobre la pertinencia de aquellas políticas más orientados a otorgar flexibilidad al mercado laboral. Finalmente, entre los avances de la iniciativa se aprobó una resolución comunitaria sobre la seguridad y salud en el trabajo, tarjeta Andina de Migración, el Pasaporte andino y el reconocimiento de documentos de identidad con fines de turismo, más no de laboral. Las normas de legislación laboral y política migratoria, pueden haber sido afectadas por "problemas burocráticos, temores a la apertura del mercado laboral mediante un compromiso de trato nacional y temores a la delincuencia común".

Persisten en el grupo algunas dificultades relativas a la decisión sobre la liberación de los servicios financieros la cual quedó aplazada hasta el 2017. Indicios de una cultura proteccionista en materia de servicios. Aunque también prevalece el argumento según el cual es necesario armonizar, en primer lugar, las normas prudenciales antes de avanzar en la liberación de los servicios financieros. En este sentido, afirma el autor, que se requiere definir la agenda para avanzar en la liberación de los servicios financieros. Algunos elementos pendientes de esta agenda de trabajo tienen que ver con las divergencias en los enfoques y prioridades de la política comercial. Por otra parte, la decisión 608, del año 2005, dirigida a promover la libre competencia, tiene baja difusión. A diferencia de las normas sobre las prácticas de *dumping* y subvenciones, la 608, carece de supranacionalidad y corresponde a cada país miembro hacer efectiva las medidas cautelares o definitivas en casos donde la Secretaría General denuncie prácticas anticompetitivas.

6

Adicionalmente, el autor de esta investigación refiere un porcentaje relativamente reducido de intercambio comercial al interior de la CAN y distintas prioridades en el proceso de inserción internacional. De hecho, gran parte de los avances en materia regulatoria se ha obtenido en el marco de acuerdos bilaterales con países de América Latina y el Caribe dentro de la estrategia de integración abierta. El autor destaca las áreas susceptibles de mejoras para lograr el avance del proceso de integración, especialmente subraya la necesidad de superar obstáculos relativos a la libre movilidad de factores, los mandatos para el reconocimiento de títulos de educación superior, que aún no se han cumplido, la cooperación policial y judicial no ha dado resultados, no hay acuerdos en materia migratoria y en la seguridad social para los trabajadores. Finalmente, no se dispone de un tratamiento común de las inversiones extranjeras en la subregión y cada país maneja de manera autónoma el mercado de capitales.

2. Alianza del Pacífico (AP)

Como adelanta Luz María de la Mora en su trabajo, la propuesta de Lima tenía como antecedente los tratados de libre comercio de los países miembros y perseguía profundizar la integración de este bloque comercial mediante una visión de apertura de sus economías a través de la liberación de los flujos de comercio, bienes e inversión. Según esta visión, la búsqueda de un área de integración profunda implicó crear un área de libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas y mejorar la inserción en los mercados mundiales, lo cual, para el caso de la Alianza del Pacífico, tuvo como precedente la definición de acciones conjuntas para la vinculación de los países miembros con Asia-Pacífico.

Esta estrategia de integración favoreció la creación de un marco regulatorio que estimulara la competencia y la inversión extranjera. En particular, los objetivos fueron (i) favorecer la productividad y la competitividad mediante mejoras regulatorias que eliminen obstáculos a la competencia, la innovación y el desarrollo económico (ii) mejorar la transparencia y la consulta pública (iii) abrir las economías a la inversión extranjera y facilitar la movilidad de capitales y (iv) crear un mercado de capitales integrado. En cuanto al marco regulatorio de los mercados laborales y las políticas migratorias destacan la creación de programas de cooperación en ciencia y tecnología, la filosofía de aprovechamiento del mercado ampliado y los programas de reconocimiento de títulos de educación superior.

Según opinión de la autora, el alcance de los esfuerzos es notable: La mayoría de los aranceles han desaparecido producto de las negociaciones, multilaterales, regionales y bilaterales, se desarrollan mejoras regulatorias con el propósito de reducir costos y trámites innecesarios y se ha creado el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), en su primera fase. La ambiciosa reforma institucional se ha caracterizado por la adopción de políticas liberales que han abierto la mayor parte de los sectores de sus economías a la IED. Así mismo, se estableció la Plataforma de Intercambio de Información Inmediata para la Seguridad Migratoria de la Alianza del Pacífico. Finalmente, en materia de libre circulación de personas se han obtenido resultados alentadores que han permitido el crecimiento de los flujos de turistas y estudiantes en la región.

A pesar de los avances, aún quedan pendientes muchos elementos en la agenda de trabajo. En este sentido, la autora señala que, aunque de manera unificada representan la séptima economía del mundo, el comercio entre los países de la alianza es modesto. Por otra parte, se requiere consolidar el MILA como un mercado accionario integrado, aumentando el volumen de transacciones, dándole promoción y disminuyendo sus costos transaccionales. En este ámbito existen espacios para mejorar el clima de inversiones, abriendo nuevos sectores a la inversión, y facilitar la resolución de controversias y combatir la corrupción.

En cuanto a las políticas migratorias, persisten dificultades en la libre movilidad de personas sobre todo por parte de México, mientras que Chile ofrece un marco normativo más abierto a la migración y a su participación en el mercado laboral. Adicionalmente, la legislación sobre la libre movilidad de factores se dificulta por la presencia de elevados niveles de informalidad en los mercados laborales, especialmente en Colombia y Perú.

El entramado institucional que soporta la estrategia del bloque es complejo y ha implicado la creación de grupos técnicos para verificar cumplimiento de los compromisos, tales como el Grupo de Alto Nivel (GAN) que reúne los viceministerios de relaciones exteriores y de comercio. La reducción de costos transaccionales ha involucrado la acción conjunta de un amplio grupo de instituciones regulatorias con base nacional, al tiempo que se han fortalecido las funciones de instancias de base multilateral como la Red Latinoamericana de Mejora Regulatoria y Competitividad (Latin-Reg)

Concluye la autora expresando que, si bien es cierto que persiste el porcentaje relativamente reducido de intercambio comercial entre los países miembros, los aranceles al comercio ya no son el principal obstáculo a la integración, lo cual pone de manifiesto la importancia de los marcos regulatorios de calidad, para evitar que las regulaciones o procesos administrativos actúen como barreras al comercio. En este sentido, los países de la AP mantienen una visión común sobre la necesidad de integrar las cadenas de valor globales mientras que “La gobernanza regulatoria deberá contribuir a promover un agenda que genere mejores prácticas y medidas innovadoras que coadyuven crear un marco regulatorio que mejore el entorno de negocios en la AP.”

3. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Tal y como indican los autores, Celina Pena y Ricardo Rozemberg, entre los aspectos más relevantes del Mercosur destacan los avances relativos a la Armonización de las políticas económicas y sociales. En cuanto a la libre movilidad de capitales esta se encuentra contemplada en el Tratado de Asunción 1991, al señalar en su primer artículo “la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre países”. No obstante, los protocolos no han entrado en vigor. Mayores esfuerzos se han destinado a la armonización de políticas sociales, laborales y migratorias, con el objetivo de permitir la libre movilidad del trabajo, residencia, derecho a trabajar y trato igualitario. Ello ha implicado el impulso al Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, del Acuerdo de Residencia para nacionales de los Estados parte del MERCOSUR y de la Declaración Socio laboral del MERCOSUR de 1998, y posterior revisión 2015.

En lo que respecta a Movilidad de factores y aspectos migratorios, los autores destacan que el Acuerdo de Residencia es un paso fundamental del proceso de integración, ya que establece la nacionalidad del MERCOSUR como principal requisito para obtener la residencia legal en los Estados. Esto permite ofrecer trato igualitario en términos de la legislación laboral y condiciones de trabajo. En este sentido destaca la creación del Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR (OMTM), la creación del Grupo de Alto Nivel para la Estrategia MERCOSUR de crecimiento de empleo. Asimismo, el autor destaca la necesidad de avanzar en la instrumentación de una visa de trabajo y reconocimiento de títulos ya que la admisión de títulos de grado o postgrado son reconocidos solo para la continuación de estudios o para el ejercicio de actividades académicas, pero no para el ejercicio profesional. En relación con la evaluación de la política laboral y migratoria, es necesario revisar, difundir y activar los mecanismos ya existentes en materia de inmigración irregular y mejorar la base estadística resolviendo problemas de inconsistencia en los datos.

8

La "Declaración socio laboral del MERCOSUR" DSL- 1998, consta de 25 artículos que incluyen aspectos tales como, la no discriminación, promoción de la igualdad, derechos de los trabajadores migrantes y fronterizos, eliminación del trabajo forzoso, el trabajo infantil y de menores, derechos de los empleadores, libertad de asociación, sindical, de negociación colectiva, de huelga, así como promoción y desarrollo de procedimiento preventivos y de autocomposición de conflictos y diálogo social. Otros derechos incluyen el fomento al empleo, la protección de los desempleados, la formación profesional y desarrollo de recursos humanos, la salud y seguridad en el trabajo, la inspección del trabajo y la seguridad social. La DSL-2015, ratifica los anteriores compromisos y refuerza temas relacionados con la igualdad de género, trabajadores con discapacidad y el Trabajo Decente, entre otras.

En la práctica, la presencia de empresas transnacionales y las inversiones en países socios se incrementa, pero sin normas consensuadas. Es así, que Argentina, Paraguay y Uruguay tienen en vigencia un número significativo de acuerdos bilaterales en materia de promoción y protección de inversiones, mientras que Brasil no tiene ninguno. En cuanto a la mejor estrategia para la armonización de los marcos regulatorios, los autores proponen la posibilidad de incluir a Brasil en un Acuerdo de inversiones MERCOSUR con terceros países. Esto podría facilitar la renegociación de los tratados bilaterales (TBI) del resto de los miembros. Esta propuesta requiere del análisis de las similitudes entre el modelo brasileño de acuerdo de cooperación y facilitación de inversiones (ACFI) y los TBI vigentes que tienen los otros socios del MERCOSUR, a fin de encontrar similitudes y puntos de acuerdo.

4. Comunidad del Caribe (CARICOM)

Los países miembros integrantes de la CARICOM acordaron en el Tratado de Chaguaramas de 1973, la promoción de una "integración funcional" que implicaba la armonización de políticas en sectores claves tales como el transporte, comunicaciones, salud, educación, agricultura y otros aspectos relacionados con la creación de un mercado común. En función de estos objetivos, los autores señalan que durante los 90 se fomentó la eliminación de muchas barreras comerciales y se lograron avances en materia de doble tributación, tarifas, cuotas, e impedimentos similares a la libre circulación de bienes y capital. Asimismo, algunos países lograron importantes avances para facilitar la apertura de negocios y mejorar la institucionalidad que favorece la inversión. Se fomenta la política de competencia a través de la Community Competition Commission (CCC) encargada de vigilar las prácticas anticompetitivas, mientras que la National Competition Authority (NCA) promueve la competencia a un nivel doméstico.

Las autoras recuerdan que, aunque la CARICOM contempló la adopción de una política arancelaria común, no hay legislación específica en los países miembros en cuanto a la inversión. Básicamente, se trata de incentivos fiscales para atraer IED. Estos incentivos están orientados principalmente al sistema impositivo sobre los intereses, dividendos o a las ganancias de capitales. Este es un tema cuyas implicaciones, en términos de la asignación de recursos y la distribución del ingreso en la región, deben ser estudiadas en profundidad. Por otra parte, es necesario avanzar en la regulación y vigilancia de capitales fraudulentos, lo cual implica una mejor coordinación con las diferentes instituciones financieras y legales, que regulan los flujos financieros. Otro reto importante es la vigilancia de negocios fronterizos y la evasión de impuestos para lo cual se requiere dar fluidez a los intercambios de información entre las diferentes agencias tributarias de los países miembros la CARICOM.

Finalmente, la investigación realizada por las autoras en materia laboral y migratoria, recoge la necesidad de una mayor armonización de las leyes que norman el mercado laboral, fundamentándose en algunos hechos observados en la economía de los países miembros. Por ejemplo, la fuerza de trabajo está concentrada en el sector servicios, las tasas de desempleo son estructuralmente elevadas y la región sufre de un serio problema de fuga de talentos. A fin de atenuar estos y otros problemas relacionados, se ha propuesto avanzar en la igualdad de oportunidades, seguridad y salud en el ambiente laboral. En particular, se espera que la legislación al interior de la CARICOM armonice los marcos laborales en línea con los estándares de la Organización Internacional de Trabajo (OIT). Otro avance significativo tiene que ver con el artículo 45 de la revisión del Tratado de Chaguaramas que permite a algunas categorías de trabajadores calificados vivir y trabajar sin necesidad de permisos especiales. Por otra parte, la iniciativa denominada *Caribbean Single Market and Economy* (CSME), llamada a fomentar el movimiento de capital, bienes, servicios y personas, actúa bajo la premisa de ofrecer mejores oportunidades laborales que permitan mantener a los trabajadores más calificados dentro de la región.

La investigación concluye señalando que, aunque se han logrado avances en esta dirección, los reguladores deben promover un marco que permita estimular la inversión en investigación y desarrollo y de esta forma fortalecer la competitividad de la región basada en la innovación y no en menores costos o precios. Además, persisten limitantes en la estructura regulatoria que facilitaría el movimiento de la CARICOM hacia un espacio económico único. No existen suficientes incentivos para atraer a la inversión extranjera, tema sobre el cual se debe seguir trabajando, al igual que en los aspectos relacionados con las mejores prácticas sobre medio ambiente y el correcto uso de la energía renovable. En resumen, la remoción de barreras arancelarias y no arancelarias entre los estados miembros no es el único tema pendiente y que garantizaría la integración. Hay una necesidad urgente por lograr una estrategia coherente con el objetivo de promover la IED y lograr mayores niveles de competitividad como una sola unidad, a través de la profundización de las políticas dirigidas al sector financiero, al sector competitivo, y orientadas al uso de la energía.

5. Sistema de Integración Centroamericana (SICA)

La firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (TGIECA) con el que se crea el Mercado Común Centroamericano (MCCA) plantea el objetivo de perfeccionar una zona de libre comercio entre los países signatarios y se propone la adopción de un arancel común. Como se recogen en el documento elaborado por la consultora Viviana Santamaría, se identifican cuatro etapas en la conformación del mercado común centroamericano:

- (1) Conformación del MCCA (1960-1980);
- (2) *Impasse* o retroceso de la integración de la integración regional (1981-1990);
- (3) Reactivación de la integración regional (1991-2000);
- (4) La UAC y los impulsos externos (2001-al presente). Fue el período en el que se logró avanzar más en la armonización de los principios y algunas reglas que rigen tanto el comercio de bienes como de servicios. Con ello se prueban una serie de normas para acelerar el proceso de integración de la región.

En cuanto a los esfuerzos por facilitar el comercio de mercancías se lograron grandes avances en torno a la adopción del arancel externo común y se adoptó una política más agresiva en términos de negociaciones con terceros países. Alguno de los convenios han contemplado un conjunto más amplio de objetivos, normas y regulaciones que incluyen Normativas en materia de servicios e

10

inversión, Reglamento sobre Origen de las Mercancías, Reglamento sobre medidas de Salvaguardia y prácticas de comercio desleal.

En lo que se refiere a la libre circulación de la mano de obra y al aprovechamiento del recurso humano para el desarrollo, se han promovido programas de cooperación en ciencia y tecnología y programas de reconocimiento de títulos de Educación Superior. También es importante recordar que, aunque en 2013 los países miembros suscribieron la Agenda Estratégica Regional para Asuntos Laborales y de Trabajo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la misma no ha sido aprobada. Allí se definieron cuatro prioridades, mayores oportunidades, aumentar la cobertura, eficacia y sostenibilidad de la protección social, promover el cumplimiento de las normas y derechos fundamentales del trabajo y fortalecer el diálogo social.

Gracias a las normas sobre competencia comercial se logró que seis de las economías centroamericanas firmaran acuerdos comerciales con once países o bloques de países. Algunas de estas negociaciones fueron realizadas de forma conjunta en los aspectos normativos. A partir de 2002 hubo más adelantos en torno a la integración, debido al acuerdo sobre la conformación de la UAC, el cual ayudó al ordenamiento y formalización de los procesos de toma de decisiones y consensos; y al interés de los dos principales socios comerciales de la región en tratar temas comerciales como bloque de países.

A pesar de que uno de los objetivos de la integración es lograr una política comercial armonizada, la realidad político-económica de cada país, hizo que algunos avanzaran más rápido que otros en las negociaciones con terceros. Señala la Sra. Santamaría que una importante pauta fue marcada por los acuerdos comerciales con Estados Unidos y con la Unión Europea. En este contexto, se logró la reducción de las barreras no arancelarias de carácter discriminatorio, se adoptó el arancel común externo, que actualmente se encuentra armonizado en un 95.7% de sus códigos, se aprobaron el código aduanero uniforme centroamericano, se aprobó el reglamento sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, el reglamento de medidas de normalización, metrología y procedimientos de autorización, prácticas de comercio desleal, medidas de salvaguardias, solución de controversias, etc. Entre los problemas prioritarios o riesgos de la agenda regional destacan, la pobreza extrema, el endeudamiento externo, los obstáculos al comercio, las migraciones masivas, la contaminación ambiental y el narcotráfico.

Finalmente, esta investigación concluye señalando que el marco regulatorio ha sido más un resultado del cumplimiento de estándares internacionales asumidos individualmente por cada Estado, que un proceso de gestación endógeno. Para avanzar de manera más coordinada, cada país debe cumplir con sus respectivas obligaciones y promover la implementación, mayor observancia y respeto al estado de derecho. Esto es importante toda vez que ha habido problemas en el cumplimiento de las agendas, con lo cual se ha perdido credibilidad en las instituciones, y como una consecuencia de ello, las medidas tomadas han sido poco efectivas. Por otra parte, las normas de legislación laboral y política migratoria, deberán vincularse un poco más con las políticas de empleo de cada país, como un problema integral. Asimismo es necesario el fortalecimiento de los ministerios de trabajo.

- **Estrategias para la armonización regulatoria**

Entre los retos de convergencia que enfrenta la región es importante evaluar la metodología que se utilizará, o que de facto ya se usa, o conviene utilizar, para lograr la armonización de los marcos regulatorios. La experiencia muestra que diferentes estrategias de negociación al interior de los bloques de integración (tanto a nivel nacional como regional) producirán diferentes

resultados en términos de la calidad de las normativas adoptadas y de los tiempos necesarios para lograr cierta uniformidad. Por esta razón, es importante comprender el alcance de la dinámica regulatoria que ya se está llevando a cabo en América Latina y el Caribe en el contexto de las iniciativas regionales de integración.

Cabe señalar que el resultado de estos esfuerzos legislativos que persiguen, en cierto modo, la homogenización de las normas del Derecho privado, está condicionado por las capacidades institucionales. En este sentido, se ha detectado en la región algunas importantes deficiencias que deben ser atendidas. Por ejemplo, algunos países carecen de entidades especializadas en el análisis sectorial (finanzas, transporte, comunicaciones, salud, entre otros). Como consecuencia, los reguladores asumen la función indirecta de diseñar la política sectorial, pero sin disponer plenamente de la información requerida, sin poseer las competencias necesarias para asumir tales roles y sin contar con una orientación adicional que les permita evaluar en detalle los impactos económicos de una regulación específica (Melo, 2007).

Esta limitante institucional también podría tener otras implicaciones de carácter más general, debido a que los marcos regulatorios, definidos a nivel sectorial, tienen efectos sobre otros sectores de la economía y sobre variables macroeconómicas, como el empleo, la inversión extranjera directa, la investigación y desarrollo, la balanza de pagos o incluso las relaciones internacionales. Por ello, es necesario contar con alguna instancia responsable de dar seguimiento a las principales tendencias del marco regulatorio que permita evaluar, entre otras, todas las implicaciones potenciales de las normativas en la salud, las telecomunicaciones, transporte o el medio ambiente. Implicaciones, que, desde una perspectiva más amplia, podrían sobrepasar el ámbito de lo estrictamente sectorial.

Pretender la unificación total de los marcos regulatorios puede ser problemático. Al contrario de lo que sugiere una primera aproximación, es posible incluso, que algunas empresas se muestren renuentes hacia dicha unificación, dependiendo de cómo se vea afectada en su normal desenvolvimiento, pudieran sentir que se obstaculiza su buen desempeño; como por ejemplo, una norma única podría imponer restricciones a la hora de probar las innovaciones en tecnología de servicios, o limitar el uso de recursos naturales, entre otros. Por otra parte, es posible que en unas primeras etapas del proceso se registre un importante grado de desconfianza entre los países miembros. Adicionalmente, las prioridades de las agendas de los países difieren en función de los objetivos nacionales y el marco regulatorio ha pasado a un segundo plano, más como un medio para el logro de la unión aduanera antes que un objetivo para la creación de un mercado común. Es así que, tal y como ocurrió en Europa, el tratamiento más detallado y exhaustivo del marco regulatorio, puede ser postergado (Ghemar, 2009). Esto tiene mayor probabilidad de ocurrencia en la medida en que los integrantes de un bloque den prioridad a los objetivos de corto plazo (que están supeditados a la consecución de la unión aduanera y de la eliminación de las restricciones cuantitativas al comercio) antes que a la integración de los mercados laborales y/o la eliminación de las otras trabas al comercio que se manifiestan de forma más compleja y sutil.

Por otra parte, no son triviales los efectos del mecanismo de coordinación seleccionado. En este sentido, existen varias visiones y estrategias que pueden ser utilizadas para estandarizar el marco jurídico al interior de un bloque de integración. Una primera visión, posiblemente la más radical, supone forzar la armonización mediante la creación de alguna instancia supranacional que pueda diseñar e imponer a los países los cambios requeridos en la normativa legal. En la práctica, esta fue la visión que prevaleció en la Unión Europea desde su creación hasta su primera ampliación de 1973. Durante este período la armonización se usó como un instrumento, que no solo buscaba la integración económica, sino la construcción de un espacio político para los países miembros. Es así

12

como, la Comisión Europea prescindió de los reglamentos nacionales ya existentes para regular de forma detallada y exhaustiva bajo un enfoque de "armonización total" (Majone, 1996). Una segunda estrategia se basa más bien en una "competencia entre reglas" que implican una armonización ex post que contrasta con la regulación ex ante que es impuesta por las instituciones centrales.

- **La experiencia europea en materia de armonización regulatoria**

Si bien es cierto que durante los primeros 25 años posteriores a la creación de la Comunidad Europea se lograron significativos avances en materia regulatoria, la estrategia de armonización total de la normativa legal mostró ser una visión extrema, no exenta de dificultades. En parte porque esta estrategia no reconocía la soberanía regulatoria e implicaba unos grados de delegación legislativa que los países no estaban dispuestos a adoptar y en parte, porque el ingreso de nuevos miembros hizo más compleja las negociaciones al interior del bloque. Debido a ello, después de la ampliación de 1973, y aunque el artículo 43 permitía la adopción de normas por mayoría calificada, regularmente se recurrió al uso del artículo 100 del tratado Roma, el cual contemplaba la adopción de normas por unanimidad del Consejo de Ministros.

Este proceso derivó en otra visión, posiblemente más flexible (aunque no necesariamente superior), sobre la armonización de las regulaciones que resultaba diferente al de la imposición política que marcó la primera etapa del proceso de integración en Europa. Este cambio quedó reflejado en la resolución del Consejo de Ministros del 16 de julio de 1984. Allí se reconoce explícitamente la validez del objetivo perseguido por los Estados Miembros en el sentido de proteger la seguridad y salud de sus habitantes, aun cuando utilicen diferentes aproximaciones o técnicas para lograr este objetivo. El consejo también adoptó como principio mantener un constante seguimiento de las regulaciones técnicas aplicadas en su territorio y de aquellas que resultan obsoletas o innecesarias.

Es así como, a mediados de los ochenta, del siglo 20, se consideró que la estrategia de "armonización total" que caracterizaban los primeros años de la experiencia europea conllevaba a un proceso de sobre-regulación, tomaba mucho tiempo, resultaba inflexible e incluso se estimó que podría asfixiar la innovación (*Completing the Internal Market*, 1985, pág. 20). Dentro de este contexto se recurre entonces a un enfoque de armonización "opcional" o "mínima" que permitiría mantener la autonomía en materia regulatoria y el reconocimiento mutuo (Majone, 1997). Las implicaciones de este cambio paradigmático son difíciles de dilucidar. Por una parte, este último enfoque puede favorecer el crecimiento del comercio, pero por otra, tiene limitaciones para construir un mercado extendido sobre la base de la competitividad. Una competitividad, que en cambio, sí podría ser potenciada a partir de la existencia de un mercado uniforme de escala continental (*Completing the Internal Market*, 1985).

Por otra parte, el enfoque "opcional" es gradualista y de cierto modo apela a la "buena fe" y "cooperación leal" por parte de los Estados participantes (Majone, 1996) Desde el punto de vista operativo, la estrategia europea fija normas, estándares técnicos y estimula a los países miembros a la adopción de normas más homogéneas mediante el establecimiento de ciertos marcos de referencia. Por ejemplo, mediante la difusión del *Draft Common Frame of Reference* que actúa como una "caja de herramientas" para la aplicación y legislación del Derecho privado en Europa (Gómez y Fernández, 2011). Esta ambiciosa iniciativa permite a los países mantener cierta autonomía regulatoria al tiempo que induce a que las diferencias del marco legal reflejen aspectos idiosincráticos de cada país solo bajo condiciones muy particulares. Estos aspectos, a su vez, están

condicionados por la existencia de diferencias económicas, sociales, culturales y políticas que son reconocidas y respetadas por el resto de los países miembros.

Esta visión es compatible con la idea de que la armonización no necesariamente implica la adopción de reglas idénticas sino, más bien, la existencia de cierta uniformidad y coherencia (Melo, 2007). En particular, para el caso de la Comunidad Europea esta aproximación estaría fundamentada en los artículos 30-36 del tratado que prohíben la adopción de medidas que, de forma excesiva e injustificada, impidan la libre circulación (*Completing the Internal Market*, 1985, 63). Por ejemplo, señala la posibilidad de aplicar restricciones cuantitativas que según el artículo 36, podrán ser aplicadas bajo consideraciones relacionadas con el mantenimiento del orden público, moralidad y seguridad pública, preservación de los vegetales, protección de la salud y la vida de personas y animales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico y protección de la propiedad industrial y comercial. No obstante, en ningún caso, estas excepciones pueden encubrir discriminaciones arbitrarias o restricciones encubiertas.

- **Consideraciones finales**

La integración económica se suele entender, en primera instancia, a través del intercambio de bienes y servicios entre los diferentes países. Ciertamente, este puede ser el argumento primigenio de las iniciativas integracionistas. Pero es solo el primer paso. Inevitablemente, esas relaciones comerciales adquieren con el tiempo, expresiones financieras y humanas que obligan a pensar en la complementariedad de los mercados de bienes, de capital y trabajo.

A su vez, la contrapartida natural de esta integración de mercados, es la homogenización de ciertas normas como condición *sine qua non* para el aprovechamiento de las economías a escala, reducción de los costos de información y mejora en los niveles de inversión. Pensemos, por ejemplo, en cómo la armonización de los marcos regulatorios permite ampliar la gama de servicios en el sector de telecomunicaciones, donde la aplicación de un estándar productivo puede ampliar de forma significativa el tamaño de los mercados y reducir los costos unitarios de producción.

Pero este argumento, que tiene que ver principalmente con la productividad, es solo una de las caras de la moneda. La otra cara de la moneda tiene que ver con la creación de un contrato entre países que muestra cierta voluntad de integración política. En este sentido, la armonización de los marcos regulatorios es un reflejo de las mismas fuerzas que estimulan la creación de instituciones supranacionales en los cuales los países delegan decisiones y actuaciones que implican un reducción del poder relativo de las instituciones domésticas a favor de un visión conjunta que se considera superior.

Por todo ello, no es exagerado afirmar que uno de los principales retos que enfrentan los países de ALC es identificar y caracterizar las grandes tendencias que, en materia de armonización regulatoria, ya se han iniciado al interior de las diferentes iniciativas de integración regional. Es necesario comprender en profundidad la naturaleza y significación de estas ambiciosas transformaciones institucionales a fin de determinar en qué medida se está produciendo, en el ejercicio de la práctica política, un cambio estructural que incidirá de forma determinante el futuro económico, político y social de América Latina y el Caribe.

Para poder guiar la toma de decisiones y comprender el impacto de estas transformaciones, es necesario identificar las taxonomías que definen el marco legal que sirve de base para normar los movimientos de bienes y servicios, flujos financieros y movimientos migratorios. En este sentido, los trabajos de investigación contenidos en este documento representan un importante avance en

14

nuestra comprensión sobre la magnitud de las diferencias legales entre los países y sobre los retos más acuciantes que, en esta materia, enfrenta el proceso integracionista en la región.

Es importante recordar que persisten importantes asimetrías productivas que deben ser entendidas y atendidas para que las iniciativas de integración no generen concentración productiva y desigualdad regional. En todo caso, conclusiones muy concretas pueden derivarse de las lecturas aquí contenidas. Recomendaciones que pueden orientar y fortalecer los esfuerzos por la armonización de los marcos regulatorios. Aspectos de suma importancia para la integración profunda, en tanto y cuanto permite reducir los costos transaccionales del comercio, facilita la movilidad laboral, estimula la inversión extranjera directa y reduce la incertidumbre económica, todo lo cual redundará en una mejora en el bienestar de la población.

I. ARMONIZACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN). MOVILIDAD DE FACTORES PRODUCTIVOS

1 Resumen Ejecutivo

El Acuerdo de Cartagena que crea la Comunidad Andina, tiene mandatos y mecanismos claros para la conformación de una unión aduanera, y otros menos específicos para escalar a nivel de un mercado común que incorpore la libre circulación de capitales y trabajo. Sin embargo, en desarrollo del proceso de integración, las instituciones y órganos comunitarios se ocuparon de diseñar regulaciones en las disciplinas necesarias que condujeran a la libre circulación de factores productivos.

Los servicios financieros, canal esencial para la movilidad de capitales, no quedaron liberados en el proceso de apertura a los servicios en la Comunidad Andina, y una definición al respecto está aplazada hasta el año 2017.

Para regular las inversiones, se aprobaron normas desde el comienzo del proceso andino bajo un modelo controlador. Al poco tiempo hubo que enfrentar tendencias hacia mayores flexibilidades para la inversión extranjera, al punto de permitir los tratamientos según el enfoque de cada país. No hay iniciativas comunitarias concretas para un mercado de capitales en la subregión, todo lo cual conduce a que, en la práctica, cada país reglamente de manera autónoma este mercado, con las restricciones o libertades de sus respectivas políticas nacionales, que en algunos casos están sujetas a compromisos con países por fuera de la Comunidad Andina.

Las instituciones comunitarias para el financiamiento, la Corporación Andina de Fomento –CAF- y el Fondo Latinoamericano de Reservas –FLAR-, en el marco de sus respectivas atribuciones, contribuyen a la dinámica de movimiento de capitales que les son propias, sujetas a la normativa de cada país miembro. La CAF y el FLAR pertenecen al Sistema Andino de Integración, aunque ambos han trascendido el área andina y sus operaciones también se llevan a cabo en otros países de la región.

Las normas sobre competencia comercial, importantes para la confianza de los inversionistas en un escenario de mercado ampliado, sí tuvieron los desarrollos esperados especialmente las que controlan y sancionan prácticas de dumping y subvenciones. En este campo, las investigaciones y sanciones están a cargo de la Secretaría General de la Comunidad Andina, cuyas Resoluciones tienen carácter supranacional de inmediata aplicación. También hay una regulación comunitaria para control y sanción de prácticas contrarias a la libre competencia, que difiere de las anteriores en que el pronunciamiento de la Secretaría General queda sometido a la posterior instrumentación por parte del país que deba adoptar las medidas correctivas.

Una característica de la Comunidad Andina ha sido su fortaleza institucional que cuenta también con órganos e instituciones que tienen competencias en temas laborales. Tal es el caso del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina, el Consejo Consultivo Laboral Andino y la reciente reactivación del Convenio Simón Rodríguez, que congrega los intereses del sector socio-laboral con representantes de los gobiernos, de los gremios de trabajadores y del sector empresarial.

Con ese soporte institucional, se aprobaron regulaciones comunitarias muy pertinentes sobre migración laboral, seguridad social, y seguridad y salud en el trabajo. De ellas, solo está en vigencia la Decisión sobre seguridad y salud en el trabajo que, aunque es un logro destacable, no

16

tiene las repercusiones de las regulaciones comunes en materia migratoria y de seguridad social para los trabajadores. Las Decisiones en estas dos últimas importantes áreas para la circulación de trabajadores, se encuentran bloqueadas en laberintos burocráticos.

Se registran avances en armonizaciones documentales formales para viajes, que no alcanzan a ser eficaces para el propósito de oferta de mano de obra en un mercado ampliado. Lo más destacable ha sido el reconocimiento de documentos nacionales de identidad, que resulta útil con fines de turismo más no de trabajo.

Los mandatos para reconocimiento de títulos no se han cumplido y las aproximaciones para cooperación policial y judicial, se han quedado en la creación de órganos intergubernamentales que no han producido resultados.

Cada iniciativa para acordar marcos regulatorios que conduzcan a la libre circulación de factores en el espacio comunitario andino, ha tenido diferentes tipos de obstáculos. Pero quizás lo más determinante ha sido las barreras transversales del proceso andino de integración, que pueden resumirse en las imperfecciones, demoras y retrocesos del eje de la unión aduanera, la baja participación del mercado andino en las exportaciones totales de cada país, y las divergencias en los enfoques de política comercial y en las prioridades de inserción internacional.

2. Introducción

Tanto el capital como el trabajo son factores sobre los que caen fuertes cargas ideológicas y preferencias según los modelos de desarrollo. Las diferencias que los países de la Comunidad Andina han venido mostrando en los modelos de desarrollo, hacen que los retos sean mayores para conservar los avances de integración económica conseguidos hasta el presente, y para identificar los espacios en que los cuatro países miembros puedan coincidir.

Un componente avanzado de algunos procesos de integración económica es la libre movilidad de factores productivos. Se busca mayor disponibilidad de capitales y mano de obra en un mercado ampliado, que contribuyan con la producción y el crecimiento de las economías. El capital y el trabajo enfrentan, sin embargo, regulaciones diferentes en los países así como restricciones que hacen difícil su desplazamiento transfronterizo. La armonización u homologación de las regulaciones de los países comprometidos en un proceso de integración y la eliminación de las restricciones, son algunos de los caminos indicados para facilitar la libre circulación de los factores productivos. Las tecnologías contemporáneas de la información y telecomunicaciones –TIC–, que permiten hacer tránsito transfronterizo de algunos servicios, son otra vía que contribuye al aprovechamiento de capitales y trabajo.

El presente documento busca mostrar el estado en que se encuentran los compromisos comunitarios asociados a la libre circulación de capitales y mano de obra en la Comunidad Andina, los avances conseguidos y las barreras encontradas.

Al momento de escribir este análisis, la Comunidad Andina se encuentra en un proceso de reingeniería, y los mecanismos para profundizar la integración se encuentran estancados. No obstante, se espera que una vez se reactive la dinámica de las instituciones comunitarias vinculadas directamente con los asuntos migratorios y de capitales, se logren algunos de los objetivos que permitan consolidar los avances alcanzados. De esta manera será posible contrastar las regulaciones andinas en la materia, con las demás iniciativas de integración subregionales de América Latina y el Caribe.

La experiencia de la Comunidad Andina, sus logros y obstáculos en las regulaciones orientadas a la libre circulación de factores, podrán ser considerados en los trabajos para una eventual convergencia regional. Al final del presente análisis se formulan algunas recomendaciones para contribuir a la reflexión y toma de decisiones.

El Acuerdo de Cartagena que crea la Comunidad Andina tiene objetivos generales que apuntan al desarrollo, el crecimiento y la generación de empleo, con la meta de llegar a un mercado común latinoamericano "El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano." (*Acuerdo de Cartagena, artículo 1*).

En la teoría de la integración económica, el nivel de mercado común supone la libre circulación de mercancías, un arancel común aplicable a terceros países y la libre circulación de factores productivos. Como se observará en el desarrollo de este análisis, el Acuerdo de Cartagena tiene pocos mandatos explícitos, directos, relativos a la libre circulación de factores. El énfasis evidente de sus mecanismos apunta a una unión aduanera mediante el libre comercio de bienes y de servicios, más el establecimiento de un arancel común. Sin embargo, los órganos del sistema y algunas directrices presidenciales fueron desarrollando iniciativas para escalar al nivel de mercado común, propiciando la libre circulación de capitales y mano de obra.

3. La movilidad de factores en el contexto del proceso de integración de la Comunidad Andina

Cabe llamar la atención sobre la estructura y alcance de las instituciones del proceso de integración andino, donde se reconoce la supranacionalidad de las *Decisiones*³ que surgen del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión de la Comunidad Andina, así como de las *Resoluciones*⁴ que emite la Secretaría General y, desde luego, de las *Sentencias* del Tribunal de Justicia. Las Decisiones y Resoluciones son, en consecuencia, de aplicación directa y no requieren aprobación o validación posterior en cada país⁵. Esta precisión es importante porque, si bien el Acuerdo de Cartagena no tiene mandatos directos relacionados con la libre circulación de factores, la Comisión los produjo mediante Decisiones.

3.1 Prescripciones del Acuerdo de Cartagena

El Acuerdo de Cartagena es el tratado comercial que establece las líneas maestras de la integración económica entre los países del proceso que nace en 1969 con Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En 1973 se incorporó Venezuela y en 1976 se retiró Chile. En 2006 se retiró Venezuela y en la actualidad los países miembros del proceso andino de integración son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

³ Las Decisiones son las normas de carácter vinculante que emiten el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores o la Comisión de la Comunidad Andina, tanto en sus formatos singulares de cara organismo, o en formatos ampliados (Consejo de Ministros con Comisión, o Comisión con Ministros sectoriales).

⁴ Las Resoluciones son normas emitidas por la Secretaría General de la Comunidad Andina, de carácter vinculante en las áreas en que el Acuerdo de Cartagena le otorga facultades.

⁵ Véase: *Grado de adopción y puesta en vigencia de las normativas subregionales*. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe –SELA-. Secretaría Permanente. *Evolución de la Comunidad Andina –CAN–* SP/Di N° 7-14. Caracas, agosto de 2014. Pág. 66 y 67.

18

Mandatos generales

El Acuerdo no hace mención al nivel de integración que se busca según la teoría. Esa meta queda abierta, pero se infiere por sus mecanismos que se trata al menos de una unión aduanera en razón a los mandatos explícitos establecidos en los capítulos del Programa de Liberación y Arancel Externo Común. No obstante, la puerta hacia niveles más ambiciosos de integración queda abierta y cuando en los objetivos se indica "(...) con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano", aparece la idea de libre circulación de factores para que la meta fuese al menos de un Mercado Común.

Entre los mecanismos y medidas para el logro de los objetivos enunciados en el Acuerdo vigente, encontramos los siguientes relacionados con la libre circulación de factores:

- *La armonización gradual de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes*⁶. La generalidad de la mención a armonizar políticas económicas y sociales incluye, entre otros, tanto el tratamiento a los capitales y financiación, como a regímenes laborales, políticas asociadas al sector y migraciones.
- *La canalización de recursos internos y externos a la Subregión para proveer el financiamiento de las inversiones que sean necesarias en el proceso de integración*⁷. Esta prescripción conduce a revisar los marcos regulatorios de los capitales en los países miembros, su armonización o parámetros para procurar una asignación equitativa de los recursos.
- *Programas en el campo de los servicios y la liberación del comercio intrasubregional de servicios*⁸. Entre los servicios se incluye los modos 1 (comercio transfronterizo) y 3 (presencia comercial – inversiones) que mueven capitales, y el modo 4 (presencia en el extranjero) que mueve mano de obra. Algunos de los compromisos para liberar el comercio de servicios llevan consigo regulaciones paralelas para el movimiento de capitales, migraciones y residencia de trabajadores.

Para los propósitos encomendados al SELA y otras instituciones latinoamericanas en el sentido de explorar posibilidades de convergencia en la región, el Acuerdo de Cartagena trae un mandato que se refiere a la "*Profundización de la integración con los demás bloques económicos regionales y de relacionamiento con esquemas extrarregionales en los ámbitos político, social y económico-comercial*"⁹. Por tratarse de una directriz transversal, incluye necesariamente lo que sea necesario articular en la región en materia de circulación de factores productivos.

Mandatos específicos

En el Capítulo IV del Acuerdo vigente relativo a la "Armonización de las políticas económicas y coordinación de los planes de desarrollo", se encuentran algunos mandatos que se aproximan más claramente a la libre circulación de factores. El artículo 54 del Acuerdo reitera la necesidad de armonizar de manera gradual las políticas económicas y sociales, para a continuación indicar que "Este proceso se cumplirá paralela y coordinadamente con el de formación del mercado subregional mediante los siguientes mecanismos, entre otros: (...) d) Programas de Liberación

⁶ Acuerdo de Cartagena, artículo 3, literal b).

⁷ Op. Cit, artículo 3, literal g).

⁸ Op. Cit, artículo 3, literal h).

⁹ Op. Cit, artículo 3, literal a).

Intrasubregional de los Servicios; e) La armonización de las políticas cambiaria, monetaria, financiera y fiscal, incluyendo el tratamiento a los capitales de la Subregión o de fuera de ella; (...)"

Arriba se hizo referencia a la vinculación de los compromisos de liberación de servicios con movimientos de capitales y trabajadores, lo que se refuerza con el literal **d)** del artículo 54 del Acuerdo. Adicionalmente el literal **e)** del citado artículo trae un mandato específico que impacta de forma directa el movimiento de capitales.

El artículo 55 del Acuerdo también hace relación directa y específica con mandatos sobre circulación de capitales, esta vez dirigida a los capitales extranjeros, que en esencia es la necesidad de contar con un régimen común para la inversión extranjera: *La Comunidad Andina contará con un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros y, entre otros, sobre marcas, patentes, licencias y regalías.* También se encuentran mandatos a los órganos del Acuerdo relacionados con la regulación y circulación de capitales, en el sentido de facilitar "(...) la circulación de capitales dentro de la Subregión y en especial la promoción de empresas multinacionales andinas." (*Acuerdo de Cartagena, artículo 107, literal d*).

El Acuerdo trae además una prescripción para el control de las prácticas que distorsionen la competencia: "(...) la Comisión adoptará, a propuesta de la Secretaría General, las normas indispensables para prevenir o corregir las prácticas que puedan distorsionar la competencia dentro de la Subregión, tales como "dumping", manipulaciones indebidas de los precios, maniobras destinadas a perturbar el abastecimiento normal de materias primas y otras de efecto equivalente." (*Acuerdo de Cartagena, artículo 93*). Como puede observarse, este mandato combina la necesidad de normas para neutralizar prácticas desleales en el comercio y normas para propiciar la libre competencia.

En materia laboral, los mandatos del Acuerdo hacen énfasis en acciones orientadas a asegurar los derechos y bienestar de los trabajadores, más que lineamientos para la libre circulación de mano de obra con propósitos de aprovechar el recurso humano para la competitividad y el desarrollo. De éstos últimos -que apuntan a la mano de obra como recurso para el desarrollo- se destacan los siguientes:

- Programas de cooperación y concertación de esfuerzos de desarrollo en ciencia y tecnología **en los que la escala subregional sea más eficaz para capacitar recursos humanos** y obtener resultados de la investigación.¹⁰
- Programas de **aprovechamiento del mercado ampliado y de las capacidades conjuntas, físicas, humanas** y financieras, para inducir el desarrollo tecnológico en sectores de interés comunitario.¹¹
- Programas para el **reconocimiento de títulos de educación superior** a nivel andino, **con el fin de facilitar la prestación de servicios profesionales en la Subregión.**¹²

¹⁰ Op. Cit, artículo 125, literal a).

¹¹ Op. Cit, artículo 125, literal c).

¹² Op. Cit, artículo 130, literal c).

20

3.2 Libre comercio de servicios y movilidad de factores

Cabe comenzar esta sección estableciendo una relación entre la liberación del comercio de servicios, el capital y el trabajo. Hay dos modos de prestación de servicios que tienen relación directa con los movimientos de capitales:

Modo 1 -comercio transfronterizo-, cuya liberación o regulación permite a los servicios financieros operar con mayor fluidez en mercados ampliados. Para lograrlo, se necesita eliminar o reducir las medidas restrictivas a la prestación de los servicios financieros que, debido a su condición de principal canal para movimiento de capitales, facilitarán el movimiento de éstos en la medida de su liberación.

Modo 3 -presencia comercial- se relaciona con los capitales que forman parte de las inversiones en determinado país. La eliminación de restricciones al establecimiento de las empresas en un país para prestar servicios y las facilidades de instalación con fines de inversión, también facilitan la llegada y movimiento de capitales.

En cuanto corresponde al movimiento de trabajadores entre países, la relación está con las siguientes formas de prestación de servicios:

Modo 3 -presencia comercial-, cuando ésta comprende una inversión que incluye el desplazamiento de personal directivo o trabajadores del país de origen de la inversión o de otro tercer país, quienes se radican en el país receptor de la inversión.

Modo 4 -presencia física de trabajadores-. Para efectos de movilidad de mano de obra, se diferencia del modo 3 en que la radicación del trabajador extranjero en un país receptor no necesariamente está asociada a una inversión, sino que el trabajador llega a un país diferente al de su nacionalidad a prestar servicios profesionales, calificados o no calificados. Como sabemos, los trabajadores que prestan sus servicios en un país extranjero contribuyen adicionalmente al movimiento de capitales mediante el envío de remesas a sus países de origen. En varios países de Latinoamérica las remesas están entre las principales fuentes de ingreso de divisas.

Conviene resaltar que una cosa es las facilidades para prestación de servicios que incorporen movimiento de capitales y de trabajadores, y otra es la regulación para el tratamiento a los capitales extranjeros, tanto como las regulaciones laborales que faciliten la libre circulación de mano de obra. Como se observa, la Comunidad Andina ha trabajado en ambos frentes –liberación de servicios y regulación de movimiento de factores-, con pobres resultados en cuanto a las facilidades necesarias para producir los impactos socioeconómicos esperados de la libre circulación de capitales y mano de obra.

Liberación de los servicios en la Comunidad Andina

En junio de 1998, la Comisión de la Comunidad Andina aprobó un ambicioso y comprehensivo programa denominado *Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina*, cuya norma es la Decisión 439 de la Comisión. La norma incluye todos los modos y sectores de los servicios, con la única excepción de los servicios gubernamentales y de transporte aéreo. Para una lista de “medidas disconformes” declaradas por cada país, se establecería una progresiva eliminación de las restricciones y todo aquello no declarado en la lista se entendía liberalizado de inmediato. En la Decisión 439 se fijaron además compromisos de no discriminación y *statu quo*.

El siguiente cuadro muestra un resumen del número de medidas restrictivas declaradas por los países andinos en cada sector, que deberían ser objeto de liberalización posterior. De ellas, se señalan con asterisco (*) las que se pueden considerar más vinculadas a la libre circulación de capitales y mano de obra.

**Resumen de medidas disconformes con el libre comercio de servicios
Reportados en la Decisión 510**

Sector / Subsector	Bol	Col	Ec	Pe	Total
Medidas horizontales. (*)	10	13	1	4	28 (*)
Servicios prestados a las empresas – profesionales. (*)	17	18	17	4	56 (*)
Servicios de investigación y desarrollo.		4			4
Otros servicios prestados a las empresas. (*)	5	8	18	1	32 (*)
Servicios de comunicaciones –postales y correos.	2	1			3
Servicios de comunicaciones –audiovisuales.	4	18	15	2	39
Servicios de construcción e Ingeniería (*)					0 (*)
Servicios de distribución.					0
Servicios de enseñanza.	1	2			3
Servicios relacionados con el medio ambiente.	2	4			6
Servicios financieros. (*)	2	17	11		30 (*)
Servicios sociales y de salud. (*)	3		1		4 (*)
Servicios de turismo.	5	1	1	1	8
Servicios de esparcimiento.	1		3	1	5
Servicios de transporte.					0
Transporte marítimo y por vías navegables interiores.	10	19	10	6	45
Transporte por ferrocarril.					0
Transporte por carretera.		6			6
Transporte por tubería.			4	3	7
Servicios auxiliares de transporte.					0
Total	62	110	81	22	275

Fuente: Documento informativo SG di 821 de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

De esas 275 medidas disconformes, cerca de la mitad podrían ser restricciones vinculadas a servicios que contribuyen a la circulación de capitales y trabajo. Todas esas medidas declaradas debían desmontarse desde 2001 hasta diciembre de 2006, año en el que se adopta la Decisión 659 que hace más flexible el compromiso inicial y, entre otras salvedades, permite que las restricciones a los servicios financieros se mantengan para que en 2007 se acuerde la forma en que se regulará el sector. Dicha flexibilidad se dio en los siguientes términos:

“Los servicios financieros serán objeto de un tratamiento especial de acuerdo con lo establecido en la presente Decisión. La Secretaría General de la Comunidad Andina convocará, a más tardar en el plazo de dos meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Decisión, a la Primera Reunión del Grupo de Expertos Andinos sobre Servicios Financieros, para que definan, antes del 30 de septiembre de 2007, según lo establecido en la Decisión 634, el régimen que regulará la liberalización del sector.

La Decisión sectorial a la que se refiere el párrafo anterior incluirá la consolidación de las medidas vigentes al 31 de diciembre de 2005 a partir de las listas que cada País Miembro elabore con relación a las disciplinas de acceso a mercados y trato nacional.

22

La Decisión sectorial sobre liberalización de los servicios financieros no abordará el componente de armonización.

En caso de que no se logre establecer un consenso entre los Países Miembros respecto del establecimiento del Régimen Sectorial, antes de la fecha indicada, se aplicará lo establecido por el artículo 6 de la Decisión 634." (*Decisión 659 de la Comisión, artículo 2º*).

La norma descarta la armonización en el sector financiero y centra la regulación en las medidas disconformes con acceso al mercado y trato nacional. La otra flexibilidad importante en cuanto al propósito de liberalizar los servicios, se refiere a que Bolivia no queda obligada a liberalizar los servicios pendientes hasta que se defina un tratamiento diferenciado conforme lo establece el Acuerdo de Cartagena.

Los plazos límite de la Decisión 659 se han pospuesto de manera sucesiva y al escribir estas líneas está vigente la Decisión 803 de abril de 2015 que permite mantener medidas disconformes en servicios financieros, entre otros, hasta el 30 de junio de 2017. En consecuencia, no hay regulación para acceso y trato nacional en servicios financieros, como tampoco se ha acordado un trato especial para que Bolivia inicie el desmonte de las restricciones que mantiene.

En cuanto a la libre circulación de mano de obra, cabe referirse a algunas prescripciones de las normas sobre servicios en la Comunidad Andina que apuntan a avanzar en compromisos para el tránsito de personas y reconocimiento de títulos para prestar servicios profesionales. Al respecto, la Decisión 439 de 1998 dispone lo siguiente en su artículo 13 y la cláusula transitoria sexta, respectivamente: *Cada País Miembro reconocerá las licencias, certificaciones, títulos profesionales y acreditaciones, otorgados por otro País Miembro, en cualquier actividad de servicios que requiera de tales instrumentos, conforme a los criterios establecidos en una Decisión que sobre la materia adopte la Comisión. (...) En un plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Decisión, la Secretaría General elaborará un Proyecto de régimen comunitario sobre reconocimiento de licencias, certificaciones, títulos profesionales y acreditaciones, en cualquier actividad de servicios que así lo requiera.*

Posteriormente, la Decisión 659 de 2006 hace más preciso el compromiso en los términos de su artículo 3º: *La Secretaría General de la Comunidad Andina convocará, a más tardar en el plazo de dos meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Decisión, a la Primera Reunión de Expertos Subregionales en materia de prestación de Servicios Profesionales, para definir las normas de acreditación y reconocimiento de licencias, certificaciones y títulos profesionales que se aplicarán en la subregión andina, según lo dispuesto en el artículo 13 de la Decisión 439, para facilitar a los profesionales de los Países Miembros la provisión de servicios profesionales en la subregión.* No hay, hasta el presente, una norma comunitaria sobre reconocimiento de títulos con propósitos de libre circulación de mano de obra.

Se puede resumir esta sección en que, salvo los servicios financieros que son esenciales para la circulación de capitales y las demás restricciones permitidas en las Decisiones 439 y 659, los demás servicios que comportan mano de obra e inversiones, están liberados. Sin embargo, no se registran avances en materia de reconocimiento de licencias, certificaciones y títulos, como lo indican las normas para facilitar la prestación de servicios profesionales.

En cualquier caso, los avances en la eliminación de restricciones al comercio de servicios contribuye en alguna medida a la movilidad de factores, así no haya armonización normativa o regulaciones comunitarias para el movimiento de capitales y mano de obra, o los avances en esa dirección sean insuficientes.

3.3 Inversiones y movilidad de factores

El artículo 55 del Acuerdo de Cartagena es el que establece el mandato para regular la inversión extranjera, conjuntamente con la propiedad intelectual: *"La Comunidad Andina contará con un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros y, entre otros, sobre marcas, patentes, licencias y regalías."*

Para comprender los giros que ha tomado el enfoque del tratamiento a la inversión y los capitales en la Comunidad Andina, conviene recordar que el proceso de integración nace bajo el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones que se imponía en buena parte de América Latina a fines de la década de 1960. El diseño de la integración andina fue coherente con ese modelo de desarrollo: una integración predominantemente cerrada en la que las preferencias comunitarias a bienes, servicios y capitales subregionales discriminaban de manera importante a los extra-subregionales.

Por otra parte, los textos iniciales del Acuerdo de Cartagena muestran un fuerte sesgo en favor del comercio de bienes y del desarrollo industrial. Varias de las prescripciones en otras materias apuntan a facilitar o promover la producción y comercio de bienes, en una perspectiva de mercado ampliado andino. El enfoque de adoptar normas sobre capitales e inversión no escapó a los sesgos proteccionistas y orientados al comercio de bienes. De igual manera, las normas iniciales sobre inversiones y tratamiento a los capitales se orientaron más a evitar distorsiones en la asignación de recursos, que a una regulación comunitaria de los capitales y servicios financieros con el propósito de favorecer la competitividad de las empresas.

A continuación se transcribe algunos de los objetivos explícitos que reflejan el espíritu que acompañó la regulación a los capitales extranjeros. Estos objetivos están en la Decisión 24 de la Comisión que fue la primera norma sobre tratamiento a los capitales extranjeros, adoptada en diciembre de 1970.

- "(...) es necesario establecer reglas comunes para la inversión externa que estén en consonancia con las nuevas condiciones creadas por el Acuerdo de Cartagena, con la finalidad de que las ventajas que deriven de él favorezcan a las empresas nacionales o mixtas, tales como se definen en el presente estatuto.
- Uno de los objetivos fundamentales del régimen común debe ser el fortalecimiento de las empresas nacionales, con el fin de habilitarlas para participar activamente en el mercado subregional.
- (...) las normas comunes deben contemplar mecanismos y procedimientos suficientemente eficaces para hacer posible una participación creciente del capital nacional en las empresas extranjeras existentes o que se establezcan en los Países Miembros, en tal forma que se llegue a la creación de empresas mixtas en que el capital nacional sea mayoritario.
- El régimen común debe tender asimismo a fortalecer la capacidad de negociación de los Países Miembros frente a los Estados, a las empresas proveedoras de capital y de tecnología y a los organismos internacionales que consideren estas materias."¹³

¹³ Decisión 24 de la Comisión Acuerdo de Cartagena, 1970. Parte declarativa, numerales 1, 5, 7 y 9, respectivamente.

24

Recién iniciado el proceso andino de integración, desde la década de 1970, comienza en América Latina vientos neoliberales que se apartan del modelo fundacional de la Comunidad Andina del que formaba parte Chile, país precursor en la región de un modelo económico más abierto al comercio y a la inversión. Se produce entonces un choque con el modelo de sustitución de importaciones que incluye el tratamiento al capital y a la inversión extranjera, uno de los factores que condujo al retiro de Chile de la Comunidad Andina en 1976.

En la sección relacionada con las iniciativas andinas para la libre circulación de capitales y la inversión, se observará la evolución que ha tenido el tratamiento a los capitales en la Comunidad Andina. En la actualidad la reglamentación comunitaria es ambivalente en la materia, debido a la presencia de unos países más abiertos a la inversión extranjera que asumen los compromisos típicos de los acuerdos comerciales de nueva generación, y otros países andinos refractarios a las flexibilidades o concesiones propias de ese tipo de compromisos.

3.4 Organismos e instituciones comunitarios andinos asociados a la circulación de factores

Una de las características de la Comunidad Andina ha sido un engranaje institucional diseñado para sustentar e impulsar el proceso de integración en sus diferentes facetas. Como se ha mencionado, algunos de los órganos e instituciones del llamado *Sistema Andino de Integración* son de carácter supranacional, en la medida en que sus normas o pronunciamientos son vinculantes para los países sin que medie acto alguno de incorporación nacional.

Algunos de los órganos e instituciones fueron diseñados para apoyar determinados sectores y compromisos. Es el caso de las instituciones financieras y de los órganos laborales.

El Acuerdo de Cartagena en su artículo sexto, incluye formalmente dentro del Sistema Andino de Integración a la Corporación Andina de Fomento –CAF- y al Fondo Latinoamericano de Reservas –FLAR- como instituciones que tienen funciones de financiación para proyectos de desarrollo y apoyo financiero a los países para enfrentar desequilibrios externos, respectivamente.

Ambas instituciones han trascendido el área andina y la integración comunitaria inicial, para extender sus apoyos financieros a otros países de Latinoamérica y, en el caso de la CAF, incluso a países del Caribe y Europa.

En materia laboral, el Acuerdo de Cartagena registra en el Sistema Andino de Integración al Consejo Consultivo Laboral Andino y al Convenio Simón Rodríguez que, como veremos, son entidades que se ocupan más del trabajador desde la perspectiva de beneficios sociales, que desde la óptica del recurso económico de la mano de obra.

Instituciones Financieras

a) Corporación Andina de Fomento, Banco de Desarrollo de América Latina

La Corporación Andina de Fomento –CAF- fue creada en 1970 y el Convenio Constitutivo vigente menciona como propósito que la entidad "(...) tiene por objeto promover el desarrollo sostenible y la integración regional, mediante la prestación de servicios financieros múltiples a clientes de los sectores público y privado de sus Países Accionistas" (*Artículo 3 del Convenio Constitutivo de la CAF*). Es, en consecuencia, una institución de servicios financieros. Como tal, se

trata de un canal institucional comunitario que contribuye al movimiento de capitales con fines de desarrollo y para coadyuvar a los propósitos la integración andina.

La CAF, sin embargo, va más allá del ámbito subregional andino. Tiene presencia en los diecinueve países que la conforman¹⁴, su sede principal está en Caracas y cuenta con oficinas en otras doce ciudades¹⁵. El apoyo a la integración tampoco se limita a lo subregional andino y se proyecta a un importante grupo de países de Latinoamérica para financiar e invertir en iniciativas públicas y privadas, tanto subregionales como regionales.

Entre las funciones de la CAF que figuran en el artículo 4 de su Convenio Constitutivo, asociadas más directamente a la movilidad de capitales, destacamos:

- Obtener créditos internos o externos;
- Emitir bonos, debentures y otras obligaciones, cuya colocación podrá hacerse dentro o fuera de los países accionistas;
- Promover la captación y movilización de recursos;
- Promover aportes de capital y tecnología en las condiciones más favorables;
- Conceder préstamos y otorgar fianzas, avales y otras garantías;
- Promover el otorgamiento de garantías de suscripción de acciones (underwriting), y otorgarlas en los casos que reúnan las condiciones adecuadas;
- La Corporación podrá transferir las acciones, participaciones, derechos y obligaciones que adquiera ofreciéndolos en primer lugar a entidades públicas o privadas de sus países accionistas y, a falta de interés por parte de éstas, a terceros interesados en el desarrollo económico y social de los mismos;
- Recomendar los mecanismos de coordinación necesarios para las entidades u organismos del área que proporcionen recursos de inversión;

Para el ejercicio de sus funciones, la CAF trabaja bajo las normas de cada país en el que lleva a cabo las actividades. En particular, para las emisiones de bonos y movilización de recursos de la CAF se indica que la institución "se sujetará a las disposiciones legales de los países en que se ejerzan dichas funciones o en cuyas monedas nacionales estén denominadas las respectivas obligaciones" (*Artículo 4, literal e) del Convenio Constitutivo de la CAF*).

Lo anterior nos indica que la CAF opera en la Comunidad Andina sin el referente o compromiso de una normativa comunitaria que regule la circulación de capitales, como tampoco está sujeta a regulaciones comunitarias para la prestación de servicios financieros que, como se ha expuesto, no existen por el momento.

En todo caso, aún en ausencia de marcos regulatorios comunitarios para circulación de capitales, la CAF estimula y dinamiza el flujo de capitales en la Comunidad Andina con fines de desarrollo. Además, muchos de los proyectos, estudios e iniciativas de cooperación, se llevan a cabo en ámbitos de al menos dos países andinos u otros de países latinoamericanos y cabe anotar que las iniciativas que apoya la entidad se extienden a asuntos críticos de la región relacionados con saneamiento, seguridad y ambiente, entre otros.

¹⁴ Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

¹⁵ Asunción, Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, Ciudad de Panamá, La Paz, Lima, Madrid, México D.F., Montevideo, Puerto España y Quito.

26

Para tener un orden de magnitud de las operaciones de la CAF, para el año 2014 la entidad reportó activos que suman US\$30.495 millones, de ellos activos líquidos por valor de US\$10.148 millones y una cartera de préstamos e inversiones de US\$19.436 millones. En el informe anual de la CAF de 2014 se da a conocer que “en el quinquenio 2010-2014 las aprobaciones ascendieron a USD53.699 millones, se desembolsaron USD33.379 millones y la cartera experimentó un crecimiento neto de USD7.664 millones, lo que representa un crecimiento del 65% en dicho período” (CAF, Informe anual 2014).

b) Fondo Latinoamericano de Reservas

En el Convenio Constitutivo del Fondo Latinoamericano de Reservas –FLAR- aparecen como objetivos:

- Acudir en apoyo de las balanzas de pagos de los países miembros otorgando créditos o garantizando préstamos de terceros;
- Contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias, financieras de los países miembros, facilitándoles el cumplimiento de los compromisos adquiridos, en el marco del Acuerdo de Cartagena y del Tratado de Montevideo de 1980; y
- Mejorar las condiciones de las inversiones de reservas internacionales efectuadas por los países miembros.

Con base en esos objetivos, el FLAR otorga créditos o garantías para créditos a los Bancos Centrales de los países miembros que lo soliciten, en apoyo a las balanzas de pagos. También puede realizar inversiones dentro de los límites de sus estatutos y las condiciones que apruebe el Directorio. El FLAR también puede realizar operaciones de captación de fondos, recibir depósitos, créditos, garantías y emitir bonos, entre otros.

Además de los cuatro países andinos, son miembros del FLAR con aportes de capital Costa Rica, Paraguay, Uruguay y Venezuela. La más reciente incorporación al Fondo ha sido la de Paraguay que se sumó como octavo país miembro el 19 de marzo de 2015. El Fondo está abierto a la participación de los demás países de Latinoamérica, conforme lo establece el artículo 40 del Convenio Constitutivo: *“Podrán adherir al presente Convenio los países latinoamericanos que lo deseen, correspondiendo a la Asamblea determinar el aporte de capital y las demás condiciones necesarias.”*

El FLAR, cuya sede central está en la ciudad de Bogotá, registra dos emisiones en el mercado internacional por 400 millones de dólares, la primera realizada en 2003 por valor de US\$150 millones con vencimiento a tres años y la segunda en 2006 por US\$250 millones a cinco años¹⁶.

Los estados financieros a diciembre de 2014 reportan inversiones por valor de US\$5.860 millones y préstamos a bancos centrales por valor de US\$617,6 millones. Los activos del FLAR a diciembre de 2014 alcanzaron los US\$6.547 millones.

Aunque con las limitaciones propias de operaciones de crédito a través de los bancos centrales, el FLAR es un mecanismo de alivio ante contingencias económicas de los países andinos, especialmente los de menor desarrollo relativo y otra fuente de capitales disponible.

¹⁶ <http://is.gd/mq2Sas>

Organismos laborales

En el Acuerdo de Cartagena figuran dentro del Sistema Andino de Integración dos organismos vinculados al sector laboral: el Consejo Consultivo Laboral Andino y el Convenio Simón Rodríguez. Ambos organismos tienen enfoques tanto hacia acciones que apuntan al beneficio de los trabajadores, como hacia iniciativas o compromisos que faciliten la libre circulación de mano de obra.

En el año 2000 se crea el Consejo Asesor de Ministros del Trabajo de la Comunidad Andina y posteriormente los Comités de Autoridades de Migración, y Autoridades de Seguridad Social, Seguridad y Salud en el Trabajo.

a) Consejo Consultivo Laboral Andino –CCLA

El Consejo es un órgano consultivo que tiene como principal función emitir opiniones a los órganos e instituciones de dirección del proceso en temas de su competencia. Está integrado por cuatro representantes de cada país, que son designados por sindicatos u organizaciones laborales nacionales.

El CCLA se reúne para deliberar y emitir pronunciamientos o acuerdos sobre temas laborales y puede participar en reuniones o debates de otros órganos cuando en su agenda tratan asuntos laborales. El CCLA tiene asiento en las reuniones de la Comisión y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, con derecho a voz.

b) Convenio Simón Rodríguez¹⁷

El Convenio Simón Rodríguez fue creado en 1973 como un foro de los Ministros de Trabajo del área andina para asesorar a los órganos comunitarios en materia laboral. El Convenio dejó de funcionar en 1983 y en julio de 2001 el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó un Protocolo Sustitutorio en el que se le asignan al Convenio funciones de iniciativas, propuestas y coordinación de políticas relacionadas con la agenda social, particularmente fomento al empleo, capacitación, seguridad social y migraciones. El órgano de decisión máximo del Convenio es *la Conferencia* que está integrada por los Ministros de Trabajo de los países andinos y los representantes nacionales de cada país ante los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial. Esta conformación tripartita de gobiernos, empresarios y trabajadores busca asegurar la coordinación de los tres sectores con competencias en asuntos laborales de cada país miembro.

El Protocolo Modificatorio al Convenio Simón Rodríguez entró en vigencia recientemente, en junio de 2015 –catorce años después de su aprobación-, cuando Colombia depositó el último instrumento de ratificación en la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Se espera que con la vigencia del Convenio desde mediados de 2015, la Comunidad Andina pueda retomar las asignaturas pendientes en materia laboral y se concreten los avances que se registran en la siguiente sección de este análisis relativa a *Iniciativas de marcos regulatorios en la Comunidad Andina*.

¹⁷ Los Convenios Sociales en la Comunidad Andina son instituciones creadas para liderar en la subregión iniciativas comunitarias en materia laboral (Simón Rodríguez), educativa y cultural (Andrés Bello) y de salud (Hipólito Unanue). Cada institución tendría una sede independiente con su propio presupuesto y personal. El nombre de Simón Rodríguez al Convenio Laboral se dio en homenaje al educador venezolano, maestro y tutor del Libertador Simón Bolívar.

28

c) Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina

En la Declaración de Lima de junio de 2000, el Consejo Presidencial decide crear el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo en los siguientes términos: "Conscientes de la necesidad de continuar avanzando en las acciones encomendadas a los Ministros de Trabajo en el contexto de la Agenda Social Andina acordada en la XI Reunión del Consejo Presidencial Andino, decidimos crear el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo, el mismo que pondrá a consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores las propuestas resultantes de su trabajo." (*Acta de Lima de 2000, numeral 17*).

A partir de entonces, y en ausencia del Convenio Simón Rodríguez, los Ministros del área laboral trabajaron en coordinación con el Consejo Consultivo Laboral Andino y con apoyo de los Comités de Migraciones y de Seguridad Social. Producto de ese trabajo se concretaron algunas de las iniciativas que se mencionan más adelante.

Los Comités de Migraciones y de Seguridad Social fueron ratificados en el proceso de reingeniería que se adelanta en la Comunidad Andina desde 2013, lo que da una señal que los asuntos laborales mantienen una prioridad en la agenda, que se refuerza con la entrada en vigencia del Convenio Simón Rodríguez.

4. Iniciativas de Marcos Regulatorios en la Comunidad Andina

4.1 Servicios financieros.

Las iniciativas para liberar y regular el comercio de servicios financieros en la Comunidad Andina están comprendidas en las normas adoptadas para el libre comercio de servicios que se ha tratado en la sección 2.2 de este análisis.

De las referencias al respecto se destacan dos consideraciones relevantes. La primera, que en el listado de medidas disconformes con el libre comercio de servicios declaradas por los países, los servicios financieros aparece entre los sectores con mayor número de restricciones, después de servicios a empresas, y comunicaciones audiovisuales. La segunda consideración es que los servicios financieros es uno de los dos servicios, junto a los de televisión nacional, cuya liberación se ha aplazado de manera recurrente y la fecha límite para hacerlo se pospuso para el 30 de junio de 2017. En consecuencia, cabe reiterar que no hay regulación para acceso y trato nacional en servicios financieros.

Desde que comenzaron las negociaciones para liberalizar el comercio de servicios financieros, se vio la necesidad de armonizar las normas prudenciales que aseguren la estabilidad del sistema financiero y protejan a sus usuarios. Con apoyo de la CAF, el BID y la Secretaría General, se hicieron estudios y se trabajó en la armonización de las normas prudenciales sin éxito.

La Secretaría General atribuyó el estancamiento de las negociaciones para la regulación de los servicios financieros a la falta de acuerdos en normas prudenciales: "No obstante que desde noviembre de 1998 hasta marzo del 2000, se han desarrollado 4 reuniones de expertos gubernamentales para discutir un proyecto de decisión sectorial [de servicios financieros], las negociaciones se empantanaron, fundamentalmente porque algunos países han puesto particular énfasis para que la liberalización de servicios financieros sea antecedida, o simultánea con, un proceso de armonización de normas prudenciales." (*Secretaría General de la Comunidad Andina. SG/di 381 de 2002. Pág. 2*).

Aunque los contenidos que pudiera incluir una norma comunitaria de medidas prudenciales puede variar, el documento SG/di 381 de la Secretaría General de la Comunidad Andina menciona, con base en el Programa Kemerer impulsado por la CAF, seis áreas principales: suficiencia patrimonial, criterios para la determinación de morosidad de crédito, criterios para la evaluación y calificación de inversiones, criterios para la determinación de provisiones sobre activos, y gestión de activos y pasivos.

Para la libre circulación de capitales y libre comercio de servicios financieros en un mercado ampliado es altamente recomendable armonizar las normas prudenciales de los países. Al respecto, la Secretaría General consideró en su momento que "(...) la existencia de normas y esquemas de regulación prudencial disímiles en cada país, dentro de un escenario de libre comercio de servicios financieros y libre movilidad de capital en la subregión, permitiría que se generen situaciones de arbitraje regulatorio y en consecuencia que una redistribución del factor capital, a nivel de la subregión –que debe ser la consecuencia de libre comercio de servicios financieros y la libre movilidad de capital- no sea óptima." (*Secretaría General de la Comunidad Andina. SG/di 381 de 2002. Pág. 2*).

A pesar de la ausencia de normas regulatorias en el sector, es preciso destacar la dinámica que pueden imprimir los organismos financieros creados en la Comunidad Andina, particularmente por parte de la CAF, en la canalización de recursos para financiar proyectos de desarrollo de gran envergadura en todos los países miembros.

4.2 Inversión y circulación de capitales

En la parte inicial de este análisis se menciona que el Acuerdo de Cartagena trae algunos mandatos generales para adoptar regulaciones en materia de inversiones y circulación de capitales. El artículo 54 del Acuerdo en su literal e) se refiere a la "*armonización de las políticas cambiaria, monetaria, financiera y fiscal, incluyendo el tratamiento a los capitales de la Subregión o de fuera de ella*"; y el artículo 55 prescribe que los países deben adoptar "*(...) un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros y, entre otros, sobre marcas, patentes, licencias y regalías*."

Inversiones

En desarrollo de esos mandatos, los órganos competentes adoptaron desde comienzos del proceso Decisiones para regular fundamentalmente la inversión extranjera en la Subregión. Al respecto cabe reiterar que en el momento en que se adoptan esas medidas prevalecía en la región el modelo de sustitución de importaciones como una manera de impulsar el desarrollo. Es en este contexto en que se adopta la primera Decisión relacionada con el control de la inversión y tratamiento a los capitales extranjeros. Posteriormente, aparecieron nuevos enfoques del desarrollo con modelos de economías más abiertas al comercio de bienes, servicios y capitales.

Los nuevos enfoques de economías más abiertas tuvieron una acogida desigual en los países miembros, lo que condujo a que la norma inicial de control a la inversión y a los capitales extranjeros, con algunas restricciones y no pocos condicionamientos, se fuera flexibilizando cada vez más al punto que la norma vigente les permite a los países aplicar sus respectivas legislaciones nacionales en la materia, según el modelo que cada uno prefiera. En vista de ello, los cuatro países miembros han optado por suscribir acuerdos bilaterales entre ellos para la promoción y protección recíproca de inversiones.

30

De otro lado, la Comunidad Andina cuenta con una norma vigente para evitar la tributación en más de un país miembro sobre la misma base gravable, aplicable a las rentas de trabajo, producción y patrimonio. La Decisión 578 de 2004 beneficia a personas naturales y jurídicas con domicilio en cualquiera de los países andinos, quienes sólo tributarán en el país donde se genere la renta de su producción o lugar del patrimonio.

La norma establece algunas excepciones al lugar donde se tributa, como es el caso de las empresas de cualquier medio de transporte las que solo tributan en el país donde tengan su domicilio principal.

En el documento del SELA *Evolución de la Comunidad Andina (CAN) SP/Di N° 7-14*, se hace una referencia al desarrollo de las iniciativas regulatorias sobre inversiones que, por pertinente, se reproduce a continuación:

“(…) la Comisión aprobó en diciembre de 1970 la Decisión 24 con un perfil restrictivo en cuanto a las limitaciones para invertir en determinadas actividades, remisión de divisas al exterior y condicionamientos rigurosos. Entre otros, la norma limitaba los beneficios del libre comercio a los bienes producidos por empresas nacionales o mixtas, o las empresas extranjeras que pactaran su conversión en nacional o mixta¹⁸.

Después de una docena de Decisiones que introdujeron cambios y adiciones a la Decisión 24, en 1987 se adoptó la Decisión 220 de la Comisión que reconoce la conveniencia de atraer inversión extranjera, pero mantiene una serie de limitaciones y restricciones. Finalmente, en 1991, la Comisión aprueba la Decisión 291 vigente en la actualidad, cuyo artículo 1 refleja el cambio de modelo hacia una apertura a la inversión extranjera: “Los inversionistas extranjeros tendrán los mismos derechos y obligaciones a los que se sujetan los inversionistas nacionales, salvo lo dispuesto en las legislaciones de cada País Miembro”. Se flexibiliza la remisión de divisas al exterior y se elimina la limitación a los productos de empresas extranjeras para beneficiarse del programa de liberación comercial.

La norma vigente establece una serie de parámetros comunes, pero da prelación a las legislaciones nacionales de los países, con lo que, en la práctica, queda desvirtuado el régimen común al tratamiento de las inversiones y los países adoptan normas coherentes con otros compromisos internacionales. Estos compromisos incluyen acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones entre países andinos, de manera que Bolivia tiene firmados acuerdos bilaterales con Ecuador y con Perú; Colombia solamente con Perú; Ecuador con Bolivia y con Perú; y Perú con cada uno de los otros tres socios andinos.

Finalmente en materia de facilidades a la inversión, se cuenta con un régimen para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal. Se trata de la Decisión 578 de la Comisión que busca “eliminar la doble imposición a las actividades de las personas naturales y jurídicas, domiciliadas en los Países Miembros de la Comunidad Andina, que actúan a nivel comunitario y establecer un esquema y reglas para la colaboración entre las administraciones tributarias”.

¹⁸ Artículos 27 a 34 de la Decisión 24.

Circulación de Capitales

No hay en la Comunidad Andina una regulación comunitaria específica para la circulación de capitales, lo que se agrega a la inexistencia de compromisos para la libertad de prestación de servicios financieros ya mencionada en este documento, además del hecho que las inversiones están sujetas a las normas nacionales de cada país o a sus respectivos compromisos bilaterales en la materia.

Un informe de la Secretaría General de la Comunidad Andina sobre el estado de avance de la integración en el año 2004 se refiere a la libre circulación de capitales en los siguientes términos:

“En la Comunidad Andina no existe un dispositivo legal único que establezca la libertad de movimiento de capital. Ésta está íntimamente vinculada con el libre comercio de servicios financieros y aunque no todos los servicios financieros requieren para su comercialización internacional la libre movilidad de capitales (servicios como asesoría financiera, procesamiento de información financiera, ajustadores no implican la transferencia de capitales), la transacción internacional del grueso de los servicios financieros sí conlleva la transferencia de capitales.

En la década anterior Colombia ha sido el país andino que más controles de capital ha utilizado. Esto se ha dado básicamente a través de depósitos obligatorios no remunerados sobre créditos externos (inclusive de proveedores) – que actualmente está en suspenso (0%) -; y la obligación para no residentes de constituir fondos de inversión, a fin de participar en la adquisición de papeles en la Bolsa de Valores.

Los otros tres países, que están dolarizados (altamente y de facto en caso de caso de Bolivia y Perú, y oficialmente en el caso de Ecuador) tienen más abierta la cuenta de capital. Perú mantiene tasas de encaje marginales más altas para los depósitos en divisas y requerimientos de activo líquidos sobre pasivos a corto plazo. Además Perú impone límites a los montos que las administradoras de fondos de pensiones pueden invertir en el exterior.

[...] se puede afirmar que si bien no existe un solo dispositivo legal comunitario que consagre la libre movilidad de capital, al analizar por áreas se puede apreciar que si hay normativa comunitaria y nacional que consagra el libre movimiento de capital, entre los países andinos y con respecto a terceros, aunque subsisten sustanciales diferencias en el grado y profundidad de apertura, como se ha visto anteriormente.

[...] Para que pueda existir una libre movilidad de capitales debe existir el derecho de establecimiento. Actualmente las legislaciones nacionales de los cinco países andinos, en general, son muy abiertas a la inversión extranjera (y subregional), pero en algunos casos subsisten sectores reservados. La disposición comunitaria (Decisión 291) que regula la inversión extranjera no establece un régimen común en la práctica y más bien se remite a la legislación interna en los aspectos más relevantes. Es únicamente para las empresas multinacionales andinas (Decisión.292) que se les reconoce el derecho de establecimiento de sucursales.

Para las transacciones corrientes existen disposiciones en el Acuerdo de Cartagena que garantizan la realización de transacciones comerciales de bienes en la Zona de libre Comercio. Por su parte la Decisión 439 [...] prevé que tampoco se impondrán restricciones a los pagos y transferencias internacionales por concepto de transacciones corrientes y de capital derivadas de las prestaciones de servicios. En ambos casos hay excepciones por situaciones excepcionales (crisis balanza de pagos).

32

Sobre este último aspecto debe resaltarse que en la Comunidad Andina existe un mecanismo financiero para apoyar a los Países Miembros cuando tienen dificultades de balanza de pagos. La institución a cargo es el Fondo Latinoamericano de Reservas, donde participa además de los países andinos, Costa Rica [2000] y [Uruguay 2008] como socios extrasubregionales.”¹⁹

4.3 Competencia comercial

En las referencias iniciales de este documento a los mandatos del Acuerdo de Cartagena, se menciona que las directrices incluyen tanto la necesidad de neutralizar las prácticas desleales al comercio generadas por dumping y subsidios, como las prácticas que alteran la competencia comercial. La existencia de normas que buscan prevenir las prácticas que alteran la competencia son esenciales para generar confianza en el inversionista y en ese sentido son recomendables para promover las inversiones y facilitar la circulación de capitales. En la medida en que los agentes económicos pueden encontrar una reglamentación única que opera en un mercado ampliado, evitarán enfrentarse a varias normas con algunas diferencias y matices, así tengan propósitos similares.

Dumping y subvenciones

La Comunidad Andina cuenta con medidas para corregir prácticas de dumping y subvenciones intracomunitarias, que han sido aplicadas en numerosos casos. Las normas vigentes son las Decisiones 456 y 457 aprobadas en mayo de 1999, la primera para prevenir y corregir prácticas de dumping y la segunda prácticas de subvenciones.

En términos generales, dichas normas se ocupan de los elementos esenciales que caracterizan cada práctica, los procedimientos de investigación, la transparencia y las sanciones. En ambos casos, las investigaciones deben probar la existencia de la práctica desleal, que ésta debe ocasionar un daño y debe probarse igualmente una relación de causalidad entre la práctica y el daño.

Tanto los países como “la rama de la producción afectada” pueden solicitar la apertura de una investigación. Las normas establecen plazos y procedimientos para la investigación en la que intervienen actores involucrados además de los países, bajo los principios del debido proceso y transparencia. En ambas normas, los países encargan a la Secretaría General la conducción de la investigación y la imposición de medidas antidumping²⁰ o compensatorias²¹, según corresponda.

Se observa que las normas para prevención y corrección de prácticas de dumping y subvenciones no sólo son la misma para todos los países miembros de la Comunidad Andina, sino que el ente investigador es una institución supranacional -que no los órganos gubernamentales de cada país- y sus determinaciones expresadas mediante Resoluciones motivadas, son de aplicación obligatoria.

¹⁹ Secretaría General de la Comunidad Andina. *Estado de la integración andina. Instituciones, mecanismos y disciplinas relacionados con el comercio*. SG/di 666. 12 de octubre de 2004. Pp. 75-76.

²⁰ “Cuando de la comprobación definitiva de los hechos se desprenda que existe dumping, daño y relación causal, exige la imposición de una medida, la Secretaría General, mediante Resolución motivada, podrá aplicar un derecho definitivo.” Artículo 65 de la Decisión 456.

²¹ “Cuando de la comprobación definitiva de los hechos se desprenda que existe subvención, daño y relación causal, exige la imposición de una medida, la Secretaría General, mediante Resolución motivada, podrá aplicar una medida compensatoria definitiva” Artículo 70 de la Decisión 457.

Libre competencia

En desarrollo de los mandatos del Acuerdo de Cartagena, también se adoptaron normas comunitarias para promover la libre competencia y corregir prácticas empresariales que la impiden o limitan. Desde marzo de 2005 está vigente la Decisión 608 de la Comisión que logró darle el carácter parcialmente coercitivo que no tuvieron las Decisiones que la precedieron.

La norma está basada en los principios de no discriminación, transparencia y debido proceso, para prohibir y sancionar las prácticas de agentes económicos que restrinjan la libre competencia, conductas tales como acuerdos para fijar precios, para restringir la oferta o demanda, para repartición de mercados, para entorpecer o impedir la participación de competidores, y concertaciones en procesos de contratación pública. Igualmente la norma identifica y sanciona prácticas que constituyen abusos de la posición de dominio en el mercado²².

La Decisión 608 también otorga a la Secretaría General de la Comunidad Andina la facultad de investigar y, de ser el caso, sancionar la conducta anticompetitiva. Se establecen plazos y procedimientos para la investigación, y durante el proceso la Secretaría General puede imponer medidas cautelares o al final de la investigación, medidas correctivas o sanciones: "Si el resultado de la investigación constata una infracción a los artículos 7 u 8, la Secretaría General podrá disponer el cese inmediato de la conducta restrictiva y, de ameritarse, la aplicación de medidas correctivas y/o sancionatorias. Las medidas correctivas podrán consistir, entre otras, en el cese de la práctica en un plazo determinado, la imposición de condiciones u obligaciones determinadas o multas, al infractor." (*Decisión 608 de la Comisión, artículo 34*).

Una distinción importante respecto de las demás normas comunitarias sobre corrección y sanciones a prácticas desleales, está en el ámbito de la Decisión 608 que permite conocer conductas originadas en cualquier país miembro o no miembro, cuyos efectos se produzcan en el territorio de la subregión andina: "Son objeto de la presente Decisión, aquellas conductas practicadas en: a) El territorio de uno o más Países Miembros y cuyos efectos reales se produzcan en uno o más Países Miembros, excepto cuando el origen y el efecto se produzcan en un único país; y, b) El territorio de un país no miembro de la Comunidad Andina y cuyos efectos reales se produzcan en dos o más Países Miembros." (*Decisión 608 de la Comisión, artículo 5*).

A diferencia de las normas sobre las prácticas de dumping y subvenciones, para la vigencia de las medidas correctivas en desarrollo de la Decisión 608 no opera la supranacionalidad directa de la Resolución de la Secretaría General, puesto que corresponde a cada país miembro hacerlas efectivas: "La ejecución de las medidas cautelares o definitivas previstas en la presente Decisión, serán de responsabilidad de los gobiernos de los Países Miembros en donde tengan las empresas objeto de la medida, su principal centro de negocios en la Subregión o donde se sucedan los efectos de las prácticas denunciadas, conforme a su norma nacional. El País Miembro ejecutor comunicará a la Secretaría General y, por su intermedio, a los demás Países Miembros y a los particulares que fuesen parte en el procedimiento, la ejecución de las medidas dispuestas en el marco de la presente Decisión." (*Decisión 608 de la Comisión, artículo 35*). Esta es la cláusula que puede restar eficacia al pronunciamiento de la Secretaría General en los casos en que el país miembro donde se produce el efecto de la conducta anticompetitiva decida no ejecutar la sanción.

²² "Se entenderá que uno o más agentes económicos tienen posición de dominio en el mercado relevante, cuando tengan la posibilidad de restringir, afectar o distorsionar, en forma sustancial, las condiciones de la oferta o demanda en dicho mercado, sin que los demás agentes económicos competidores o no, potenciales o reales, o los consumidores puedan, en ese momento o en un futuro inmediato, contrarrestar dicha posibilidad." Artículo 9 de la Decisión 608.

34

La Decisión 608 ha tenido poca acogida y aplicación por parte de los países. Una investigación de tesis para la Universidad Andina Simón Bolívar, atribuye la escasa aplicación de la medida a varios factores entre los que se destacan la escasa difusión de la norma, falta de interés de los gobiernos y del sector privado y un desarrollo disímil de las normas sobre competencia en los países andinos.²³

4.4 Migraciones y movilidad laboral

Consideraciones generales

Desde óptica económica, la movilidad laboral en el marco de un proceso de integración tiene el propósito de dotar de oferta de mano de obra al mercado, en procura de una mayor competitividad de las producciones y una contribución al desarrollo de los países. Sin embargo, éste planteamiento teórico encierra una gran complejidad porque las migraciones, si bien dependen en buena medida de la diferencia de rentas esperadas entre el lugar de origen y destino, también están sujetas a otros factores de atracción para el trabajador que incluyen ámbitos geográficos (fronteras vivas, grandes urbes o áreas de prosperidad económica), nivel de educación o habilidades de los trabajadores (capital humano) y empatía cultural, entre otros. También hay que considerar los llamados factores de empuje (*push factors*) que llevan al trabajador a buscar otros países, tales como inseguridad, pobreza y pobreza extrema.

Se debe considerar igualmente como elemento preponderante, la diferencia o semejanza de niveles de desarrollo de los países del mercado común. En esos casos, como lo anota la Organización Internacional para las Migraciones –OIM–, “El impacto de la migración en el proceso de desarrollo en los países en vías de desarrollo puede valorarse analizando los cambios que a menudo produce en varios niveles o sectores. La migración puede tener un impacto positivo en los excedentes de mano de obra en los países en vías de desarrollo. Sin embargo, si no se planea debidamente, la emigración puede producir ella misma escasez de mano de obra, especialmente de personas con experiencia en ciertos sectores de la economía en los países de origen y puede crear tensiones y conflictos entre los países.”²⁴

Para hacer una aproximación a la importancia de las armonizaciones regulatorias necesarias para motivar el establecimiento del trabajador en un país distinto al suyo, conviene considerar esta cita de investigaciones donde aparecen referencias a las condiciones retributivas, de empleo y los costos de instalación de los trabajadores. Una interpretación extensiva debería comprender las condiciones tributarias y de seguridad social: “Por lo que se refiere a las investigaciones de carácter macro, en general han tendido a inspirarse en las propuestas de Sjaastad (1962) o de Borjas (1989, 1994). En el primer caso, la emigración se concibe como un proceso de inversión, en el que es necesario considerar tanto la rentabilidad como los costes asociados al tránsito e instalación en el país de acogida. Por su parte, Borjas (1989, 1994) modeliza la emigración como una resultante de las fuerzas de atracción y empuje (pull and push) que operan en los mercados de origen y destino (Alonso et al., 2004). De este modo, define tres ecuaciones de comportamiento: una referida a las condiciones retributivas y de empleo en el país de acogida; otra alusiva a las condiciones propias del país de origen; y, finalmente, una tercera ecuación en la que se consideran

²³ Carrasco Torregui, Pablo René. Análisis de la decisión 608 de la comunidad andina sobre protección y promoción de la competencia, y perspectivas sobre su aplicación en el Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, 2011. Pp. 79-81

²⁴ Organización Internacional para las Migraciones OIM, *Migración y Desarrollo*, Sección 2.3. Pag. 10.

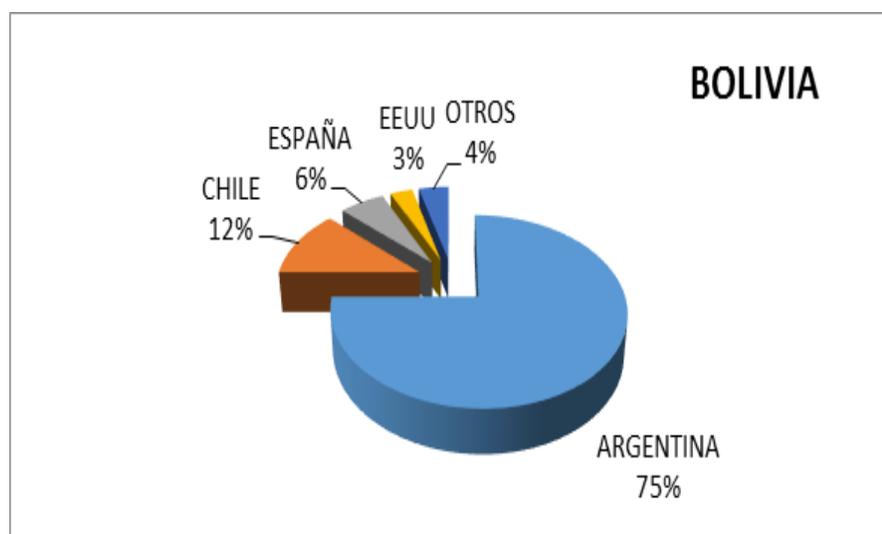
los factores de costes asociados al traslado. La forma funcional reducida de estas tres ecuaciones no es muy distante de la ofrecida por Sjaastad (1962).”²⁵

En teoría, para efectos de regulaciones normativas laborales que protejan los migrantes, si nos enfocamos en los factores de diferencia de rentas y condiciones en el país receptor para migrantes de niveles educativos medios en adelante, estaríamos excluyendo los desplazamientos forzados por violencia y pobreza extrema (*push factors*). No obstante, en la medida en que los desplazados se integren plena y legalmente en el país receptor, pueden producir los efectos económicos buscados de la libre circulación de mano de obra, tanto para el trabajador como para la economía de acogida.

En suma, es posible afirmar que la existencia de marcos regulatorios laborales homogéneos o armonizados en los países que conforman un mercado común y que faciliten el establecimiento de los trabajadores en países diferentes al de su origen, forman parte de uno de los factores que inciden en la decisión del migrante en su cálculo de la diferencia de renta que ofrece el componente de seguridad social, aspectos tributarios y facilidades de traslado e instalación. Las afinidades culturales propias de los países andinos, potenciarían aún más los efectos de las regulaciones comunitarias en materia laboral.

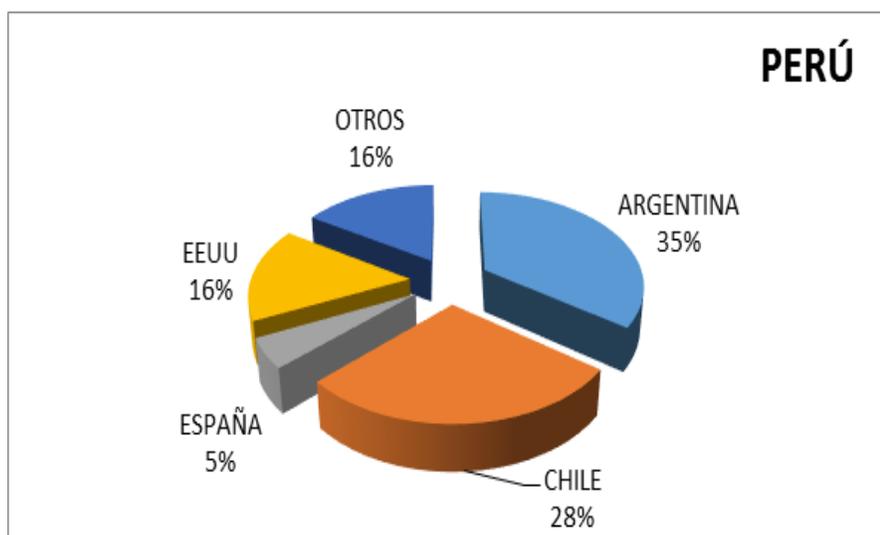
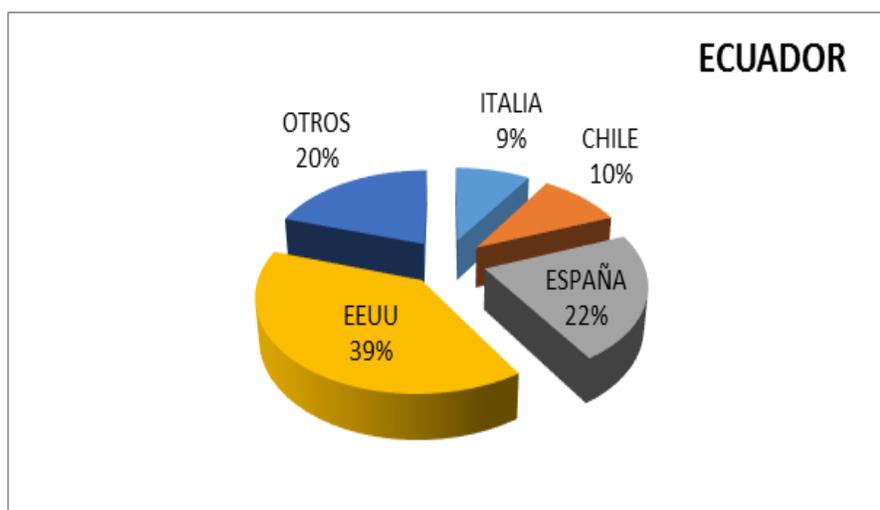
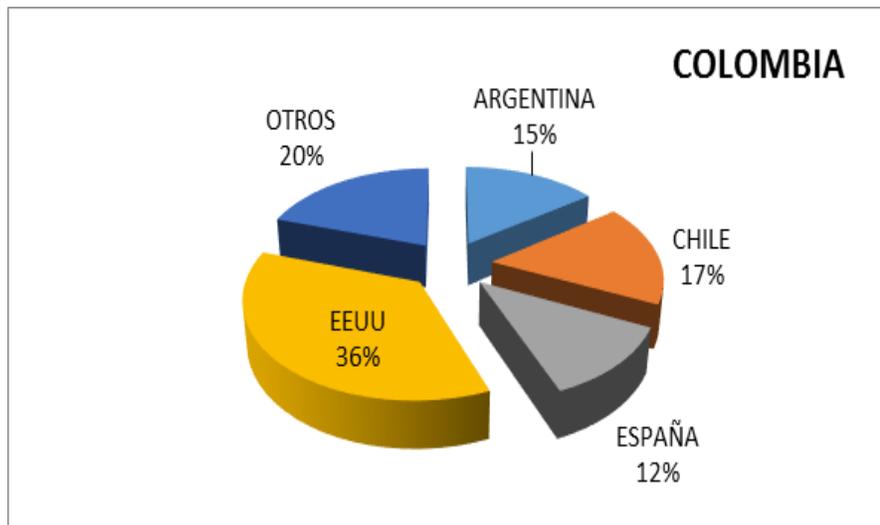
En todo caso, se debe tener presente algunos elementos negativos que resultan disuasivos para las migraciones intracomunitarias tales como inseguridad, calidad de la educación y la salud, así como niveles de desarrollo inferiores a polos de atracción migratoria como Estados Unidos y Europa, o condiciones favorables de países vecinos, como pueden ser para algunos países de la Comunidad Andina Argentina y Chile, como nos lo revela la OEA en su informe Migración Internacional en las Américas de 2015.

GRÁFICO1
Principales destinos de emigrantes andinos en 2012



²⁵ Alonso, José. *Migración internacional y desarrollo: una revisión a la luz de la crisis*. Economic & Social Affairs, CDP Background Paper No. 11 ST/ESA/2011/CDP/11. June 2011.

36



Fuente: Gráficos de elaboración propia, con base en el Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI). OEA – OECD. 2015

Un análisis estadístico sobre las remesas en los países de la Comunidad Andina²⁶ coincide con los datos de los principales destinos de los migrantes andinos que nos brinda el trabajo de la OEA. De un total de 10.357 millones de dólares recibidos en 2014 por concepto de remesas en la Comunidad Andina, sólo el 2,3% (243 millones) provenían de los mismos países andinos, mientras el 74,2% (7.683 millones) provienen de, en su orden, Estados Unidos, España, Chile, Italia y Argentina.

4.4.1 Iniciativas regulatorias documentales

La Comunidad Andina ha avanzado en iniciativas para facilidades migratorias de corto plazo, mediante armonizaciones documentales como la tarjeta andina de migración –TAM⁻²⁷ y el pasaporte andino²⁸, documentos están quedando rebasados por las tecnologías que incorporan lectura mecánica o electrónica. Lo más destacado y eficaz para las facilidades migratorias de corto plazo en la Subregión, ha sido el reconocimiento de los documentos nacionales de identidad, que permite el ingreso de nacionales andinos a los demás países sin la necesidad de presentar un pasaporte a las autoridades migratorias²⁹.

Tarjeta Andina de Migración –TAM

La Decisión 397 de 1996 creó la TAM con el doble propósito de ejercer control sobre los migrantes y fines estadísticos, tal como se indica en los considerandos. La norma encargó a la Secretaría General los detalles de la información a pedir y las formas de la tarjeta. Con ese mandato, la Secretaría General expidió la Resolución 433 de 1996 modificada posteriormente con la Resolución 527 de 2001, en la que se fijan los datos a pedir, la forma de la tarjeta por duplicado y se obliga a seguir unos procedimientos.

Lo paradójico de esta regulación fue que uno de los países, Colombia, había eliminado el formato para obtener la información de los inmigrantes, datos que se podía conseguir del pasaporte y un par de preguntas. Con la TAM se obligaba a Colombia a regresar a procedimientos burocráticos y papelería que habían sido suprimidos. Esa obligación condujo a un segundo contrasentido con la TAM, al aprobarse el ingreso de los nacionales andinos con sus respectivos documentos nacionales de identidad. Esto dio como resultado que Colombia solo exige el trámite de la TAM a inmigrantes andinos como se indica al final del formato: “Esta tarjeta solo debe ser diligenciada si usted es visitante nacional de los países que conforman la comunidad Andina, de conformidad con la Decisión 503 de 2001. Se considera visitante turista al extranjero que pretenda ingresar al país con el único propósito de desarrollar actividades de descanso y esparcimiento. Cualquier duda o aclaración favor consultar con Migración Colombia.”³⁰ Es decir que, en la práctica, la TAM produjo en Colombia una discriminación burocrática contra los ciudadanos andinos y el regreso a trámites que estaban superados.

Creación del pasaporte andino

La Decisión 504 de 2001 creó el pasaporte andino como “(...) un instrumento que coadyuvará a la consolidación de una conciencia y cohesión comunitaria entre los nacionales de los Países

²⁶ Secretaría General de la Comunidad Andina. *Informe anual: Estadísticas de remesas en la Comunidad Andina 2015*. SG/de 689. 30 de junio de 2015.

²⁷ Decisión 397 de 1996: Tarjeta Andina de Migración.

²⁸ Decisión 504 de 2001: Creación del pasaporte andino.

²⁹ Decisión 503 de 2001: Reconocimiento de Documentos Nacionales de Identificación.

³⁰ <http://is.gd/ONsXuN>

38

Miembros y a la identificación internacional de la Comunidad Andina como un conjunto de países comprometidos con un proyecto integrador común;³¹ La norma establece las características del formato, colores, leyendas y logotipos de la carátula, aplicables únicamente a los pasaportes ordinarios.

En el año 2002, mediante Decisión 525, se definieron los contenidos y características técnicas y de seguridad de los pasaportes andinos, en los que se destaca la introducción de una zona de lectura mecánica acorde a las recomendaciones de la OACI.

El pasaporte andino debía entrar en vigencia en 2005 pero se pospuso para 2010. Una indagación del uso del pasaporte andino revela que al momento de escribir este análisis, Bolivia, Ecuador y Perú utilizan la carátula con las leyendas y colores indicados en la Decisión 504.



Los cuatro países adoptaron las especificaciones de seguridad y zonas de lectura mecánica de la Decisión 525, las que rigen al momento de escribir este análisis. Sin embargo, por exigencias de la Unión Europea para la exención de la visa Schengen a los nacionales de Colombia y de Perú, estos dos países se encuentran en proceso de emitir pasaportes con tecnología de lectura electrónica. La exención de la visa Schengen está asociada al Acuerdo Comercial Multipartes –ACM- entre Colombia y Perú con la Unión Europea, al que se unirá Ecuador que, en caso de recibir el mismo beneficio de exención de visa, terminaría adoptando por esa vía el mismo tipo de pasaporte. Esta circunstancia muestra que, en ocasiones, factores exógenos o avances tecnológicos pueden ser más eficaces para lograr armonizaciones.

El pasaporte andino tampoco es un documento que contribuya en gran medida a las facilidades migratorias intracomunitarias. Sin desconocer la utilidad de tener contenidos y elementos de seguridad comunes, los avances tecnológicos han permitido pasar rápidamente de las libretas con códigos para lectura mecánica, a chips de lectura electrónica que suministran completa información del viajero, permiten los controles y la captura inmediata para las estadísticas. No es de extrañar que en un futuro cercano, las libretas tradicionales también sean sustituidas o suprimidas.

Reconocimiento de los documentos nacionales de identidad

La Decisión 503 de 2001 permitió a los nacionales andinos viajar entre los países de la comunidad con sus respectivos documentos nacionales de identidad y con ello eximirlos del uso del pasaporte.

³¹ Segundo considerando de la Decisión 504.

A diferencia de la TAM y el pasaporte andino, la posibilidad de trasladarse de un país andino a otro con los respectivos documentos de identidad nacionales, va en la dirección de una verdadera facilitación de movilidad dentro de la Comunidad Andina, tal como se expresa en el primer considerando de la Decisión 503: *Que la libre circulación de personas es una de las condiciones requeridas para la constitución gradual del Mercado Común Andino (...)*. Sin embargo, la norma aclara que el beneficio cubre únicamente a los nacionales andinos que viajan en calidad de turistas y cita los documentos de identidad válidos en cada uno de los países.

La facilidad migratoria alcanzada mediante la Decisión 503 es entonces un logro para la movilidad de personas con fines turísticos, más no laborales. Por consiguiente, no contribuye a los efectos buscados en la economía con la libre circulación de trabajadores en un mercado común. El efecto económico de la libre movilidad de mano de obra supone una permanencia de mediano y largo plazo, con residencia en el país receptor.

Lo anterior implica actualmente la necesidad de una visa que debe ser laboral, si la intención de la residencia es el trabajo. La visa de trabajo continúa teniendo en los países andinos la connotación restrictiva propia de la autonomía de las autoridades migratorias para rechazar la solicitud o revocar la visa.

Como se verá más adelante, el Instrumento Andino de Migración Laboral, Decisión 545, habilita a los trabajadores andinos que ingresen con su documento nacional de identidad, a llevar a cabo actividades laborales limitadas sin visa de trabajo. Sin embargo, dicho avance no se ha podido concretar por no estar en vigencia la norma correspondiente.

Finalmente cabe citar la caracterización que trae un estudio de la Organización Internacional del Trabajo sobre las migraciones laborales en la Comunidad Andina. El documento fue publicado en 2003 cuando Venezuela formaba parte del proceso andino: "La inmigración en los países de la región es relativamente escasa, salvo el caso especial de Venezuela. Sus rasgos básicos son los de constituir: a) migraciones en su mayor parte entre países limítrofes, y b) migraciones que obedecen a causas internas de los países generadores de emigración de nacionales.

En el caso de Colombia y Ecuador la principal corriente migratoria se dirige hacia otro país de la Comunidad Andina (Venezuela), y para el caso de Perú y Bolivia se trata de países vecinos aunque no son parte de la región (Chile y Argentina, respectivamente). La informalidad laboral crecientada en cada uno de los países trae aparejado, en muchas ocasiones mayores fluctuaciones de mano de obra, masas de trabajadores disponibles a movilizarse como estrategia de supervivencia o en busca de mejores condiciones de vida. De todas maneras, la existencia de redes sociales en los que se incluye no sólo lazos familiares sino modalidades históricas de trabajo, inciden en la motivación y decisión para la migración.

Las características básicas de la migración laboral en la región andina están suscritas en las economías campesinas regionales fronterizas y mercados urbanos no fronterizos. Para el primer caso se puede destacar los movimientos entre Colombia y Ecuador, Colombia y Venezuela, e incluso entre Bolivia y Argentina. Para el segundo caso, se encuentran la mayoría de los movimientos migratorios laborales (Mármora, 1990).

Ahora bien, todos los países de la región, como consecuencia de los procesos adaptativos frente a la globalización, el peso y el manejo de las deudas externas, y la transferencia de ingresos en forma masiva desde los sectores asalariados hacia los sectores empresariales por vía de un proceso de flexibilización interna y otro de flexibilización externa, a partir de los cuales se

40

modificaron todas las relaciones entre capital y trabajo, han profundizado las formas de la inequidad social.”³²

Migración laboral

Aun cuando existiese libertad de circulación y establecimiento en la Comunidad Andina para el aprovechamiento de fuerzas laborales, tanto por los trabajadores como por las empresas, sería necesaria una armonización normativa en materia migratoria, de seguridad social, reconocimiento de títulos y una eficaz cooperación policial y judicial. Sobre estos últimos componentes necesarios –seguridad social, reconocimiento de títulos y cooperación policial y judicial- la Comunidad Andina ha trabajado durante muchos años con logros importantes en el diseño de la normativa, pero casi nula aplicación.

En el documento del SELA “*Evolución de la Comunidad Andina -CAN-*” SP/Di N° 7-14. Caracas, agosto de 2014 se registra de la siguiente manera los mandatos generales del Acuerdo de Cartagena relativos a la libre circulación de trabajadores:

“En el Capítulo XVI del Acuerdo de Cartagena sobre Cooperación Económica y Social, se encuentran las siguientes iniciativas para acciones de cooperación asociadas a los asuntos laborales: “(...) se desarrollarán programas y proyectos en los campos de la salud, **la seguridad social** (énfasis añadido), la vivienda de interés social y la educación y cultura. La realización de las acciones que se desarrollen en el marco del presente artículo serán coordinadas con los distintos organismos del sistema andino.”³³”

La mención más cercana a uno de los componentes necesarios para la libre circulación de trabajadores en el marco de un mercado común está en el literal c) del artículo 130 del Acuerdo de Cartagena que se refiere a adoptar *Programas para el reconocimiento de títulos de educación superior a nivel andino, con el fin de facilitar la prestación de servicios profesionales en la Subregión.*

Es de anotar que los temas sobre circulación de trabajadores presentan dos enfoques conceptuales que subyacen en los párrafos arriba seleccionados del Acuerdo de Cartagena. El primer enfoque tiene relación con los derechos de los trabajadores y su bienestar; y el segundo, relacionado con el acceso al recurso humano como aporte a la productividad y competitividad. De ninguna manera deben ser enfoques excluyentes, todo lo contrario.

A continuación se hace referencia a las normas que regulan las migraciones y la seguridad social, así como a las iniciativas de cooperación policial y judicial.

Instrumento Andino de Migración Laboral

El objetivo del Instrumento Andino de Migración Laboral apunta al “establecimiento de normas que permiten de manera progresiva y gradual la libre circulación y permanencia de los nacionales andinos en la Subregión con fines laborales bajo la relación de dependencia” (*Decisión 545 de la Comisión, artículo 1*).

³² González, Pérez, Torales. Migraciones laborales en Sudamérica: La Comunidad Andina. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, abril de 2003. Pág. 14.

³³ Artículo 129 del Acuerdo de Cartagena.

La Decisión excluye a los trabajadores empleados en la administración pública y los empleos en actividades que atenten contra la moral, el orden público, seguridad nacional, la vida y la salud. Adicionalmente la norma identifica y caracteriza cuatro tipos de trabajadores 1) Trabajador con desplazamiento individual; 2) Trabajador de empresa; 3) Trabajador de temporada; y, 4) Trabajador fronterizo.

A continuación se mencionan los principales compromisos adoptados en la Decisión 545 asociados a facilidades o garantías para los trabajadores andinos en los demás países. Estas facilidades contribuyen a la toma de decisiones del trabajador para migrar a otro país, y a la libre circulación de mano de obra.

COMPROMISO	DECISIÓN 545
<p>Trato nacional o principio de no discriminación entre el trabajador local y el andino.</p>	<p>Artículo 10. Se reconoce el principio de igualdad de trato y de oportunidades a todos los trabajadores migrantes andinos en el espacio comunitario. En ningún caso se les sujetará a discriminación por razones de nacionalidad, raza, sexo, credo, condición social u orientación sexual.</p> <p>Artículo 11. El trabajador migrante andino tendrá derecho a la sindicalización y negociación colectiva, de conformidad con la legislación nacional vigente en la materia y los Convenios Internacionales del Trabajo ratificados en el País de Inmigración.</p>
<p>Garantías para la familia del trabajador migrante.</p>	<p>Artículo 12. Los Países Miembros adoptarán las medidas apropiadas para proteger a la familia del trabajador migrante.</p> <p>A tal efecto, permitirán la libre movilidad para la entrada y salida del trabajador migrante y de su cónyuge o la persona que mantenga una relación que, de conformidad con el derecho aplicable en cada País de Inmigración, produzca efectos equivalentes a los del matrimonio, de los hijos menores de edad no emancipados, y de los mayores solteros en condición de discapacidad, y de sus ascendientes y dependientes, a los fines de facilitar su reunión y de conformidad con la legislación nacional del País de Inmigración.</p>
<p>Garantías para repatriación de dineros o remesas, una sola tributación, debido proceso judicial, acceso a seguridad social y prestaciones laborales.</p>	<p>Artículo 13. Los Países Miembros garantizarán al trabajador migrante andino:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) La libertad de transferencia de los fondos provenientes de su trabajo, con la observancia de las disposiciones legales pertinentes en materia de obligaciones fiscales o de órdenes judiciales; b) La libertad de transferencia de las sumas adeudadas por el trabajador migrante a título de una obligación alimentaria, no pudiendo ser ésta en ningún caso objeto de impedimentos; c) Que las rentas provenientes de su trabajo sólo sean gravadas en el país en el cual las obtuvo;

42

COMPROMISO	DECISIÓN 545
	d) El libre acceso ante las instancias administrativas y judiciales competentes para ejercer y defender sus derechos; e) El acceso a los sistemas de seguridad social, de conformidad con la normativa comunitaria vigente; y, f) El pago de las prestaciones sociales al migrante andino que trabaje o haya trabajado en los territorios de los Países Miembros, de conformidad con la legislación del País de Inmigración.
Garantía de derechos laborales ante el empleador.	Artículo 15.- En ningún caso la situación migratoria de un nacional andino ni la posible repatriación del mismo menoscabarán sus derechos laborales frente a su empleador. Estos derechos serán los determinados en la legislación nacional del País de Inmigración.
Cláusula de salvaguardia al trato nacional o no discriminación.	Artículo 16.- En caso de perturbación que afecte gravemente la situación del empleo en determinada zona geográfica o en determinado sector o rama de actividad económica, capaz de provocar un perjuicio efectivo o un riesgo excepcional en el nivel de vida de la población, los Países Miembros podrán establecer una excepción temporal de hasta seis meses al principio de igualdad de acceso al empleo, comunicando dicha circunstancia y el plazo de la misma a los demás Países Miembros y a la Secretaría General de la Comunidad Andina.
Libre circulación de trabajadores.	Artículo 20.- Los Países Miembros se comprometen a: <ol style="list-style-type: none"> Reconocer la libertad de circulación de los trabajadores migrantes andinos dentro de la Subregión, sin perjuicio de lo dispuesto por la Decisión 503³⁴ y otras normas comunitarias; y, No adoptar nuevas medidas que restrinjan el derecho a la libre circulación y permanencia para los trabajadores migrantes andinos.
Fases de la liberación de mano de obra y acceso al <u>trabajo temporal</u> , sin visa.	<u>A partir de la entrada en vigencia de la presente Decisión:</u> <ol style="list-style-type: none"> Los trabajadores migrantes andinos clasificados como “trabajadores de empresa”, o “trabajadores con desplazamiento individual”, con contrato de trabajo en el País Miembro donde tienen su domicilio habitual, podrán desplazarse por el territorio de los demás Países Miembros, siempre y cuando cumplan con el trámite respectivo ante los organismos nacionales competentes. Los trabajadores migrantes andinos podrán realizar

³⁴ Reconocimiento de los DNI, norma analizada previamente. Puesto que el reconocimiento de los DNI es para fines turísticos hasta 180 días, entendemos que la libre circulación a que se refiere este artículo 20 de la Decisión 545 tiene esas limitantes. No obstante, más adelante la norma habilita a realizar algunos trabajos con restricciones de plazo, actividad y área territorial.

COMPROMISO	DECISIÓN 545
	<p>trabajos temporales de carácter agrícola, ganadero o similares, dentro de un ámbito fronterizo laboral, sin necesidad de obtener la visa correspondiente por un periodo de hasta 90 días, prorrogables por un periodo igual y por una sola vez en un año calendario, para lo cual requerirán el registro en la Oficina de Migración Laboral del País de Inmigración. La Oficina de Migraciones del País de Inmigración autorizará las prórrogas para la permanencia, de conformidad con lo establecido por el Reglamento de la presente Decisión.</p> <p>c) Los trabajadores migrantes andinos que deseen realizar cualquiera de los trabajos mencionados en el párrafo anterior, dentro de un ámbito fronterizo laboral por un período superior a la prórroga, deberán poseer un contrato de trabajo por escrito registrado ante la Oficina de Migración Laboral del País de Inmigración y solicitar ante las autoridades competentes la obtención de la visa correspondiente por el tiempo de duración del contrato.</p> <p><u>A más tardar el 31 de diciembre de 2003:</u></p> <p>Los Países Miembros que contemplen en sus legislaciones nacionales normas que establezcan una determinada proporción para la contratación de trabajadores extranjeros por empresa, regiones geográficas o ramas de actividad, tanto en lo referente al número de trabajadores como en el monto de remuneraciones, deberán considerar a los trabajadores migrantes andinos como nacionales para el cálculo de dichas proporciones. Lo anterior deja sin efecto lo previsto en el ordenamiento jurídico comunitario que se oponga a lo aquí dispuesto, en lo referente a los trabajadores migrantes andinos con relación de dependencia.</p> <p><u>A más tardar el 31 de diciembre de 2004:</u></p> <p>Los trabajadores migrantes andinos podrán realizar trabajos temporales de carácter agrícola, ganadero o similares en cualquier zona o región de un País Miembro, sin necesidad de obtener la visa correspondiente por un periodo de hasta 90 días prorrogable por un periodo igual en un año calendario, para lo cual requerirán el registro en la Oficina de Migración Laboral del País de Inmigración y la concesión de la prórroga por parte de la Oficina de Migraciones del País de Inmigración.</p> <p><u>A más tardar el 31 de diciembre de 2005:</u></p> <p>Los trabajadores andinos con desplazamiento individual que ingresen a otro País Miembro en respuesta a una oferta de empleo, podrán realizar los trámites para el cambio de su</p>

44

COMPROMISO	DECISIÓN 545
	<p>estado o condición migratoria ante los organismos nacionales competentes del País de Inmigración, sin necesidad de salir de dicho país, siempre y cuando sean contratados formalmente antes de los 180 días calendario y cumplan con el registro ante la Oficina de Migración Laboral del País de Inmigración.</p> <p>Los Países Miembros deberán adoptar un programa de simplificación de procedimientos administrativos para el cambio de su estado o condición migratoria para los trabajadores andinos.</p>
<p>Aplicación de los derechos y garantías a trabajadores migrantes previos a la vigencia de la norma. Incluye trabajadores en situación irregular.</p>	<p>Disposición transitoria CUARTA.- Los Países Miembros, de conformidad con el Reglamento de la presente Decisión, adoptarán previsiones tendientes a facilitar la regularización de la situación migratoria de los trabajadores nacionales andinos que hayan emigrado con anterioridad a la vigencia de la presente Decisión y se encuentren en situación irregular dentro de su territorio.</p>

La vigencia de la Decisión 545 quedó sujeta a la aprobación de un reglamento por parte de la Secretaría General de la Comunidad Andina, "previa opinión del Consejo de Ministros de Trabajo y el Comité de Autoridades de Migración, en consulta con el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores" (*Decisión 545 de la Comisión, disposición transitoria segunda*). El reglamento quedó elaborado por trabajos entre la Secretaría General y las autoridades de migración, sin embargo no ha recibido el beneplácito de las instancias a nivel ministerial que le permitan a la Secretaría General publicar la Resolución correspondiente. Por falta del reglamento, la norma no ha entrado en vigencia.

Algunos analistas han cuestionado la reiterada remisión a las legislaciones nacionales en la Decisión 545, lo que podría ser un factor que pudiera diluir los compromisos asumidos. Al respecto, en un estudio encargado por la OIT para analizar las migraciones en Suramérica, los autores afirman: *"El Instrumento Andino de Migración Laboral a pesar de su perfección formal no consiguió remontarse por encima de las legislaciones nacionales y constituirse en una instancia comunitaria real: la continua remisión de sus mandatos a las disposiciones de la legislación nacional, neutraliza en muchos casos las intenciones de garantizar los derechos de los trabajadores migrantes de la región"*³⁵

No obstante, las prescripciones de la norma andina son el camino correcto hacia la libre movilidad de trabajadores en la Subregión, frustrado por una falta de voluntad para concretar los compromisos. Ha podido contribuir a ello el exceso de filtros procedimentales burocráticos, como los exigidos para que la Secretaría General emitiera el Reglamento. Otras hipótesis pueden ser las reservas de algunos países para abrirse a la competencia laboral mediante el compromiso de trato nacional, o temores por delincuencia común, o prevenciones frente a la confrontación armada en Colombia.

³⁵ Estudio sobre Migraciones Internacionales – Migraciones Laborales en Sudamérica: La Comunidad Andina, Torales, Gonzales y Vichich, 2003, Organización Internacional del Trabajo.

Instrumento Andino de Seguridad Social

El Instrumento Andino de Seguridad Social establece en el territorio comunitario un trato nacional en materia de seguridad social para los migrantes andinos y sus beneficiarios, a quienes garantiza las prestaciones sociales, los derechos adquiridos y la continuidad de las afiliaciones. La norma dispone que para el reconocimiento de prestaciones sanitarias y económicas, aplica la legislación de seguridad social del país donde el trabajador migrante lleva a cabo la actividad laboral.

Aparte del trato nacional y principio de no discriminación, a continuación se resumen de los principales derechos que la Decisión 583 reconoce a los trabajadores en cualquiera de los países de la Comunidad Andina.

COMPROMISO	DECISIÓN 583
<p>Recibir prestaciones sanitarias en el país receptor aunque el trabajador cotice en otro país andino.</p>	<p>Artículo 7. (último párrafo) Las prestaciones sanitarias en el País receptor requeridas por el migrante laboral que continúe realizando sus aportes o cotizaciones en otro País Miembro le serán proporcionadas por el País receptor con cargo a reembolso por parte del País Miembro donde continúe efectuando sus aportes o cotizaciones, de acuerdo al procedimiento establecido en el Reglamento del presente Instrumento y la legislación nacional pertinente.</p>
<p>Para reclamos económicos y sanitarios, se admite sumar o validar los períodos cotizados en cualquiera de los países andinos.</p>	<p>Artículo 8. (primer párrafo) Los períodos de seguro cotizados por el migrante laboral en un País Miembro se sumarán a los períodos de seguro cotizados en los demás Países Miembros, a fin de asegurar el cumplimiento de las condiciones de acceso para la concesión de las prestaciones sanitarias o económicas, en la forma y en las condiciones establecidas en el Reglamento del presente Instrumento, el que establecerá también los mecanismos de pago de las prestaciones.</p>
<p>De ser necesario, se abre la posibilidad de computar aportes realizados en terceros países.</p>	<p>Artículo 8. (segundo párrafo) En caso que el migrante laboral o sus beneficiarios no hubieran adquirido el derecho a las prestaciones de acuerdo a las disposiciones del primer párrafo de este artículo, le serán también computables los aportes realizados en otro país extracomunitario que hubiera celebrado convenios bilaterales o multilaterales de seguridad social con alguno de los Países Miembros en los que se prevea el cómputo recíproco de períodos de seguro con cualquiera de los Países Miembros donde haya estado asegurado.</p>
<p>Se valida y reconocen distintos regímenes de pensiones.</p>	<p>Artículo 9.- La presente Decisión será aplicable a los migrantes laborales afiliados a un régimen de pensiones de reparto, capitalización individual o mixtos, establecido o por establecerse por alguno de los Países Miembros para la obtención de las prestaciones económicas por vejez o jubilación, invalidez o muerte, de conformidad con la legislación interna de cada País Miembro.</p>

46

COMPROMISO	DECISIÓN 583
No menoscabo del derecho adquirido por residencia en otro país andino.	Artículo 15.- Las prestaciones económicas reconocidas de acuerdo con el régimen de uno o de otro País Miembro no serán objeto de reducción, suspensión o extinción, exclusivamente por el hecho de que el migrante laboral o sus beneficiarios residan en otro País Miembro, sin perjuicio de los gastos por transferencia o tributos que ello implique.

Se observa que el Instrumento Andino de Seguridad Social no pretendió armonizar las legislaciones nacionales ni acordar un régimen común de seguridad social. Sus principios son de trato nacional y aplicación de las normas del país receptor, más una serie de compromisos que buscan el reconocimiento y validación de las cotizaciones en cualquiera de los países. Lo más complejo puede ser el cruce de cuentas entre los países por reclamos de atención sanitaria o aportes económicos, y lo más audaz en beneficio del trabajador y del propósito de la libre circulación de mano de obra, la validación de los períodos cotizados en cada país. En realidad se trata de un instrumento de avanzada cuya aplicación daría las garantías necesarias para la confianza de los trabajadores en prestar sus servicios en cualquier parte del territorio andino, sin perder sus derechos de seguridad social para él y sus beneficiarios.

Al igual que el Instrumento Andino de Migración Laboral, esta norma de Seguridad Social quedó sujeta a un Reglamento de la Secretaría General que se ha quedado pendiente de los laberintos procedimentales burocráticos, especialmente por lo prescrito en la parte final de la Disposición transitoria primera de la Decisión: (...) *previa opinión del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y del Comité Andino de Autoridades en Seguridad Social, y en consulta con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.*

Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo

La Decisión 584 fija una serie de parámetros que deben ser instrumentados por los gobiernos y los empleadores para garantizar condiciones de seguridad laboral y salud de los trabajadores. El objetivo, mencionado en el artículo 2 de la Decisión, habla de *promover y regular las acciones que se deben desarrollar en los centros de trabajo de los Países Miembros para disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador, mediante la aplicación de medidas de control y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo.*

La norma trae una extensa lista de prácticas preventivas y de procedimientos para reducir los riesgos laborales de los trabajadores, que deben ser adoptados por cada país andino con el propósito de armonizar las normas nacionales en la materia. Se trata de un compendio amplio y detallado de buenas prácticas para prevenir accidentes o situaciones que pongan en riesgo la salud y la vida de los trabajadores durante su actividad laboral. La norma compromete a los gobiernos y a los empleadores e incluye protocolos de controles y auditorías.

El Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo otorga derechos a los trabajadores que deben ser notificados de los riesgos de su actividad laboral y estar enterados de las medidas para prevenirlos. Pueden solicitar inspecciones y acciones cuando vean amenazada su seguridad y salud. También pueden suspender su trabajo cuando "por motivos razonables, consideren que existe un peligro inminente que ponga en riesgo su seguridad o la de otros trabajadores. En tal supuesto, no podrán sufrir perjuicio alguno, a menos que hubieran obrado de mala fe o cometido negligencia grave." (*Decisión 584 de la Comisión, artículo 21*).

En septiembre de 2005, la Secretaría General de la Comunidad Andina, previas consultas y aprobaciones indicadas en la norma, expidió el reglamento del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, con lo que la Decisión 584 entró en vigencia el 26 de septiembre de 2005 cuando se publicó la Resolución 957 (reglamento) en la Gaceta Oficial de la Comunidad Andina.

Por tratarse de una norma supranacional vigente, es exigible legalmente por parte de los trabajadores, personas jurídicas o cualquier organización con interés legítimo. Los eventuales incumplimientos pueden ser demandados conforme a los procedimientos de solución de controversias de la Comunidad Andina que permiten la acción directa de los particulares, hasta llegar al Tribunal de Justicia.

Sin perjuicio de acudir, de ser necesario, a acciones por incumplimiento, la misma Decisión 584 trae un Capítulo de sanciones, cuyos dos artículos se reproducen a continuación:

Artículo 31.- *Los Países Miembros adoptarán las medidas necesarias para sancionar a quienes por acción u omisión infrinjan lo previsto por el presente Instrumento y demás normas sobre prevención de riesgos laborales.*

La legislación nacional de cada País Miembro determinará la naturaleza de las sanciones aplicables para cada infracción, tomando en consideración, entre otros, la gravedad de la falta cometida, el número de personas afectadas, la gravedad de las lesiones o los daños producidos o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas necesarias y si se trata de un caso de reincidencia.

Artículo 32.- *Cuando una violación grave de las normas vigentes constituya un peligro inminente para la salud y seguridad de los trabajadores, del mismo lugar de trabajo y su entorno, la autoridad competente podrá ordenar la paralización total o parcial de las labores en el lugar de trabajo, hasta que se subsanen las causas que lo motivaron o, en caso extremo, el cierre definitivo del mismo.*

El Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, aunque no es la norma que mejor promueva la libre circulación de mano de obra, en todo caso es un logro destacable en cuanto a la armonización comunitaria en materia de seguridad laboral y garantías mínimas a los trabajadores para desempeñarse en ambientes que garanticen su seguridad y salud.

Esta norma sería un excelente complemento, si se lograra poner en vigencia las Decisiones aprobadas en materia de migraciones y seguridad social. Lo sería en la medida que se trata de un instrumento que da garantías a los trabajadores para sus condiciones de seguridad laboral en cualquiera de los países, lo cual es un factor que genera confianza para la decisión del migrante de desplazarse a otro país andino.

Cooperación policial y judicial

Comité Andino de Identificación y Estado Civil

En junio de 2003, los Ministros de Relaciones Exteriores crearon el Comité Andino de Identificación y Estado Civil, como un órgano consultivo entre cuyas funciones más relevantes están las de hacer recomendaciones de alcance comunitario sobre identificación y registro civil, promover la armonización de las legislaciones nacionales en la materia y coordinar en lo pertinente con el Comité Andino de Autoridades Migratorias.

48

No se registran normas comunitarias como producto de la conformación de este órgano y en el proceso de reingeniería que inició la Comunidad Andina en 2013, el Comité Andino de Identificación y Estado Civil quedó suprimido por no estar relacionado con las actividades prioritarias, según se desprende de las Decisiones 792 y 797 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Incorporación de las Fiscalías

En julio de 2004, los Ministros de Relaciones Exteriores adoptaron la Decisión 589 *Incorporación del Instrumento Andino de Cooperación entre los Fiscales Generales de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, al Sistema Andino de Integración*. Norma de extenso título y contenido lacónico sin más consideraciones que "resulta necesario vincular a los Fiscales Generales de los Países Miembros al Sistema Andino de Integración", en la que se toma esa determinación y se instruye a la Secretaría General proceder con una propuesta al Consejo de Ministros, "tomando en cuenta la necesidad de precisar la naturaleza, alcance y nexos que dentro de la institucionalidad andina deba tener tal incorporación".

El *Instrumento Andino de Cooperación entre Fiscales Generales* no aparece formalmente en el Sistema Andino de Integración del Acuerdo de Cartagena, ni se menciona en la página web de la Comunidad Andina. No obstante, como resultado del mandato encomendado a la Secretaría General en la materia, ésta presentó una propuesta que dio lugar a la creación del *Consejo de Fiscales de la Comunidad Andina*, mediante la Decisión 710 de agosto de 2009.

La Decisión 710 va en la dirección de propender por una coordinación en materia policial y judicial, como se menciona en uno de los considerandos de la norma: (...) *que el pleno funcionamiento del Mercado Común Andino requiere de actividades complementarias de cooperación tales como el establecimiento de mecanismos de cooperación judicial y policial en el campo penal;*

El Consejo de Fiscales es un órgano consultivo que puede emitir opiniones en materia de cooperación policial y judicial, tiene entre otras funciones las de cooperación en materia de política criminal, intercambio de información, estudios y acciones conjuntas relativas al crimen organizado transnacional.

Aparte de la incorporación de las Fiscalías como órgano vinculado con la judicialización de los delitos, no se registran regulaciones comunitarias de cooperación policial y judicial, actividad por desarrollar en caso de mayores logros en la libre circulación de personas dentro del territorio de la Comunidad Andina.

4.4.2 Principales barreras para el avance de las iniciativas de marcos regulatorios de la movilidad de factores en la Comunidad Andina

Barreras en el desarrollo de cada iniciativa de marco regulatorio

Esta subsección relativa a los obstáculos encontrados para avanzar en iniciativas de marcos regulatorios para la libre circulación de factores, selecciona y resume las dificultades encontradas en desarrollo de las secciones anteriores.

- En materia de **liberación de servicios** y los financieros en particular, hay indicios de una cultura proteccionista difícil de erradicar. De las medidas disconformes en servicios reportadas por los países andinos, se comenta en la sección respectiva de este análisis: "De

esas 275 medidas disconformes, cerca de la mitad podrían ser restricciones vinculadas a servicios que contribuyen a la circulación de capitales y trabajo". Los aplazamientos recurrentes para liberar los servicios financieros, junto con el hecho de ser uno de los servicios con mayores medidas disconformes declaradas, son sintomáticos de sensibilidades a su apertura. La razón esgrimida ha sido la necesidad de armonizar las normas prudenciales, sobre las que no se registra avances.

- En **reconocimiento de títulos**, indispensable para una efectiva prestación de servicios profesionales, se quedaron sobre el papel los mandatos generales dados en las Decisiones 439 y 659 para reconocimiento de títulos, licencias y certificaciones. Los trabajos en esa dirección parecen haberse estancado o declinado: *No hay, hasta el presente, una norma comunitaria sobre reconocimiento de títulos con propósitos de libre circulación de mano de obra.*
- En **inversiones**, los enfoques diferentes en los países respecto de las flexibilidades o controles a la inversión extranjera, condujeron a una norma ambigua que todo lo remite a las legislaciones nacionales: *En la actualidad la reglamentación comunitaria es ambivalente en la materia, debido a la presencia de unos países andinos más abiertos a la inversión extranjera que asumen los compromisos típicos de los acuerdos comerciales de nueva generación, y otros países andinos refractarios a las flexibilidades o concesiones propias de ese tipo de compromisos.*
- Como se menciona arriba, las **regulaciones sobre capitales y servicios financieros** siguen a la espera de normas prudenciales, que parece ser la razón por la que en la Comunidad Andina han quedado empantanadas mayores libertades para los capitales: *Para la libre circulación de capitales y libre comercio de servicios financieros en un mercado ampliado es altamente recomendable armonizar las medidas prudenciales de los países.*
- La norma andina sobre **competencia comercial**, Decisión 608 ha tenido poca aplicación, en parte porque, a diferencia de las normas sobre dumping y subsidios, no opera la supranacionalidad directa y permite a cada país miembro hacerlas efectivas. Además, *Carrasco Torrontegui, para la Universidad Andina Simón Bolívar, atribuye la escasa aplicación de la medida a varios factores entre los que destacamos la escasa difusión de la norma, falta de interés de los gobiernos y del sector privado y un desarrollo disímil de las normas sobre competencia en los países andinos.*
- Los **documentos de viaje** para facilitar la circulación de personas, como la Tarjeta Andina de Migraciones o el Pasaporte Andino, además que no contribuyen en mayor medida a una efectiva circulación de personas entendida con propósitos de disponibilidad de mano de obra, están siendo armonizados por fuerzas externas y quedando rebasados por las tecnologías: *Sin desconocer la utilidad de tener contenidos y elementos de seguridad comunes, los avances tecnológicos han permitido pasar rápidamente de las libretas con códigos para lectura mecánica, a chips de lectura electrónica que suministran completa información del viajero, permiten los controles y la captura inmediata para las estadísticas. No es de extrañar que en un futuro cercano, las libretas tradicionales sean sustituidas o suprimidas.*
- Los importantes avances en las normas sobre **migración laboral y seguridad social** se han quedado en el papel, enredadas en un laberinto burocrático, reservas y otras prevenciones de los países, que han impedido expedir la reglamentación correspondiente por parte de la Secretaría General de la Comunidad Andina: *(...) las prescripciones de la norma andina son el camino correcto hacia la libre movilidad de trabajadores en la Subregión, que se ha frustrado por una falta de voluntad para concretar los compromisos. Ha podido contribuir a ello el exceso de filtros procedimentales burocráticos, como los exigidos para que la Secretaría General emitiera el Reglamento. Otra hipótesis puede ser las reservas de algunos países para abrirse a la competencia laboral mediante el compromiso de trato nacional, o*

50

temores por delincuencia común, o prevenciones frente a la confrontación armada en Colombia.

- En materia de **cooperación policial y judicial**, la Comunidad Andina se limitó a la conformación de instancias intergubernamentales que no han mostrado resultados ni avances. *El Comité Andino de Identificación y Estado Civil quedó suprimido por no estar relacionado con las actividades prioritarias, según se desprende de las Decisiones 792 y 797 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.* Por otra parte, *el Instrumento Andino de Cooperación entre Fiscales Generales no aparece formalmente en el Sistema Andino de Integración consagrado en el Acuerdo de Cartagena, ni se menciona en la página web de la Comunidad Andina. No obstante, como resultado del mandato encomendado a la Secretaría General en la materia, ésta presentó una propuesta que dio lugar a la creación del Consejo de Fiscales de la Comunidad Andina, mediante la Decisión 710 de agosto de 2009.*

Barreras transversales derivadas de las crisis del proceso de integración

La Comunidad Andina, desde su entrada en vigencia en 1970, ha enfrentado varias crisis que necesariamente inciden en sus objetivos, entre los que se encuentra el mercado común que incluye la libre movilidad de factores productivos. Las demoras y aplazamientos iniciales para conformar la zona de libre comercio y la unión aduanera en bienes, y las iniciativas tardías para liberación de servicios, arrastraron demoras en compromisos para la libre circulación de factores.

Según el Acuerdo de Cartagena, la unión aduanera debía estar aplicándose en lo esencial diez años después de la entrada en vigencia del proceso de integración, esto es, hacia el año de 1980. Sin embargo, la zona de libre comercio solo se concretó en 1991, excepto para Perú que la completó en 2005. El arancel externo común se puso en vigencia solamente entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela en 1995, y fue abandonado desde 2007. No fue posible además incorporar el importante mercado de la contratación pública mediante una reglamentación en la materia. Esas circunstancias ocasionaron demoras y dudas para acometer las tareas que condujeran a la libre movilidad de factores.

A esas demoras e imperfecciones en los mecanismos comerciales para circulación de bienes y servicios, se puede agregar que el mercado andino, si bien es importante para cada país miembro en las exportaciones de manufacturas, nunca alcanzó la masa crítica necesaria en las exportaciones totales de cada país que lo convirtiera en una agrupación determinante como mercado: "Los porcentajes de participación del mercado andino actual para sus exportaciones nunca superó en promedio el 9%. En el año 2013 el mercado andino alcanza a ser el 11% para las exportaciones de Bolivia y Ecuador, mientras que en Colombia y Perú apenas se aproxima al 6% del total de sus respectivas exportaciones" (*SELA, Evolución de la Comunidad Andina -CAN- SP/Di N° 7-14. Pág. 4*).

En suma, los diferimientos e imperfecciones de los compromisos básicos para crear un espacio comercial ampliado, más la poca importancia como mercado, pudieron ser consideraciones que inhibían a las autoridades para asumir compromisos más profundos. Se pudo haber generado un círculo vicioso entre la falta de una decidida voluntad política para profundizar el proceso y unos resultados del mismo por debajo de las expectativas.

Las reformas institucionales introducidas en el Protocolo de Trujillo de 1996 que llevaron una mayor dirección política del proceso y la posterior proliferación de temas, tampoco fueron la medicina apropiada para el logro de los objetivos fundamentales. "Es notorio que la institucionalidad andina ha quedado sobredimensionada y en algunos casos desenfocada, frente a un contexto de dificultades evidentes para que el proceso de integración logre sus objetivos

fundamentales y contribuya a la conformación de un mercado común latinoamericano, como lo manda el Acuerdo de Cartagena." (*SELA, Evolución de la Comunidad Andina -CAN- SP/Di N° 7-14. Pág. 66*).

Los permisos para negociar acuerdos comerciales no comunitarios fueron el preámbulo o primer síntoma de la dicotomía progresiva en modelos de desarrollo y prioridades de inserción en los países andinos. A partir de allí se comienza a descomponer el proceso y se asumen compromisos no comunitarios en disciplinas sobre las que no se habían logrado acuerdos andinos, algunas de ellas relacionadas con este trabajo, como servicios financieros, inversiones y mercados de capitales, como se observará en la sección siguiente.

Los distintos modelos de desarrollo tienen rigideces frente a la manera de acoger los capitales. Un modelo apunta a una regulación con fuerte intervención del Estado, mientras otro propende por mayores flexibilidades y ventajas para los agentes económicos privados. En materia laboral, los modelos tampoco coinciden en los propósitos regulatorios de la libre circulación de personas. Mientras uno privilegia el bienestar del trabajador y sus conquistas socio-laborales, el otro modelo apunta a las ventajas de la oferta y calidad de la mano de obra para la competitividad empresarial.

Compromisos de los países miembros en iniciativas de integración paralelas

Compromisos con otros países de América Latina y el Caribe

El concepto de integración abierta aparece la década de los años noventa en la Comunidad Andina, cuando varios países consideran que el proceso de integración no puede ser excluyente de otras prioridades de inserción internacional. La idea era acometer de manera conjunta las iniciativas de vinculación comercial con otros bloques o países para evitar perforaciones distorsionantes a la unión aduanera, otras alteraciones en su funcionamiento y en disciplinas pactadas para regular la zona de libre comercio.

Aunque se intentó adelantar negociaciones en forma comunitaria, y de hecho las hubo en el proceso de ALCA y parcialmente en las negociaciones con Mercosur, Estados Unidos y la Unión Europea, fue evidente la progresiva diferencia de prioridades de inserción de los países andinos, al punto que en la reunión del Consejo Presidencial Andino de 1991 se dio luz verde a la posibilidad de llevar a cabo negociaciones no comunitarias con países de América Latina y el Caribe: "(...) las negociaciones con los países de América Latina y el Caribe tendrán un carácter preferentemente comunitario a los fines de que en éstas participe el Grupo Andino en conjunto. (...) En caso que no sea posible negociar comunitariamente, se podrán celebrar negociaciones de carácter bilateral, en las cuales participe uno o más países del Grupo Andino. En este caso, los Países Miembros participantes mantendrán informados al resto acerca del desarrollo de dichas negociaciones." (*Acta de Barahona de 1991. Pág. 3*).

Este permiso para negociar acuerdos comerciales con la región fue legalizado el 1992 mediante la Decisión 322 de la Comisión, con base en la cual, todos los países andinos llevaron a cabo negociaciones no comunitarias utilizando la plataforma de la ALADI.

Se cita a continuación, en orden cronológico, los acuerdos no comunitarios alcanzados desde aquella autorización, mencionando si en sus contenidos hay o no compromisos relacionados con la libre circulación de factores:

52

- *Bolivia con Chile, AAP 22, abril de 1993.*
Incluye protocolo sobre promoción y protección de inversiones.
No incluye compromisos en servicios.
No incluye movilidad de mano de obra.
- *Colombia con Chile, AAP-CE 24 ALADI de diciembre de 1993.*
Incluye capítulo sobre promoción y protección de inversiones
No incluye compromisos en servicios financieros en el capítulo sobre servicios.
No incluye movilidad de mano de obra.
Incluye entrada temporal de personas de negocios.
- *Colombia con México, AAP-CE 33 ALADI de junio de 1994.*
Incluye capítulo sobre servicios financieros.
Incluye capítulo sobre promoción y protección de inversiones
Incluye entrada temporal de personas de negocios.
No incluye movilidad de mano de obra.
- *Bolivia con México, AAP-CE 31 y AAP-CE 66 ALADI de septiembre de 1994 y mayo de 2010.*
No incluye compromisos en servicios, inversiones ni movilidad de mano de obra.
- *Ecuador con Chile, AAP-CE 32 y AAP-CE 65 ALADI de diciembre de 1994 y enero 2010.*
Incluye capítulo sobre inversiones sin compromisos de liberación.
Incluye capítulo sobre servicios sin compromisos de liberación en servicios financieros.
Incluye entrada y estancia temporal de personas de negocios.
No incluye movilidad de mano de obra.
- *Bolivia con MERCOSUR, AAP-CE 36 ALADI de diciembre de 1996.*
Incluye capítulo sobre inversiones sin compromisos de liberación.
Incluye capítulo sobre servicios sin compromisos de liberación.
No incluye movilidad de mano de obra.
- *Colombia y Ecuador con MERCOSUR, AAP-CE 59 ALADI de octubre de 2004.*
Incluye título sobre inversiones sin compromisos de liberación.
Incluye título sobre servicios sin compromisos de liberación.
No incluye movilidad de mano de obra.
- *Perú con MERCOSUR, AAP-CE 58 ALADI de noviembre de 2005.*
Incluye título sobre inversiones sin compromisos de liberación.
Incluye título sobre servicios sin compromisos de liberación.
No incluye movilidad de mano de obra.
- *Perú con México, AAP-CE 67 ALADI, de enero de 2012.*
Incluye capítulo sobre servicios financieros.
Incluye capítulo sobre promoción y protección de inversiones
Incluye entrada y estancia temporal de personas de negocios.
Incluye reconocimiento mutuo de certificados, títulos y/o grados académicos.
No incluye movilidad de mano de obra.
- *Cada país andino firmó con Cuba por separado en el marco de la ALADI, Acuerdos de Alcance Parcial en los que hay capítulos sobre inversiones y servicios, sin compromisos de*

liberación, excepto en el AAP-CE 47 de Bolivia con Cuba en el que hay un anexo de promoción y protección de inversiones.

- Los acuerdos que tras la salida de Venezuela de la Comunidad Andina han sido suscritos con cada país andino, no incluyen compromisos en materia de liberación de servicios financieros, inversiones ni circulación de mano de obra.

Esta lista de acuerdos con países de América Latina y el Caribe, producto de la integración abierta, tiene dos connotaciones relacionadas con el presente análisis. La positiva es que la mayoría de los acuerdos se firmaron en la plataforma de la ALADI y por ser todos de la región, van en la dirección del objetivo de un Mercado Común Latinoamericano consagrado en el Acuerdo de Cartagena. La connotación negativa es que en varios casos se observa avances en regulaciones que no se han conseguido dentro de la Comunidad Andina: Promoción y protección de inversiones (Bolivia-Chile, Colombia-Chile, Colombia-México y Perú-México); servicios financieros (Colombia-México y Perú-México); ingreso de personas de negocios (Colombia-Chile, Colombia-México, Ecuador-Chile, Perú-México); y reconocimiento de títulos (Perú-México).

Circulación de factores en la Alianza del Pacífico

La iniciativa de la Alianza del Pacífico –AP- cuyos países miembros al escribir este documento son Chile, Colombia, México y Perú, tiene compromisos ambiciosos y concretos en materia de movilidad de factores.

El primero de los objetivos contenidos en el artículo 2 del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico es: *construir de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas*. Más adelante se menciona específicamente: *avanzar hacia la libre circulación de capitales y la promoción de las inversiones entre las Partes*; y además, *promover la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares y facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en el territorio de las Partes*.

a) Circulación de capitales

En el Protocolo comercial, los países de la Alianza del Pacífico incluyeron capítulos sobre inversiones y servicios financieros. El capítulo de inversiones responde a los compromisos típicos de los Acuerdos de Libre Comercio de nueva generación, que incluyen trato nacional, nación más favorecida, libertades para repatriación de utilidades, garantías legales a los inversionistas y solución de controversias, entre los más destacables.

En materia de servicios financieros, el capítulo correspondiente incluye compromisos de trato nacional, nación más favorecida, derecho de establecimiento, comercio transfronterizo, reconocimiento y armonización, sistemas de pago y compensación, y solución de controversias, entre otros.

Además de disciplinas comunes sobre inversiones y servicios financieros, la Alianza del Pacífico promueve un mercado de valores a través del Mercado Integrado Latinoamericano –MILA- que es la integración de las bolsas de valores de Santiago de Chile, Lima y las de Colombia y México, para operar en una plataforma común. El MILA entró en funcionamiento en mayo de 2011 mediante un acuerdo entre las bolsas de valores citadas de Chile, Colombia y Perú junto a sus respectivos depósitos de custodia y administración de valores. México se sumó en junio de 2014.

54

El MILA es un mercado de capitales en funcionamiento, de dimensiones importantes en la región y con enorme potencial. "La incorporación de la bolsa de valores mexicana al esquema de integración financiera de MILA convertirá a este mercado en el más grande en términos de capitalización bursátil en América Latina (...) Aunque los avances hechos en materia de integración financiera se están viendo en los mercados, queda un largo camino por recorrer para maximizar el potencial del MILA, principalmente en materia de volumen de acciones tranzadas y de armonización en términos de regulación" (Cobos, Ángela, *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*. Pág. 276).

Colombia y Perú, dos de los países andinos, forman parte de este mercado integrado de capitales puesto en funcionamiento de manera pragmática, utilizando las ventajas y facilidades de las TIC, apoyados en los compromisos en materia de inversiones y servicios financieros que trae el Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico. La Comunidad Andina no consiguió un desarrollo de esta naturaleza.

b) Circulación de personas

El Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico tiene las directrices establecidas para libre circulación de mano de obra con un enfoque esencialmente de desarrollo cuando se refiere a: *la importancia de facilitar el libre movimiento de personas entre las Partes, como un mecanismo que coadyuve a crear mejores condiciones de competitividad y desarrollo económico (...) promover la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares y facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en el territorio de las Partes.*

Hasta el momento, el logro más destacable es que México eliminó las visas que aplicaba a Colombia y Perú. Según reporta la web oficial de la Alianza del Pacífico, *"los países integrantes de la Alianza del Pacífico adoptaron una movilidad para personas que ingresen a sus territorios hasta por seis meses, siempre y cuando las actividades que realicen sean de tipo no remunerado, tales como viajes de turistas, tránsito o negocios. Con dicha medida se alcanzó un grado de libertad en los flujos de personas entre los cuatro países y se trabaja ahora en aspectos como medidas de facilitación del tránsito migratorio, acuerdos de movilidad de jóvenes para viajar y trabajar y mecanismos de cooperación consular, entre otros."*³⁶

De esta manera el trabajo apenas comienza y, por lo pronto, las facilidades migratorias no superan los pocos avances conseguidos en la Comunidad Andina registrados en este análisis, cuyo mayor logro ha sido el reconocimiento de documentos nacionales de identidad.

Compromisos con otros países fuera de América Latina y el Caribe

En julio de 2004, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión adoptaron la Decisión 598 que amplió el permiso para negociaciones no comunitarias con cualquier otro país diferente de la región latinoamericano-caribeña. Los artículos 1 y 2 de la Decisión 598 dicen: *Los Países Miembros podrán negociar acuerdos comerciales con terceros países, prioritariamente de forma comunitaria o conjunta y excepcionalmente de manera individual. De no ser posible, por cualquier motivo, negociar comunitariamente, los Países Miembros podrán adelantar negociaciones bilaterales con terceros países (...).*

³⁶ <https://alianzapacifico.net/temas-de-trabajo/>

Con base en dicho permiso, Colombia y Perú han firmado sendos acuerdos comerciales con países no latinoamericanos. Entre los más destacados, el Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea, que se negoció de manera conjunta por ambos países y al que Ecuador se encuentra próximo a ingresar. Los demás acuerdos comerciales firmados por Colombia y Perú son por separado con los países del EFTA en Europa, y Estados Unidos y Canadá en el hemisferio americano. Perú tiene además vigentes acuerdos comerciales con países del Asia: Corea, China, Japón, Singapur y Tailandia.

Todos esos acuerdos de nueva generación con países de Norteamérica, Europa y Asia tienen compromisos estándar en materia de inversiones y algunos en servicios financieros, compromisos que no se consiguieron en la Comunidad Andina. Sin embargo, ninguno tiene prescripciones relacionadas con la libre circulación de mano de obra en el entendido de reglamentaciones que faciliten la libertad de establecimiento, en materia de seguridad social ni de cooperación policial-judicial

5. Conclusiones y Recomendaciones

La Comunidad Andina ha hecho esfuerzos por lograr la libre circulación de factores productivos que escale el proceso de integración al nivel de mercado común. Sin embargo, como se ha expuesto a lo largo de este análisis, la mayoría de las iniciativas para regular y armonizar la circulación de capitales y mano de obra en la Subregión, han resultado fallidas o de bajo impacto.

No hay un mercado andino de capitales regulado comunitariamente y los servicios financieros, principal canal de movimiento de capitales, no han sido liberados ni armonizados. En estas materias se encontraron mayores avances en acuerdos no comunitarios firmados por los países andinos con terceros. Sin embargo, a pesar de no contar con regulaciones comunitarias, las tecnologías informáticas y de comunicaciones, junto a las instituciones de financiamiento para el desarrollo como la CAF, pueden ser el punto de apoyo para estimular en mayor medida el movimiento de capitales e impulsar las regulaciones ausentes.

Como positivo cabe destacar las normas aprobadas mas no vigentes para migración laboral y seguridad social, cuya pertinencia y contenidos han resultado hasta el presente un reto a superar por las autoridades nacionales de los países. La reactivación reciente del Convenio Simón Rodríguez, en donde concurren representantes gubernamentales, empresariales y de los trabajadores, es la oportunidad para poner en funcionamiento los instrumentos ya aprobados.

Los logros en armonizaciones de documentos de viaje son de muy bajo impacto en el propósito de disponibilidad de mano de obra en el área andina. Acoger oportunamente los avances reglamentarios y tecnológicos de organismos especializados en documentación de viajeros puede ser un propósito práctico y conveniente. Es necesario insistir además en las regulaciones que son fundamentales para la libre circulación de personas, como reconocimiento de títulos y cooperación policial-judicial. Los mandatos e instituciones existen y están a disposición para avanzar en esas materias.

Las demoras, dudas y retrocesos en compromisos de la unión aduanera andina, así como la escasa masa crítica del mercado comunitario para las exportaciones de cada país, son parte de las causas que han impedido avances en regulaciones efectivas para la libre circulación de capitales y mano de obra. Igualmente, las varias crisis durante la evolución del proceso de integración, pero muy especialmente las divergencias en los enfoques del desarrollo y en las preferencias de inserción

56

internacional de los países miembros, han sido causa central de la falta de avances y escasa voluntad política para escalar la integración andina a niveles superiores.

A pesar de lo anterior, y en vista de la existencia de avances significativos en las regulaciones sobre movilidad laboral, los esfuerzos para su puesta en vigencia serían una notable contribución para apuntar a un mercado laboral andino con beneficios tanto para los trabajadores como para las empresas. La libre circulación de mano de obra puede conseguir los propósitos no excluyentes de beneficios sociales y recurso para la competitividad de las empresas y el desarrollo.

Este análisis muestra que en algunos casos las tecnologías modernas contribuyen significativamente y de manera práctica a armonizar aquello que mediante negociaciones y voluntades resulta complejo. Es recomendable explorar en qué áreas el paradigma de unificar normativas ex ante, puede ser cambiado por regulaciones posteriores a la puesta en funcionamiento de un proyecto, apoyados en TIC y en entidades competentes o especializadas en el área respectiva.

El comentario anterior lleva a mirar la globalización y las TIC como un referente para capitalizarlas y ser proactivos. Lo observado en los documentos migratorios andinos, o el funcionamiento del mercado de valores –MILA– en Alianza del Pacífico antes de su proceso regulatorio en curso, invitan a explorar esos caminos.

El reclamo de privilegios y excepciones limita el funcionamiento de mercados ampliados con reglas del juego uniformes. No se trata de desconocer derechos consagrados en el Acuerdo de Cartagena para los países considerados de menor desarrollo relativo ni de ignorar sensibilidades sectoriales, sino de reflexionar sobre el impacto del reclamo de esos derechos o excepciones, comparado con los beneficios de alcanzar niveles superiores de integración entre los países.

Finalmente, es recomendable buscar las oportunidades que se puedan generar en los compromisos asumidos por los países andinos con terceros, en temas no regulados comunitariamente relacionados con circulación de factores productivos. A título de ejemplo, se puede analizar los compromisos que en materia de servicios se han pactado por parte de Colombia, Ecuador y Perú con la Unión Europea, que sean más avanzados que los conseguidos en la Comunidad Andina. Otro caso a explorar puede ser el de buscar un mercado de capitales como el que funciona entre Colombia y Perú por la vía de la Alianza del Pacífico, comenzando con el uso de plataformas tecnológicas.

II. ARMONIZACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS EN LA COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM). MOVILIDAD DE FACTORES PRODUCTIVOS

1. Resumen Ejecutivo

La firma del Tratado Revisado de Chaguaramas en el año 2001 ha exigido a los miembros de la CARICOM ubicar la construcción de un mercado y economía unificados en el corazón de la integración regional del Caribe. En 1989 los Estados miembros de la CARICOM acordaron avanzar en la integración en la región mediante la creación de un mercado y economía únicos (CSME). El solo elemento económico del Tratado Revisado de Chaguaramas (2001) ofrecía el sustento para la creación del CSME, que iría más allá de las aspiraciones de un mercado común, al buscar profundizar el nivel de armonización económica a lo largo y ancho de la región (Hall y Chuck-A-Sang, 2007, pp. 1-2; Gilbert-Roberts, 2013, p. 185).

CARICOM ha hecho esfuerzos para alcanzar la convergencia regulatoria a través de la armonización de incentivos fiscales, estructuras de impuestos empresariales y acuerdos para evitar la doble tributación, en buena medida con el fin de facilitar el libre movimiento de capital. Las iniciativas de los años 1990 y posteriores se enfocaron en la eliminación de muchas barreras comerciales. Después, el énfasis se puso en los subsidios a la inversión y los créditos fiscales (por ejemplo, las treguas fiscales). El fin ha sido animar mayores niveles de inversión y la generación de más empleos en la industria manufacturera y reducir la competencia entre los Estados al otorgar incentivos para atraer flujos de inversión. La iniciativa de la doble tributación fue diseñada para proporcionar tributación en el origen y eliminar por ese medio los desincentivos a las actividades fronterizas que nacen de las altas tasas de impuestos.

Los acuerdos sobre el mercado común (CSM) avanzaron sustancialmente con la eliminación de la mayor parte de la infraestructura institucional, aranceles, cuotas y otros impedimentos a la libre circulación de bienes en los mercados de la CARICOM; mientras tanto, el proceso de amalgamamiento de la subregión como espacio de economía unitaria se ha ralentizado. La armonización de los incentivos no ha producido los resultados que los creadores de políticas habían anticipado, pero ha conducido a varios efectos que no han recibido atención. Además, la fórmula elegida para calcular el valor agregado nacional o regional era complicada y difícil de aplicar, y, como consecuencia, el valor agregado estuvo sesgado contra la propiedad extranjera, los trabajadores extranjeros y las importaciones.

Los marcos regulatorios existentes no son adecuados para atraer inversiones extranjeras y lograr la convergencia regulatoria. Además, los mecanismos regionales deberían ser suficientemente flexibles para permitir a los Estados operar dentro de sus restricciones y mantenerse dentro de sus planes y prioridades de desarrollo nacional. Debe prestarse atención también a la necesidad de que los diseños de políticas no impidan el logro de la distribución equitativa de los beneficios y retornos de ingresos de un Estado a otro. Estos son todos puntos neurálgicos en virtud de que alcanzar la convergencia regulatoria en la región puede contribuir a una mayor certidumbre económica y estabilidad financiera.

2. Introducción

Este capítulo esboza y analiza las principales barreras regulatorias a la coordinación, cooperación y articulación de los esfuerzos y políticas entre los Estados miembro de la CARICOM. También destaca las iniciativas emprendidas por la CARICOM para armonizar sus marcos regulatorios. El capítulo comienza con detalles de los antecedentes de la organización, lo cual incluye su perfil, una revisión de su historia y un resumen de su estructura y objetivos. Sigue con una visión general del proceso legislativo de los miembros de la CARICOM; luego esboza los marcos regulatorios de sectores seleccionados, a lo cual sigue un análisis de los obstáculos a las iniciativas para la armonización regulatoria en el pasado y el presente.

3. Antecedentes de la CARICOM

La Comunidad del Caribe es un acuerdo de integración regional adoptado en 1973 por los Estados del Caribe que habían sido colonias británicas. El antecesor de la CARICOM fue el Acuerdo de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), que fue establecido por el Acuerdo Dickerson Bay y firmado en 1965 por los primeros ministros de Antigua y Barbuda, Guyana Británica, Barbados y Trinidad y Tobago. Sin embargo, CARIFTA no comenzó a funcionar completamente antes de mayo de 1968. Mediante un proceso estructurado en etapas, otros nueve miembros ingresaron a

58

CARIFTA en julio y agosto de 1968 (Gilbert-Roberts, 2013, pp. 56-58; la CARICOM).³⁷ In 1973, CARIFTA fue reemplazada por la CARICOM, que es creación del Tratado de Chaguaramas. Reunidos alrededor de este tratado fundador, los Estados miembro de la CARICOM acordaron establecer una política exterior coordinada en torno a la unión aduanera y la promoción de la “integración funcional” a través de la armonización de política en sectores esenciales: transporte, comunicaciones, salud, educación, agricultura, trabajo y juventud.

El mercado y economía únicos del Caribe proporcionaría oportunidades para el movimiento de personas, bienes, servicios y capital dentro de la región. Se esperaba que esta iniciativa aumentara las posibilidades de desarrollo en la región al proporcionarle más y mejores oportunidades para que la región produjera y vendiera sus bienes y servicios, y para que atrajera inversiones. El pacto también se abocaba a la armonización de la legislación (por ejemplo, de las leyes empresariales, de propiedad intelectual, etc.), las negociaciones de comercio exterior y las medidas de políticas monetaria y fiscal.

El Mercado y Economía Únicos del Caribe comenzaron formalmente en enero del año 2006, cuando el elemento de mercado único caribeño fue inaugurado en Kingston, Jamaica. Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago fueron los miembros fundadores del mercado y economía únicos del Caribe, mientras que la subregión de la Organización de los Estados Americanos se unió a la iniciativa en junio del 2006. Haití y Bahamas siguen fuera del mercado y economía únicos del Caribe, aunque son miembros de la CARICOM (Hall y Chuck-A-Sang, 2007, pp. 1-2; Gilbert-Roberts, 2013, p. 185). Desde el año 2006, los Estados miembro han avanzado sustancialmente en la implementación de diversos elementos del mercado único, de modo que la mayor parte de la infraestructura institucional, aranceles, cuotas y otros impedimentos a la libre circulación de bienes en los mercados de la CARICOM han sido eliminados. Aunque se planeaba que entrara en vigor en el 2015, el proceso de amalgamamiento de la subregión en un solo espacio económico se ha demorado.

3.1 Perfil de la CARICOM

El perfil de cada país miembro que se ofrece a continuación proporciona una visión general de la estructura económica, administrativa y geográfica de los Estados de la CARICOM. También se incluyen detalles del impacto de los desastres naturales en la economía.

Estados Miembros. Los miembros de la CARICOM son Antigua y Barbuda, Bahamas (que no participa en el mercado y economía únicos), Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití (que tampoco participa en el mercado y economía únicos), Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago.

Estructura económica. Los países de la CARICOM son en su mayoría economías pequeñas y abiertas que se fundan en la agricultura. Históricamente, la actividad económica ha girado alrededor del cultivo de la caña de azúcar. El sector de los servicios ha evolucionado como la industria más significativa de la región, pues representa más de 50 por ciento del producto interno bruto (PIB) de cada país y 71,8 por ciento del PIB total de la región (CARICOM, 2010). En el año 2004, el PIB real de la región en su conjunto se estimaba en 2,3 por ciento. Las economías más grandes, la de Trinidad y Tobago y la de Jamaica, registraron PIB reales de 1,8 y 1,9 por ciento,

³⁷ Los miembros iniciales de Carifta fueron Antigua y Barbuda, Barbados, Guyana Británica y Trinidad y Tobago. Dominica, Granada, San Cristóbal, Nieves y Anguila, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía se convirtieron en miembros en julio de 1968, seguidos por Montserrat and Jamaica en agosto de ese mismo año, y Honduras Británica (ahora Belice) en 1971 (CARICOM, 2011).

respectivamente. Las principales fuentes de ingresos de Jamaica y Guyana son la bauxita y la alúmina, mientras que el PIB de Trinidad y Tobago es mayormente compuesto por el petróleo y el gas.

Población. Los Estados de la CARICOM son mayormente países independientes de habla inglesa (excepto por Surinam y Haití). Anguila y Montserrat son dependencias británicas. Ocupan un área total aproximada de 458.480 kilómetros cuadrados. El tamaño de la población es estimado en 26,7 millones (excluyendo las poblaciones de sus observadores y países asociados).

CUADRO 1 Población

Estado miembro	Población
Antigua y Barbuda	89.000
Bahamas	372.000
Barbados	283.000
Belize	324.000
Dominica	72.000
Granada	105.000
Guyana	795.000
Haití*	10.110.019
Jamaica	2.700.000
Montserrat	4.900
San Cristóbal y Nieves	54.000
San Vicente y las Granadinas	109.000
Santa Lucía	181.000
Surinam	535.000
Trinidad y Tobago	1.340.000

Fuente: informe del Banco Mundial 2013.

** CIA (2015), World Fact Book.*

Vulnerabilidad climática. La localización geográfica de los miembros de la CARICOM los hace vulnerables a los desastres naturales, particularmente a las sequías, huracanes e inundaciones, con ocasionales episodios de erupciones volcánicas y de terremotos. Los desastres naturales, durante los últimos 15 años, han tenido un efecto económico negativo sobre estos países, especialmente en la infraestructura, la agricultura y el turismo. En septiembre del 2015, la tormenta tropical Érika devastó Dominica. El costo general de los daños se estimó en 50 millones de dólares del Caribe Oriental, equivalentes a aproximadamente 50 por ciento del PIB (FoxNews, 2015). En el 2004, el huracán Iván golpeó Granada e infligió un amplio daño que costó a la isla casi 200 por ciento de su PIB (Fondo Monetario Internacional, 2005).

Principales socios comerciales. Estados Unidos, las Antillas Neerlandesas, el Reino Unido, Japón, Canadá y el Caribe son los principales socios comerciales de la CARICOM. En el 2004, la actividad económica de Haití y Guyana estuvieron principalmente dirigidas por el crecimiento de las exportaciones de ropa a Estados Unidos, facilitadas por sus preferencias especiales de comercio concedidas por las leyes estadounidenses (CDB, 2015).

Estructura de gobierno. Desde la independencia, la forma de gobierno adoptada por estos países está ampliamente basada en el modelo del Parlamento británico. El parlamento tiene dos cámaras: la Cámara Baja o de Representantes y la Cámara Alta o de Senadores (Senado). El Senado está

60

compuesto por personas nominadas según un sistema que asegura que el gobierno de turno tenga garantizada la mayoría. La administración se basa en un sistema ministerial, llamado *gabinete de ministros*, y presidido por el primer ministro. Todo ministro debe ser miembro de alguna de las dos cámaras del parlamento. Las elecciones se celebran cada cinco años. Las estructuras de gobierno de Guyana, Haití y Surinam son diferentes.

Sistema judicial. Está formado por los tribunales de primera instancia: la Corte de Magistrados, el Tribunal Supremo y la Corte de Apelaciones (la Corte Suprema del Caribe Oriental), y los de última instancia: Su Majestad en el Consejo (el Consejo *Privy*) y el Tribunal de Justicia del Caribe (CCJ, en inglés). El Tribunal soluciona disputas sobre el funcionamiento de la CSME. Tiene su sede en Puerto España, Trinidad y Tobago. La mayoría de los Estados miembros recurren al Consejo Privy como corte de apelaciones final.

3.2 Visión general del proceso legislativo de la CARICOM

El Tribunal de Justicia del Caribe es la corte de la Comunidad, con jurisdicción obligatoria y exclusiva sobre los muchos asuntos importantes que surgen en un tratado de comercio regional; es además la corte de apelaciones para aquellos países de la CARICOM que decidan someterse a ella. El Tribunal está diseñado para sustentar y garantizar el espacio económico común de la CARICOM para todos los Estados miembro. También otorga poder de actuar como corte final de apelaciones con autoridad para decidir en casos criminales que se abran dentro de las leyes de los Estados miembro que acepten su jurisdicción. El marco del Tribunal de Justicia del Caribe está dividido en dos diferentes formas de jurisdicción y dos tratados. La jurisdicción original manifiesta adhesión al Tratado Revisado de Chaguaramas y está organizado según varios recursos, mientras que la jurisdicción de apelación, esencialmente, está fundada en la ley nacional de cada Estado que decide recurrir al Tribunal de Justicia del Caribe para ventilar sus apelaciones.

A través del Tratado Revisado de Chaguaramas se fundó el Servicio de Redacción Legislativa de la CARICOM (SRLC) para asegurar que exista un sistema en pie para la redacción y mejora de las políticas de promoción de inversiones de los Estados miembro. Uno de sus mandatos es trabajar en una legislación armonizada. El SRLC investiga áreas que requieren legislación nueva o enmiendas de la vigente y prepara modelos de proyectos de ley que inicialmente son sometidos a la consideración de un comité del Consejo Jurídico Principal del Parlamento, el cual delibera sobre los proyectos y los modifica según crea apropiado y luego los remite al Comité de Asuntos Legales. Una vez que este comité aprueba el proyecto de ley, este es enviado a los países miembro para las modificaciones adicionales que los países juzguen necesarias, seguido por un procedimiento regular de incorporación a las leyes locales. El Comité de Asuntos Legales es uno de los dos cuerpos jurídicos de la Comunidad establecidos en virtud del artículo 18 del Tratado Revisado de Chaguaramas e incluye a los ministros de Asuntos Legales o al procurador general de los Estados miembro. Es responsable de proporcionar a la Comunidad apoyo o por solicitud o por iniciativa propia.

3.3 Marcos Regulatorios de los principales sectores de la CARICOM

Las economías de la CARICOM proporcionan y promueven oportunidades de negocios en siete sectores principales: recursos naturales, manufactura, servicios básicos, construcción, comercio y hospitalidad, transporte y comunicación y servicios financieros. Las oportunidades de inversión extranjera que ofrecen los países de la CARICOM están estrechamente vinculadas a la naturaleza de las economías individuales. Belice, Guyana, Surinam y Trinidad y Tobago atraen

inversiones en recursos naturales. Trinidad y Tobago se concentra en atraer inversiones en petróleo y gas natural. Guyana y Surinam se inclinan mucho hacia el oro y la bauxita.

Los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) han concentrado su atención en atraer inversiones en actividades relacionadas con el turismo y se han diversificado desde la oferta de bienes hasta la de servicios, tales como las actividades de procesamiento de datos. La agricultura es una actividad destacada en algunas de estas economías, pero en baja escala. La inversión en Barbados se dirige principalmente a las empresas transnacionales y a los bienes raíces, como villas y condominios. Esto involucra actividades tales como la banca, los seguros internacionales, el registro de embarcaciones, el comercio internacional, la gestión de tesorería, la gestión de patrimonio privado, los fideicomisos, los centros de comunicaciones, la transcripción médica, las tecnologías de la información y la comunicación y la manufactura.

La economía mundial ha obligado a la CARICOM a cambiar sus relaciones de inversión y a proporcionar innovadores tipos de oportunidades de inversión a inversionistas extranjeros, como el de ciudadanía por inversión, energía renovable y tecnología digital. Los programas de ciudadanía por inversión ofrecen a los inversionistas la oportunidad de adquirir legalmente una nueva nacionalidad (sin derecho al voto) mediante la inversión. Algunos países (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada y San Cristóbal y Nieves) tienen leyes que permiten a sus gobiernos otorgar la nacionalidad en reconocimiento por contribuciones mayores a la sociedad, la cultura, la economía y otros intereses de Estado. Bermuda, Barbados, Jamaica, Montserrat y Santa Lucía han explorado la posibilidad de ofrecer el programa. La exploración de Montserrat es obstaculizada por su dependencia del Reino Unido.

3.3.1 Marco Regulatorio: El sector financiero

El artículo 40 del Tratado original exige que los Estados miembro acuerden explorar la posibilidad de aplicar sistemas y tasas de impuestos sobre la renta similares a empresas e individuos. Este pacto estimula a minimizar las distorsiones y el efecto que las diferencias de estructuras pudieran tener sobre la inversión y la decisión de invertir (ver en el Cuadro 2 la lista de incentivos financieros). Las políticas de la CARICOM han sido diseñadas para facilitar el movimiento de capital, lo cual incluye el establecimiento de una bolsa de valores regional que abarque las bolsas de valores de Barbados, de Jamaica y de Trinidad y Tobago. El acuerdo permite que las acciones, participaciones y bonos que se intercambian en las bolsas de cada uno de estos países aparezcan en los listados y que se comercialicen en varios mercados.

CUADRO 2
Incentivos financieros para países selectos del Caribe

País	Incentivos financieros
Antigua y Barbuda ¹	No hay impuesto sobre los intereses, dividendos ni ganancias de capital para individuos
Barbados	Controles de crédito
Dominica ¹	No hay impuestos a los dividendos durante las treguas fiscales No hay impuestos a los intereses para no residentes No hay impuestos a los intereses ni a las ganancias de capital para individuos
Granada ¹	No hay impuestos a los dividendos durante las treguas fiscales No hay impuestos a los intereses ni a los dividendos para no residentes No hay impuestos a los intereses ni a las ganancias de capital para individuos

62

País	Incentivos financieros
San Cristóbal y Nieves ¹	No hay impuestos a los intereses para no residentes No hay impuesto sobre los intereses, dividendos ni ganancias de capital para individuos
San Vicente y las Granadinas ¹	No hay impuesto sobre los intereses, dividendos ni ganancias de capital para individuos
Santa Lucía ¹	No hay impuestos a los intereses para no residentes No hay impuestos a las ganancias de capital para individuos

Fuente: Moore, W. (2010).

Notas: IRC: impuesto sobre la renta corporativa, IVA: impuesto al valor agregado.¹ Sosa (2006)

3.3.2 Regulatory Framework - the Investment Sector

En los países de la CARICOM no existe legislación específica con respecto a la inversión. Las oportunidades de inversión están sustentadas y regidas por diversas leyes, regulaciones y procesos administrativos. En el Cuadro 3 se presenta una lista general de las leyes y regulaciones relativas a las inversiones extranjeras directas.

La Ley/Ordenanza de Incentivos Fiscales es la principal legislación que rige la inversión en los países de la CARICOM. La **Ley de Incentivos Fiscales** permite otorgar treguas fiscales (o tregua parcial) de hasta 15 años. Los principales beneficios que otorga a los inversionistas esta regulación es la exención del impuesto sobre la renta y el alivio de los derechos aduaneros sobre un número específico de años. Algunos Estados miembro han enmendado sus leyes para acortar el tiempo de las treguas fiscales y otras exenciones, ya que las empresas tienden a abandonar el país cuando expira la tregua fiscal. El artículo 69 del Acuerdo de Armonización de Incentivos Fiscales de 1973 fue esbozado para atender ciertos asuntos relacionados con los sectores de inversión y el empleo en la industria manufacturera dentro de los Estados de la CARICOM a través de la armonización de los incentivos a la inversión nacional para promover la actividad económica en los sectores agrícola, industrial y de servicios. Además de la Ley de Incentivos Fiscales, lo más frecuente entre las legislaciones es la Ley de Compañías Internacionales de Negocios, la Ley de Zonas de Libre Comercio, la Ley de Desarrollo del Turismo, la Ley de Asistencia Hotelera y la Ley de Autoridad de Inversiones.

- La **Ley de Compañías Internacionales de Negocios** está diseñada para atraer y facilitar un amplio rango de actividades empresariales, lo cual permite a cada país obtener reconocimiento como centro moderno, responsable e internacional de negocio para la inversión extranjera y nacional.
- La **Ley de Zonas de Libre Comercio** promueve el desarrollo de las exportaciones y proyectos de inversión extranjera en un ambiente libre de burocracia, de aranceles y de impuestos.
- La **Ley de Desarrollo del Turismo** aumenta los incentivos para la inversión en el turismo y la hotelería y el tradicional sector del hospedaje. Los incentivos se ofrecen a restaurants, instalaciones y servicios recreativos, desarrollos de atracciones. La ley contiene disposiciones para inversionistas de proyectos de turismo para beneficiarse de deducción de gastos de capital; existe también exención de derechos de importación, de impuesto al valor agregado y gravamen ambiental.
- La **Ley de Asistencia Hotelera** proporciona treguas fiscales y concesiones de zona franca a desarrollos hoteleros. Además, a un hotel aprobado pueden asignársele en tiempo perentorio montos de capital sobre los costos de construcción del hotel.

- La **Ley de Autoridad de Inversiones** establece las autoridades de inversión para promover las oportunidades de inversión, introducir un sistema de registro de empresas que puedan beneficiarse de incentivos y concesiones legítimos para asistir a los inversionistas en la obtención de facilidades relacionadas con el emprendimiento de negocios y, generalmente, para mejorar el régimen de inversión de los respectivos países.

CUADRO 3
Legislaciones sobre incentivos fiscales existentes en países selectos del Caribe

País	Legislación de incentivo fiscal
Bahamas	Ley de Fomento de la Exportaciones de la Industria Manufacturera de 1989 Ley de Fomento Industrial de 1970 Ley de Empresas Agrícolas de 1913 Ley de Zonas de Libre Comercio de 1984 Ley de Fomento Hotelero de 1954 Incentivos al Área de Muelles del Puerto Libre
Barbados	Ley de Incentivos Fiscales Ley de Negocios Internacionales de 1991 Ley de Incentivos Industriales (Construcción de Fábricas) de 1965 Ley de Desarrollo de la Pequeña Empresa de 1999 Ley de Impuestos a las Operaciones Petroleras Ley Especial de Áreas de Desarrollo (21/1996) Ley de Desarrollo del Turismo del 2002 Garantías de Préstamos
Guyana	Ley de Asistencia a la Industria Ley de Fomento y de Asistencia a las Industrias
Haití	Código de Inversión
OECD	Ley de Incentivos Fiscales Ley de Asistencia Hotelera de 1956 (San Cristóbal y Nieves) Ley de Asistencia a las Primeras Industrias de 1960 (San Cristóbal y Nieves) Ley de Impuesto a los Hoteles, Hospedajes y Restaurants de 1976 (San Cristóbal y Nieves) Ley de la Zona Libre de 1999 (Santa Lucía) Ley Especial de Áreas de Desarrollo de 1998 (Santa Lucía) Ley de Incentivos al Turismo Ley de Asistencia Hotelera de 1988 (San Vicente y las Granadinas)
Jamaica	Ley de Incentivos a la Industria Ley de Fomento de la Industria de Exportación Ley de Exportación de la Zona Libre de Jamaica de 1982 Ley de la Industria (Fomento) de la Refinación Petrolera de 1961 Ley de Embarques (Incentivos) de 1979 Ley de la Industria (Fomento) de la Cinematográfica de 1948 Ley de Resorts y Cabañas (Incentivos) de 1973 Ley de Impuesto sobre la Renta Ley de Incentivos Hoteleros de 1963
Trinidad y Tobago	Ley de Incentivos Fiscales de 1979 Ley de Impuesto sobre la Renta (Asistencia a la Industria) de 1950 Ley de Zonas Libres de 1988 Ley de Desarrollo del Turismo del 2000 Ley de Impuestos Petroleros de 1974 Ley de Impuestos a las Corporaciones Compañía de Desarrollo

Source: International Bureau of Fiscal Documentation

64

Los gobiernos de la CARICOM han creado políticas de inversión y han establecido autoridades de inversión para aumentar su capacidad de respuesta en un ambiente internacional muy competitivo. Los organismos nacionales de inversión promueven los más altos niveles de transparencia y la divulgación de información. También ofrecen a los inversionistas una lista de vías a través de las cuales puede llevarse a cabo el negocio internacional.

El Tratado Revisado de Chaguaramas también se contempla la inversión dentro de la región de la CARICOM animando a los individuos y empresas a invertir a todo lo largo y ancho de la región. En capítulo III del Tratado Revisado de Chaguaramas ofrece orientaciones acerca de los requisitos de los Estados miembro para eliminar los impedimentos que tienen los nacionales de la CARICOM para iniciar actividades comerciales y para invertir dentro de la región. Por tanto, se ha instalado un marco para facilitar la inversión intrarregional otorgando tratamiento de nacional a las operaciones comerciales que se originan dentro de la región. A lo largo de la CARICOM, las leyes que rigen la actividad empresarial han sido enmendadas para permitir que este elemento del derecho de establecimiento tenga efecto. Sin embargo, se requiere una legislación más amplia y enmiendas administrativas en toda la región para el mejor desempeño de la actividad inversora.

3.3.3 Política comercial

Las regulaciones coordinadas que rigen el comercio es esbozado en el artículo 80 del Tratado Revisado de Chaguaramas del año 2001. El acuerdo estipula: *“Los Estados miembros coordinarán sus políticas de comercio exterior con Estados terceros o grupos de Estados terceros”*; y agrega: *“La Comunidad llevará adelante la negociación de acuerdos económicos y de comercio exterior de manera conjunta y de conformidad con los principios y mecanismos que establezca la Conferencia”*.

Los Estados de la CARICOM han explorado la posibilidad de coordinar un régimen de comercio a través de la aplicación del Arancel Externo Común (AEC, en inglés) a las importaciones provenientes el exterior del mercado común. El AEC es una tasa de impuesto que aplican todos los miembros del mercado a los productos importados desde un país que no es miembros del mercado. Los aranceles son cobrados de acuerdo al tipo de importación (de entrada o de salida) y según el nivel de competencia con los productos regionales: competidores y no competidores.

El ajuste más significativo al régimen comercial ha sido la decreciente importancia que asigna este a las preferencias comerciales con la Unión Europea y Estados Unidos. Durante los años 1990, la Organización Mundial del Comercio ha presionado a la Unión Europea para que elimine sus preferencias unilaterales a las exportaciones de la CARICOM (por ejemplo, de banano y de azúcar). La CARICOM, por otro lado, también entró en acuerdos bilaterales con Estados Unidos y América Latina. Los acuerdos de libre comercio bilaterales iniciales con el hemisferio occidental condujeron a la erosión de los beneficios relativos de los programas de la Iniciativa de la Cuenta del Caribe. Como las preferencias se deterioraron, los altos costos de producción y las tasas de arancel del Caribe se revelaron poco competitivos.

El declive de los beneficios aportados por las preferencias comerciales condujo a una mayor concentración de la CARICOM en la concesión de incentivos para ir más allá de la unión aduanera (Hornbeck, 2008). El punto focal de las negociaciones comerciales son la Unión Europea (negociaciones de acuerdo de sociedad económica), Estados Unidos (un acuerdo bilateral o acuerdo de libre comercio), Canadá (negociaciones bilaterales) y negociaciones multilaterales

(Ronda de Doha). Existen también muchas iniciativas de comercio bilaterales con otros países y América Central, más específicamente con Venezuela, República Dominicana, Cuba y Costa Rica.³⁸

- **El Acuerdo de Comercio e Inversión entre la CARICOM y Venezuela fue firmado el 13 de octubre de 1992 y puesto en vigor el 1° de enero de 1993.** El acuerdo preferencial tenía el fin de promocionar las exportaciones de la CARICOM a Venezuela por medio de un acceso unidireccional libre de impuestos a este mercado. Los aranceles han sido eliminados para 22 por ciento de los productos (mayormente productos frescos, de confección, cosméticos, mermeladas y jaleas, medicinas, muebles de madera, productos de horticultura, especias, alimentos procesados y artículos de sanitario). Otro 67 por ciento disfruta de reducciones arancelarias mientras que los productos restantes son gravados en su totalidad por aranceles a su entrada a Venezuela.
- **Gobierno de la República de Colombia. Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica y Técnica. Firmado el 24 de julio de 1994, renegociado en 1998.** Este pacto fue inicialmente un acuerdo no recíproco que otorgaba tasas arancelarias preferenciales a las exportaciones de la CARICOM al mercado colombiano. El acuerdo rige la reducción o eliminación de impuestos a un grupo de productos exportables de Colombia a los países más desarrollados (PMD) de la CARICOM (es decir, Jamaica, Barbados, Guyana y Trinidad y Tobago), así como la promoción de mercado y protección de inversiones y comercio en servicios.
- **República Dominicana sobre el Área de Libre Comercio (TLC). Firmado el 22 de agosto de 1998. Acta N° 10, 2001.** Este tratado de libre comercio cubre más de 85 por ciento de los artículos intercambiados entre la CARICOM y República Dominicana, que han quedado libres de impuesto y restricciones cuantitativas. El acuerdo contiene disposiciones para la futura liberalización y protección de las inversiones y adquisiciones del gobierno.
- **Gobierno de la República de Cuba sobre el comercio y la cooperación económica. Firmado el 5 de julio del 2000. Acta N° 5, 2006.** Este acuerdo da tratamiento de libre de impuesto a ciertos bienes por medio de cláusulas concernientes a los productos agrícolas durante épocas específicas del año. También cubre la promoción y facilitación comercial, los servicios, el turismo, la inversión, los derechos de propiedad intelectual y la promoción y desarrollo de actividades de cooperación entre las partes.
- **Gobierno de la República de Costa Rica. Acuerdo de libre comercio firmado el 9 de marzo del 2004. Acta N° 4, 2005.** El acuerdo otorga acceso de libre comercio o preferencial a un amplio número de productos. Aproximadamente 95 por ciento de los productos son intercambiados libres de impuestos entre la CARICOM y los mercados costarricenses. Un número limitado de productos sensibles, tales como pescado, chocolate, cigarrillos y algunas mercancías agrícolas, siguen teniendo impuestos. El acuerdo actualmente rige el comercio de bienes y contiene estipulaciones para el *anti-dumping* y el solución de controversias

Los tratados antes mencionados requieren que el país más desarrollado (Trinidad y Tobago, Jamaica, Barbados, Guyana y Surinam) otorgue concesiones de acceso recíproco de mercado (eliminación o reducción del derecho de socio de comercio bilateral, por ejemplo). El país menos desarrollado de la CARICOM, por otro lado, disfruta acceso de libre de impuesto a los mercados del socio de comercio bilateral y normalmente no se requiere que den acceso similar en retorno.

³⁸ Régimen de acuerdos e iniciativas comerciales bilaterales de Trinidad y Tobago, Ministerio de Comercio e Incentivos a la Industria.

66

- **Acuerdo Marco de Comercio e Inversión entre la CARICOM y Estados Unidos, firmado el 28 de mayo del 2013**, con 10 artículos, tiene el fin de fortalecer las relaciones económicas entre Estados Unidos y los países de la CARICOM mediante el afianzamiento de la cooperación y promoción del comercio y la inversión internacionales. Se espera que el acuerdo vigorice los vínculos de comercio e inversión entre la CARICOM y Estados Unidos, ya que recoge el ambiente comercial multilateral creado por la OMC, así como los cambios en el ambiente regional generado por la puesta en marcha del mercado y economía únicos de la CARICOM. El pacto reconoce el rol esencial de la inversión privada, tanto nacional como extranjera, en el empuje al crecimiento, la creación de empleos, la expansión del comercio, el avance de la tecnología y el incremento del desarrollo económico. También trata los asuntos de la identificación y facilitación de oportunidades de expansión en el comercio de productos, servicios e inversión. Igualmente, identifica materias relevantes, tales como la protección de los derechos de propiedad, los derechos de los trabajadores y el ambiente, todo lo cual puede ser objeto de negociación en el foro apropiado.
- **Acuerdo de Sociedad Económica (EPA)**. El Acuerdo de Sociedad Económica fue concluido entre los Estados del Cariforum y la Comunidad Europea y sus Estados miembro. El acuerdo promueve los desarrollos con relacionados el comercio en áreas tales como la competencia, la propiedad intelectual, las adquisiciones públicas, el ambiente y la protección de los datos personales.
- **Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI)**. El objetivo de la CBI es promocionar el desarrollo económico a través de iniciativas del sector privado en América Central y el Caribe mediante la expansión de la inversión extranjera y nacional en sectores no tradicionales, diversificando las economías de los países que pertenecen a la Iniciativa y aumentando sus exportaciones. Permite la entrada libre de impuestos de productos manufacturados o ensamblados en los Estados de la CARICOM en mercados de Estados Unidos.
- **Acuerdo de Comercio entre el Caribe y Canadá (CARIBCAN)**. Es un programa de asistencia al desarrollo económico y comercial para los países caribeños de la Commonwealth, en el cual Canadá proporciona acceso libre a sus mercados nacionales a la mayoría de los productos que se originan en los países caribeños de la Commonwealth.

3.3.4 Estructura legal de las empresas

Las economías pertenecientes a la CARICOM han aportado el ambiente propicio para ayudar a las empresas a trabajar. En algunos países (Santa Lucía y Jamaica), los residentes y no residentes son tratados en igualdad de condiciones en cuanto a la tributación y los costos de transacción en asuntos de transferencia de propiedad. Por ejemplo en Barbados, no existe restricción a la propiedad extranjera.

Las reglas y regulaciones que rigen la entrada de negocios y los diferentes tipos de organización empresarial: desde simples propiedades y sociedades hasta corporaciones públicas son previstas en sinnúmero de leyes, incluyendo la Ley de Negocios Internacionales. Tal como se mencionó antes, el derecho de fundar presente en el capítulo III del Tratado Revisado de Chaguaramas regula un marco que permitiría a las empresas pertenecientes a nacionales de la CARICOM el mismo tratamiento que a los de origen local.

La Ley de Negocios Internacionales de Jamaica especifica que si un organismo o persona extranjera desea fundar una nueva empresa en Jamaica, al menos uno de los directores debe ser nombrado en el registro y que debe obtener un número de registro de contribuyentes antes de registrar la empresa. En Dominica la ley dispone que una empresa de responsabilidad pública debe designar un auditor, tres directores de cualquier nacionalidad y un secretario, que debe ser

residente de Dominica. La Ley de Empresas de Dominica indica que una empresa *offshore* debe designar un director y un accionista que puede estar domiciliado en cualquier país.

Algunos Estados de la CARICOM han implementado reformas regulatorias que hace más sencillo hacer negocios. Jamaica ha simplificado el inicio de un negocio habilitando la Oficina de Empresas para asentar los artículos de incorporación de una nueva empresa en el registro. Mejoró su sistema de información de crédito creando un marco legal y regulatorio para oficinas de crédito privadas. Trinidad y Tobago ha facilitado la formación de un nuevo negocio fusionando la declaración estatutaria de cumplimiento en los artículos estándares de forma de incorporación.

Jamaica ocupa el lugar más alto de la región en cuando a la facilidad de hacer negocios, el 59 de 189 economías en el mundo entero, seguido por Trinidad y Tobago (79) y Antigua y Barbuda (87). Otros Estados están más abajo en la lista: Haití (180), Surinam (162), Granada (126), Guyana (123) y San Cristóbal y Nieves (121) (Banco Mundial, 2015)³⁹. Un alto grado de facilidad para hacer negocios significa que el ambiente regulatorio es más conducente a la empresa naciente localmente. En Jamaica, para fundar una empresa, los extranjeros deben obtener un número de registro de contribuyentes y un registro de seguro nacional, pero ya no necesitan acercarse a los departamentos competentes personalmente.

Para los Estados de la Unión Monetaria del Caribe Oriental (ECCU, en inglés), la Ley de Bancos rige el establecimiento y la conducta de todas las instituciones que llevan a cabo el negocio bancario. Se requiere obtener una licencia del Ministerio de Finanzas antes de que una institución financiera pueda involucrarse en el negocio de la banca. Cada solicitud de licencia bancaria es investigada por el Banco Central, que luego hace recomendaciones al ministro.

Trinidad y Tobago aprobó su Ley de Empresas en 1995 (modificada como Ley Enmendada de Empresas de 1997). La Ley de Empresas proporciona un marco legal moderno para las operaciones de empresas en Trinidad y Tobago. Se basa principalmente en el modelo canadiense, pero ha sido adaptado a las condiciones locales y representa un reformulación general del marco legal y regulatorio para hacer negocios en Trinidad y Tobago, que tiene como objetivo incrementar su atractivo como centro de actividad empresarial en el Caribe y en América Latina. La Ley de Negocios Internacional de Antigua (IBC) regula los organismos que operan bajo la Ley de Instituciones Financieras No Bancarias, la Ley de Sociedades Corporativas y la Ley de Seguros. En Dominica, el sector *off-shore* es regido por la Ley de Banca *Off-Shore* y la Ley de Negocios Internacionales.

3.3.5 Tributación

El artículo 72 del Tratado Revisado contiene reglas para el establecimiento de regulaciones que usan el acuerdo para "evitar la doble tributación". El artículo 72 también trata los impuestos sobre la renta a través del acuerdo de prevención de la evasión fiscal. El acuerdo toma en consideración la coordinación de impuestos sobre la renta y ganancias devengadas tanto por individuos como por empresas e inversionistas involucrados en transacciones transfronterizas.

3.3.6 Sector competitivo

La competencia dentro del mercado y economía únicos es regida en concordancia con el artículo 169 del Tratado Revisado. La política de competencia ha sido designada para garantizar

³⁹ Los lugares que ocupan todas las economías reflejan la situación hasta junio del 2004.

68

que los beneficios esperados no están impedidos por la conducta empresarial antimonopolio. La Comisión de Competencia de la Comunidad (CCC) fue creada bajo el artículo 171 del Tratado Revisado. La CCC ha sido encargada de la responsabilidad de vigilar las prácticas competitivas y administrar y hacer cumplir la ley de competencia dentro de la región. En concordancia con el Tratado Revisado, los Estados firmantes del pacto acordaron escoger una autoridad nacional de competencia para facilitar la implementación de las reglas de competencia y para promover la competencia a nivel nacional.

Los competitivos sectores del turismo, manufactura y agricultura generalmente han exhibido un bajo crecimiento en su productividad. La mayoría de las exportaciones están vinculadas a precios que son fijados internacionalmente y los costos de producción son relativamente altos. El declive del sector agrícola es influido por la eliminación del tratamiento comercial preferente y desafíos de la OMC.

3.3.7 Sector energético

Dos sectores energéticos activos en la CARICOM son los mercados energéticos de Barbados y de Trinidad y Tobago. La Barbados National Oil Company Ltd. (BNOOC) produce cerca de 1.000 barriles de crudo diarios en una cantidad de pozos costeros en el área de Woodbourne, en la parte sur de la isla. El proceso de refinación se completa en Trinidad y Tobago. La red de gas natural en Barbados es propiedad de la Corporación Nacional de Petróleo (NPC, en inglés), que la opera y recibe gas natural de la BNOOC (Castalia, 2010; Williams, 2010).

Trinidad y Tobago es el productor más grande de petróleo del Caribe. Actualmente la isla lleva a cabo una considerable actividad de exploración petrolera y gasífera en su territorio y en aguas poco profundas con una producción acumulada de aproximadamente 1.300 barriles diarios (Ministerio de Energía y Asuntos Energéticos, 2015). El sector de la electricidad es impulsado completamente por el gas natural. Con 11 plantas de amonio y siete plantas de metanol, Trinidad y Tobago es el exportador más grande de amonio del mundo y el segundo exportador de amonio en orden de importancia, según IHS Global Insight (2013).

El sector de la energía es altamente dependiente de los combustibles fósiles; sin embargo, la energía renovable tiene un inmenso potencial en la CARICOM. Hay potencial también para la energía eólica, solar e hidrológica. La región cuenta con turbinas, paneles solares, plantas hidroeléctricas y plantas geotermales que generan electricidad (Consejo Caribeño de Ciencia y Tecnología, 1999). En la CARICOM, se promueve el uso de la energía renovable, pues la región tiene una notable abundancia de energía solar y eólica. Sin embargo, no se ha hecho mucho progreso con respecto a este tipo de energía. Una iniciativa de la CARICOM condujo al establecimiento del Programa de Desarrollo de Energía Renovable del Caribe, con el fin de reducir la dependencia de estos países de los combustibles fósiles y promover el uso de energías renovables.

No existe un marco legislativo único que rija el sector de la energía dentro de la CARICOM. Cada Estado miembro tiene su legislación individual. A continuación se presentan los diversos marcos legislativos que competen al sector energético en Antigua y Barbuda, Bahamas, Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas:

Las regulaciones del sector de la energía en **Antigua y Barbuda** incluyen las instalaciones públicas y las leyes petrolera y minera. También se esbozó una política energética nacional en el 2010:

- La *Ley de Instalaciones Públicas* (1973) otorga a la Public Utilities Company, autoridad de instalaciones públicas de Antigua (APUA), el derecho exclusivo de generar, distribuir, suministrar y vender electricidad dentro de Antigua y Barbuda.
- La *Ley de Petróleo* (1949) provee de reglas para la importación y almacenaje de petróleo dentro de Antigua y Barbuda. La sección 12(1) da poder al contralor de aduanas para conceder licencias a "cualquier persona para negociar o vender petróleo según las regulaciones prescritas" (Gobierno de Antigua y Barbudas, 1949).
- La *Ley de Minas* (1949) estipula que todos los minerales, incluyendo el carbón y el lignito (que incluye el carbón bituminoso) que se encuentran en la tierra, encima o debajo de ella, independientemente de la propiedad u ocupación, pertenecen a la Corona (sección 3) y toda actividad de minería de tales minerales requiere una licencia del Gabinete (sección 4) (Gobierno de Antigua y Barbuda, 1949).
- La política energética nacional del año 2011 se enfoca en (i) la reducción de costos de la energía a través de medidas programadas de eficiencia y conservación energéticas, (ii) la diversificación de fuentes de energía, (iii) el aumento de la confiabilidad del suministro eléctrico mediante la reforma regulatoria, (iv) la protección ambiental y (v) la estimulación de las oportunidades económicas.

El marco regulatorio del sector energético de **Bahamas** incluye la Ley de Electricidad, la Ley de Electricidad de Nuestras Islas y el Acuerdo de Hawksbill Creek. La Ley de Electricidad de 1956 estableció la Compañía Eléctrica de las Bahamas (sección 3), que es un organismo enteramente controlado por el Estado, y le otorgó potestad exclusiva para "comprar, generar transmitir, transformar, distribuir y vender energía o en grandes cantidades o a consumidores individuales" (sección 12(1)).

El suministro eléctrico de **Dominica** es cubierto siguiendo la Ley de Suministro Eléctrico. Con esta legislación, Servicios Eléctricos de Dominica (DOMLEC) tenía derechos exclusivos para generar, transmitir, distribuir y vender electricidad en Dominica hasta diciembre del año 2025, con la posibilidad de renovación (sección 3, sección 21(1)). La Ley de Suministro de Electricidad fue revisada en el 2006, lo cual condujo a una reforma regulatoria y sectorial. Un cambio notorio que trajo la reforma es la licencia de derechos exclusivos; la licencia exclusiva de DOMLEC fue acortada hasta el 2015.

El marco legal, regulatorio y de política de **Granada** para la electricidad fue adoptada en la Ley de la Servicios Eléctricos de Granada (GRENLEC) (1990). La ley otorgó a GRENLEC derechos exclusivos para generar, transmitir, distribuir y vender electricidad en Granada, Carriacou y Petit Martinique hasta el año 2073 (sección 3).

El **marco legal y regulatorio del sector energético de San Cristóbal y Nieves** incluye la Ley de Suministro Eléctrico (2011). La ley permite tener derechos exclusivos de generar, transmitir y distribuir electricidad para cualquier propósito público o privado. Sin embargo, la sección 5 establece que esta licencia no excederá los 25 años.

Santa Lucía tiene dos marcos regulatorios que rigen el sector energético: la regulación del suministro de energía de 1964 y la Ley de St. Lucia Electricity Services, que fue creada a través de las regulaciones de suministro de energía. La ley afirma que la St. Lucia Electricity Services tiene el

70

derecho de retener el monopolio de la energía hasta el 2045, según la Ley de Suministro Eléctrico de 1994.

San Vicente y las Granadinas, en términos de marco legal y regulatorio, cuenta con la Ley de Suministro de Electricidad de 1973, que es el documento esencial. Da a Servicios de Electricidad de San Vicente (VINCLEC) derechos exclusivos para generar, transmitir, distribuir y vender electricidad en San Vicente y las Granadinas durante un período de 60 años (sección 3). Esta licencia expira en el 2033.

3.3.8 Servicios de Telecomunicaciones / TICs

Las políticas de esta industria han resultado atractivas para los nuevos inversionistas, por ejemplo la compañía irlandesa Digicel, Claro (anteriormente Miphone), AT&T Wireless/Cingular, que compite ahora con Cable e Inalámbrico obligatorio, llamado ahora FLOW en la región. Un componente de importancia dentro del éxito del desarrollo del sector de las telecomunicaciones es la existencia de un marco legal y regulatorio que da seguridad a los inversionistas.

El Acta de Telecomunicaciones es la ordenanza principal que rige las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en la región. No hay legislación para los servicios celulares. Se ha implementado en la mayoría de los países alguna reforma regulatoria en diferentes grados, lo que incluye el establecimiento de reguladores independientes y agencias regionales. Entre estas agencias se encuentran Unión de Telecomunicaciones del Caribe (CTU); la Red Caribeña de Conocimientos y Aprendizaje (CKLN); la Asociación de Organizaciones Internacionales de Telecomunicaciones del Caribe (CANTO); Centro Caribeño de Desarrollo Político (CARICAD); y La Autoridad de Reglamentación de las Telecomunicaciones del Caribe Oriental (ECTEL). Barbados, Belice, La Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO), Jamaica y Trinidad y Tobago han implementado nuevos marcos legales y regulatorios, y han establecido reguladores nacionales independientes. La OECO también estableció un ente regulador regional, la Autoridad en Telecomunicaciones (ECTEL). Guyana funciona bajo el Acta de Telecomunicaciones de 1990.

3.3.9 Mercado Laboral de la CARICOM

La participación en la fuerza laboral de la región se sitúa ligeramente por debajo del 70% (Downes, 2006). Esta fuerza laboral se encuentra mayormente concentrada en el sector de servicios, que representan el 60% de ese total (Banco Mundial, 2009). El empleo en el sector de la agricultura ha decaído con el tiempo, el sector de manufactura también ha visto bajar su tasa de empleo por debajo de la del sector servicio dentro del turismo (Downes, 2006; Kandil et al, 2014). Sin embargo, como suele ocurrir al referirnos a la CARICOM, existe una variación entre los estados miembro respecto a su composición del mercado laboral.

Esta región se ha enfrentado históricamente con altos niveles de desempleo. Estos problemáticos y altos niveles de desempleo eran centrales en los escritos de Sir W. Arthur Lewis sobre la industrialización, más notablemente en su obra "La Industrialización de las Indias Occidentales Británicas" de 1950 y también en otras obras que escribió alrededor de 1938 (Downes, 2004, p4). Desde la mitad del siglo 20 esta situación ha cambiado un poco en algunos países, especialmente debido a mejoras en la economía mundial. Incluso así, las cifras de desempleo se han mantenido de dos dígitos con la tasa de desempleo regional rondando 12% del cual las mujeres toman dos tercios, de acuerdo a estimaciones del 2009 (Banco Mundial, 2009). Además, el estancamiento por el que pasa la región debido a la "gran recesión" se ha traducido en niveles de desempleo que no han mejorado y que se mantienen por lo general de dos dígitos en la región. Estos niveles de

desempleo son particularmente altos entre los jóvenes y son más altos en mujeres que en hombres.

Algunas de las dificultades que las personas deben enfrentar para encontrar trabajo en el mercado laboral de la región han contribuido a la migración fuera de la región. En particular, aquellos que cuentan con educación terciaria abandonan la región en números elevados, contribuyendo a la denominada “fuga de cerebros”. El CSME, con su énfasis en el libre movimiento de personas, busca tratar este tema con el estímulo de la migración de las personas preparadas dentro de la región con el propósito de proveer perspectivas laborales mejoradas al individuo pero manteniendo sus habilidades dentro de la CARICOM. El libre movimiento del elemento laboral de integración del Caribe se ha regido por largo tiempo por los acuerdos de intercambio de las regiones.

A nivel de la CARICOM, los Jefes de Estado aprobaron la Declaración de Principios Laborales y Relaciones Industriales en 1995. Esta declaración propone el enfoque, dentro de la misma línea de los estándares laborales, que se espera que los miembros de la CARICOM adopten en cuanto a las Políticas de Relaciones Industriales y Laborales (CARICOM 2011a). Legislaciones modelo existen en materia laboral para los miembros de la CARICOM que se espera se enfoquen en la creación de la armonización de leyes laborales en la región y en consonancia con los Estándares de la Organización Internacional del Trabajo.⁴⁰ Los modelos de Ley del trabajo de la CARICOM versan de la siguiente manera:

- Igualdad de oportunidades y trato en empleos y ocupaciones
- Seguridad ocupacional y salud en el ambiente de trabajo
- Estado de registro y reconocimiento de los sindicatos comerciales y organizaciones de trabajadores
- Terminación del empleo (ILO 2008)

La armonización en la legislación es útil para facilitar el movimiento de trabajo dentro de la CARICOM y ayuda a proveer un ambiente más predecible para los trabajadores al moverse por la región con fines laborales. Los negocios que establecen sus operaciones por toda la región pueden también beneficiarse de grandes similitudes en cuanto a la legislación laboral.

3.3.10 Migración: Libre movimiento de habilidades

El Artículo 45 del Tratado Revisado de Chaguaramas compromete a los estados al movimiento libre de nacionales de la CARICOM. Sin embargo, este movimiento libre debe ocurrir en fases con base en el movimiento laboral definido por las “habilidades” como dispuesto en el artículo 46 del Tratado Revisado de Chaguaramas que indica las cinco categorías iniciales de trabajadores preparados a los que se les debería permitir trabajar y vivir en otros miembros estado sin la necesidad de permisos de trabajo. Las cinco categorías iniciales eran:

1. Graduados universitarios;
2. Trabajadores de medios de comunicación;
3. Deportistas;
4. Artistas; y
5. Músicos.

⁴⁰ Para conocer los puntos clave de la legislación laboral existente, consultar: to ILO (2008). *CARIBLEX: Database of Labour Legislation of ILO Member States in the English and Dutch Speaking Caribbean*. Tomado de: http://blue.lim.ilo.org/cariblex/how_to_use.shtml.

72

Las categorías de habilidades con permiso de movilidad ha sido expandida para incluir a aquellas personas con grados asociados o su equivalente, personal de enfermería profesional, maestros, artesanos y sirvientes que tengan las Calificaciones Vocacionales del Caribe. Para la liberación del movimiento laboral se requiere que todos los miembros asignen una Autoridad Competente, o Ministro con responsabilidad por la implementación de la “Política del Libre Movimiento de Habilidades” (Sam 2012).

Las disposiciones sobre el Derecho al Establecimiento del Tratado Revisado de Chaguaramas (ver Artículos 30-34) permiten a los nacionales de la CARICOM y a las firmas de la CARICOM establecerse por toda la región. Estas estipulaciones también permiten que los gerentes, personal técnico o y supervisor de dichos negocios así como a los trabajadores independientes vivir y trabajar en la región. El libre movimiento de las estipulaciones de servicios dentro del área regional debería facilitar el movimiento de los proveedores de servicios en la región (ver artículos 36 y 37 del Tratado Revisado). Como tal, se ha establecido un marco para la migración de los nacionales de la CARICOM dentro del área CSME, aunque este debería llamarse más acertadamente “movimiento de personas” bajo la luz de la creación de un espacio regional común para nacionales de la CARICOM.

Todos los nacionales de la CARICOM son capaces de movilizarse, sea a través de las legislaciones que hablan de movilización de habilidades, derecho de establecimiento o provisión de un servicio, debería permitírsele la movilización junto con sus cónyuges y miembros dependientes. La secretaria de la CARICOM indica que el movimiento de personas en la región:

Ha sido alcanzado a través de la abolición del sistema de permisos laborales; la introducción del Certificado de Reconocimiento de la Calificación de Habilidades CARICOM; entrada definitiva por seis meses; permiso indefinido para permanecer en un Estado Miembro; y el derecho de transferir los beneficios de seguridad social de un estado de la CARICOM a otro. La CARICOM ha lanzado la Calificación Vocacional CARICOM (CVC), que ayuda al movimiento de trabajadores cualificados por todo el CSME. (CARICOM 2014, pp. 28-29).

Ha habido variaciones en la manera en que los Estados Miembro han implementado los arreglos enfocados a facilitar el movimiento de nacionales de la CARICOM con derecho a vivir y trabajar en toda la región. Sin embargo, se ha estado avanzando hacia una legislación que permita el movimiento de personas preparadas dentro del área CSME. En caso todos los miembros CSME, la legislación y la práctica permiten a las personas que califican como nacionales preparados:

- El derecho a una entrada de 6 meses en los Estados Miembro y el derecho a trabajar;
- El derecho a una entrada indefinida luego de verificada la certificación de habilidades;
- El derecho a una entrada indefinida para los dependientes (incluyendo esposas, hijos y dependientes legales) y;
- El derecho a los cónyuges a trabajar sin permisos laborales, independientemente de la nacionalidad del cónyuge de la persona calificada.

La legislación relevante para cada país, que gobierna este marco de movimiento libre en la región así como la inmigración de nacionales no-CARICOM, se presenta en el Cuadro 4 más abajo:

No obstante, el nivel de adherencia a los requerimientos que permiten el movimiento libre de los nacionales preparados solo marca una tasa de implementación en práctica de 66%, de acuerdo a un estudio de 2012 comisionado por el proyecto de Competitividad y Comercio CARICOM (citado en CARICOM 2014, p. 28). Una de las razones de esta implementación incompleta en la región

puede estar conectada con el estado de legislación por todo el CSME que permitiría el reconocimiento de las categorías de las habilidades elegibles para movilizarse por toda la región. La información recibida de la unidad CSME de la CARICOM para 2014 indicó que, aunque todos los miembros CSME poseen la legislación necesaria para facilitar el movimiento de nacionales de la CARICOM preparados, para 2014, algunos países todavía necesitaban actualizar su legislación para avanzar desde las cinco categorías iniciales de nacionales de la CARICOM elegibles para migrar libremente dentro de la región (sin la necesidad de permisos de trabajo). En algunos casos, la legislación existente también debía atender anomalías en la interpretación. Por ejemplo, en Antigua y Barbuda el Acta Nacional de Habilidades de la Comunidad del Caribe, 1997, necesitaba una enmienda e manera que incluyera a todos los nacionales de la CARICOM y no solo a aquellos “nacidos dentro de un Estado Miembro cualificado”. La lista de las legislaciones existentes para facilitar el reconocimiento de categorías de habilidades y para permitir el trabajo sin permiso laboral para los nacionales de la CARICOM se provee en el Cuadro 4, a continuación:

Como explicamos anteriormente, el derecho al establecimiento y las disposiciones sobre la libre circulación de servicios incluidas en el Tratado Revisado de Chaguaramas permiten que los nacionales de la CARICOM se movilicen para propósitos de empleo dentro del área del CSME. Sin embargo, la aplicación del derecho de establecimiento ha sido incompleta en la región, ya que la libre circulación de la prestación de servicios se ha aplicado sólo en 64 por ciento, y se ha puesto en práctica efectivamente en sólo 37% (CARICOM Trade and Competitiveness Project, citado en CARICOM 2014, p. 28). Estos niveles de aplicación pueden indicar que, a pesar de la existencia de un marco para el movimiento de personas en la región, hay margen de mejora con respecto a la creación de un ambiente facilitador para la libre circulación de personas, especialmente en lo concerniente a proveedores de servicios y a nacionales de la CARICOM que están estableciendo empresas.

74

CUADRO 4

Legislación sobre inmigración⁴¹

Estado Miembro	Ley Regulatoria del reconocimiento de las categorías elegibles de nacionales de la CARICOM calificados / Ley que exceptúa permisos de trabajo
Antigua y Barbuda	Acta de Nacionales Calificados de la Comunidad del Caribe, 1997 (No 3 de 1997)
Barbados	Comunidad del Caribe (Movimiento de Nacionales Calificados) Acta 2004
Belice	Acta de Nacionales Calificados de la Comunidad del Caribe, 1995
Dominica	Acta de Nacionales Calificados de la Comunidad del Caribe No. 30 of 1995; Nacionales Calificados de la Comunidad del Caribe (Cualificaciones) Orden 2002;
	Nacionales Calificados de la Comunidad del Caribe (permiso laboral) (Exención) Orden, No 21 of 2003
Granada	Acta de Nacionales Calificados de la Comunidad del Caribe No. 32 de 1995
	Ciudadanos de la Comunidad de Naciones y Nacionales Extranjeros (Empleo) Acta Cap. 115 de 1968
Guyana	Comunidad del Caribe (Entrada libre de Nacionales Calificados) Acta No. 6 de 1996
Jamaica	Comunidad del Caribe (Libre movimiento de personas cualificadas) Acta, 1997.
	Ciudadanos de la Comunidad de Naciones y Nacionales Extranjeros (Empleo) Acta, 1964
San Cristóbal y Nieves	Acta de Nacionales Calificados de la Comunidad del Caribe, Cap. 25.04. Leyes de San Cristóbal y Nieves, Edición Revisada 2002
Santa Lucía	Acta de Nacionales Calificados de la Comunidad del Caribe, Cap 10.09 Leyes revisadas de Santa Lucía, 2008
	Ciudadanos de la Comunidad de Naciones y Nacionales Extranjeros (Empleo) Acta, Cap. 16.13
San Vicente y Las Granadinas	Inmigración (Acta de Nacionales Calificados de la Comunidad del Caribe) 1997 - No 4 de 1997; Enmienda: Acta No. 3 de 2002; No 5 de 2003; No 4 de 2004; no 3 de 2007
	Empleo para Ciudadanos de la Comunidad de Naciones y Nacionales Extranjeros, 1973
Surinam	Wet bekwame burgers van de Cariabische Gemeenschap (SB 2006 no 19)[<i>Acta de Nacionales Calificados de la Comunidad del Caribe del 6 de febrero, 2006</i>]; Wet van 5 Maart 2008 (No 29) houdende wijzigingne van de wet Bekwame Burgers van de Caraibische Gemeenschap <i>Acta de Nacionales Calificados de la Comunidad del Caribe del 6 de febrero, 2006 [Enmienda SB 2008 no 29]</i>
	Acta de permisos Laborales para Extranjeros SB. 1981, No. 162, última enmienda por SB. 2002, No. 23; Decreto para la eliminación de las restricciones como establecido en el Tratado Revisado de Chaguaramas del 6 de mayo, 2003
Trinidad y Tobago	Inmigración (Personas cualificadas del Caribe) Acta, Cap. 18:03

⁴¹ Adopted from information received from CSME Unit Barbados, as at February 2014.

En relación con el derecho al establecimiento, los miembros de CSME han implementado una legislación que le permite a los negocios configurarse por toda la región una vez que se hayan cumplido ciertos pasos. Este proceso fue facilitado al adoptar el "Acta de Movimiento de Factores" de CARICOM. Esta legislación provee leyes para el tratamiento del personal técnico, gerencial y de supervisión en concordancia con el Tratado Revisado de Chaguaramas y fue utilizado, por ejemplo, en Antigua y Barbuda, Belice, Granada, Guyana, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves. Los siguientes aspectos forman parte integral del marco relacionado con el derecho al establecimiento para facilitar la vida y el trabajo de las personas:

- El derecho al personal gerencial, de supervisión y técnico a una entrada indefinida, una vez empleado por la compañía establecida.
- El derecho a los dependientes del personal gerente, de supervisión y técnico, una vez que sea empleado por la compañía establecida.⁴²

Mientras tanto, en otros Estados Miembros de la CSME, son relevantes las legislaciones producidas internamente. La legislación relacionada con el movimiento de factores facilita también el movimiento de personas como "proveedores de servicios". Los miembros de la CARICOM también han establecido legislación que permite a los proveedores de servicios moverse por la región por períodos de tiempo específicos, tal y como lo establecen los contratos de servicios.

La legislación en los miembros de la CSME ha sido implementada siguiendo la línea del marco de trabajo requerido para permitir el movimiento temporal de personas que actúan como proveedores de servicios, también denominados "Proveedores de servicios CARICOM". Dentro del área CSME, a los Proveedores de servicios CARICOM se les garantiza: el derecho de entrar y trabajar por el lapso de sus contratos; recibir extensiones del contrato; y permitir a sus dependientes que entren, trabajen y vivan allí.⁴³

Los siguientes mecanismos necesitan establecerse en los estados miembros para permitir que el Proveedor de Servicios CARICOM se movilice:

1. Registro Nacional de Proveedores de Servicio
2. Certificados de Reconocimiento; y
3. Procedimientos que regulen las solicitudes y emisiones de Certificados de Reconocimiento.⁴⁴

3.4 Análisis sectorial

Una serie de leyes fueron promulgadas para permitir la entrega de una variedad de incentivos a los inversionistas para promover/estimular el sector de inversiones de las economías de la CARICOM. Las regulaciones también han sido ejecutadas con el propósito de promover la coordinación de las políticas impositivas en un esfuerzo por reducir los impuestos y ofrecer exenciones a los inversionistas. Adicionalmente, se han implementado mecanismos para evitar el doble impuesto en los beneficios de las ganancias e ingresos de los negocios y los individuos. El marco regulatorio ha sido diseñado para alcanzar el objetivo general de elevar el bienestar de la CARICOM de manera colectiva. El marco coordinado busca además el aumento de la movilización de los ingresos y la creación de un sistema de impuestos más eficiente.

⁴² Información recibida de la unidad de Barbados del CSME, a febrero de 2014.

⁴³ Información recibida de la unidad de Barbados del CSME, a febrero de 2014.

⁴⁴ Información recibida de la unidad de Barbados del CSME, a febrero de 2014.

76

El éxito de los marcos regulatorios que rigen estas políticas requiere coordinación continua, lo que incluye la reconciliación de los intereses de desarrollo nacional y las prioridades de los estados miembro, requiere además facilitar los continuos arreglos de las políticas y el establecimiento de instituciones para la gerencia, guía, supervisión y promulgación de las mismas.

3.4.1 Limitaciones de los marcos existentes

La afluencia de Inversiones Extranjeras Directas (IED) en las economías de la región depende por lo general en gran parte de un sector en particular. Existe evidencia de que la intensidad tecnológica de la IED está aumentando. Adicionalmente la IED puede traer un fuerte ímpetu para el crecimiento y desarrollo ya que ha dado a varios países la oportunidad de acceder a nuevos mercados, tecnología, productos, habilidades y capital. Sin embargo, el ambiente regulatorio se encuentra limitado en su capacidad para proteger contra el fraude en la inversión. El desarrollo de cláusulas dirigidas a asegurar la identificación e investigación de esquemas fraudulentos es de suma importancia. Las leyes deben permitir la investigación proactiva; alivio de emergencia; coordinación civil/administrativa entre las agencias relevantes (financieras y de ejecución legal); y conciencia pública. Los reguladores deben desarrollar mecanismos que permitan esta participación del público como vigilantes e informantes de las inversiones fraudulentas.

Las leyes se encuentran limitadas en su capacidad de proteger la economía de la creación de refugios de impuestos entre los inversionistas. Los paraísos fiscales son lugares comunes para la reestructuración de la propiedad de los activos. Muchos individuos preocupados por demandas o ejecución de cierres por dudas impresionantes prefieren transferir una porción de sus activos desde sus cuentas personales a las de una institución.

No hay revisión para la aprobación de inversiones extranjeras directas, es un proceso limitado. En la mayoría de los casos el país anfitrión no puede terminar eficientemente el carácter de la aplicación y la veracidad de la información que dan los solicitantes. En San Cristóbal, por ejemplo, si la inversión es completamente propiedad de extranjeros, los inversionistas deben donar XCD\$ 250,000 no reembolsables a la Fundación de la Diversificación de la Industria de San Cristóbal, o invertir US\$ 400.000 en un proyecto inmobiliario aprobado. La Red de Control de Crímenes Financieros ha dicho anteriormente que el programa CbI de San Cristóbal da acogida a los "actores ilícitos". Esto puede afectar las relaciones de intercambio y acuerdos y afectar la credibilidad del sistema financiero.

3.4.2 Temas y desafíos institucionales

El tema de la burocracia y las regulaciones es apremiante en muchos países de la región. La reforma regulatoria se encuentra detenida por las instituciones; en este nivel la aprobación puede necesitar que se establezcan sistemas de apoyo de supervisión, evaluación y aplicación de medidas correctivas. La capacidad de las instituciones para promulgar leyes depende de su disponibilidad de recursos. La integración económica regional, en especial la unión aduanal, puede alentar a los inversionistas a eludir los derechos de aduana (Tariff Jumping), es decir, a invertir en un país miembro en particular para poder comerciar libremente con todos los miembros. Este asunto es sumamente importante para todas las instituciones involucradas.

Un desafío importante es la supervisión de las actividades y negocios transfronterizos y la evasión de impuestos, además de ser fundamental para el intercambio y la gestión de información entre la administración de impuestos en la CARICOM. Una institución independiente puede ser eficaz para

asegurar la transparencia y responsabilidad y debe funcionar como un centro de monitoreo, evaluación y diseminación de la información sobre regímenes de impuestos.

3.4.3 Temas y desafíos regulatorios

Aparte de algunas barreras regulatorias, el pequeño tamaño del mercado de la CARICOM limita también la entrada de empresas extranjeras. Los gobiernos de la CARICOM han sido confrontados sobre el tema de los ingresos por impuestos perdidos en inversiones en paraísos fiscales. Deben crear entonces leyes más definidas y restrictivas que eliminen estas lagunas fiscales.

Cada marco regulatorio debe ajustarse al plan y objetivo de desarrollo nacionales, los países de la CARICOM se encuentran en diferentes niveles de desarrollo y diferentes niveles de crecimiento económico. De hecho, el valor agregado lo manejan diferentes sectores y por lo tanto los diferentes esquemas y políticas fiscales, que pudiesen generar mayores ingresos en el sector de los servicios de un país miembro, pudiesen en otro no ser tan efectivos o eficientes.

Otro reto es el efecto de las regulaciones sobre los costos. Cada estado miembro tiene que correr con el costo de los recursos que se necesiten para la implementación de políticas y programas.

3.4.4 Similitudes y diferencias entre los marcos regulatorios

Las diversas regulaciones impuestas en el tratado de Chaguaramas (por ejemplo, la regulación para "Evitar Impuestos Dobles" y la Estructura de Impuestos Corporativos e Incentivos Fiscales) son similares en su propósito y definición de bases imponibles y mercancías.⁴⁵

There are notable differences in the corporation tax system of the various Member States, particularly in the manner in which taxes are calculated and how expenses are classified.⁴⁶ Moreover, deductions on income and capital may vary from item to item in different countries. A list of items for which there are variations in policies follows; interest deductions, pension deductions, premium tax, interest on withholding tax rates and capital allowances.

4. Situación Actual

4.1 Revisión de las principales iniciativas de armonización

En el Artículo 69 del Tratado Revisado de Chaguaramas, la CARICOM establece el derecho de cada país miembro de armonizar los incentivos de inversión. Estos incentivos tomaron la forma de vacaciones fiscales que exoneraron a ciertas industrias de impuestos corporativos y deberes aduanales. El acuerdo se dirige a la implementación de "la armonización de los incentivos fiscales en el esquema industrial", cuyo objetivo es de promover el establecimiento de industrias en términos y condiciones similares para toda la CARICOM.

El Acta de Incentivos Fiscales desempeña un papel apaciguador para los inversionistas al proveer protección legal para la inversión, lo que aumenta la previsibilidad, estabilidad y transparencia del régimen legal y promueve las mejores prácticas internacionales relacionadas con la inversión. Específicamente, el Acta permite que las compañías que cumplen los requisitos para los incentivos, se beneficien de concesiones libres de impuestos y vacaciones fiscales hasta por 15 años. En el caso de Montserrat, de acuerdo con la Ordenanza de Incentivos Fiscales de 1975, las vacaciones

⁴⁶ Variaciones en los Efectos de las políticas fiscales en la armonización de impuestos regionales.

78

fiscales se otorgan por períodos de cinco o diez años, aunque se puede negociar período más extensos de hasta quince años dependiendo de la naturaleza de la inversión. EL desempeño del inversionista se revisa luego de que se han otorgado los incentivos.

Las iniciativas de armonización en la CARICOM desde 1990 en adelante se han centrado en la remoción de muchas barreras al comercio. Los estados miembros han estado de acuerdo con el Arancel Externo Común (AEC) para las importaciones fuera del mercado común. El AEC se redujo de entre 0-70 por ciento a 0-45 por ciento y luego a 0-20 por ciento en 5 años. Adicionalmente, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y su sucesor, la WTO, que entró en vigor el 1 de enero de 1995, aceleraron el proceso de apertura a los mercados de todas las economías. Uno de los desafíos que enfrentaron los estados miembros con respecto al AEC fue la armonización de los diferentes niveles de los aranceles aduanales o tarifas cobradas por los varios países en cuando a los bienes importados de terceros países. A fin de solventar este tema se crearon términos generosos para los países menos desarrollados; a los cuales países se les otorgan más años de vacaciones fiscales que a los países más desarrollados (Secretaría de la CARICOM).

Además, los estados miembro han estado utilizando subsidios y créditos fiscales (es decir, vacaciones fiscales), a saber, la concesión de exenciones temporales para firmas nuevas o inversiones de impuestos específicos (normalmente el impuesto sobre sociedades) y/o exenciones de obligaciones administrativas (como entregar declaraciones tributarias). Las vacaciones fiscales han disminuido las inversiones de manera parcial luego de la inversión inicial al inicio de las mismas, ya que cualquier inversión adicional atraerá tasas cada vez más elevadas, las vacaciones fiscales son particularmente atractivas para inversiones frontales, de ganancias rápidas (Moore W, 2010). Las vacaciones fiscales pueden ser parciales si ofrecen una reducción de los requisitos en vez de tenerlos por completo. Por lo general, han causado un impacto en los ingresos gubernamentales y han erosionado la base impositiva en Caribe. Chai y Goyal (2008) determinaron que en el ECCU la pérdida de ingresos por impuestos rondaba el 3% del PIB en Granada y 6% en Antigua y Barbuda.

Los subsidios a la inversión y créditos fiscales (vacaciones fiscales), si bien poseen características positivas como ser fáciles, transparentes y automáticas para implementar, también posan ciertos peligros (Klemm, 2009). En primer lugar, los gobiernos se arriesgan a la erosión de sus bases de impositivas si también reducen los impuestos en las inversiones existentes. En segundo lugar, los subsidios en las inversiones tienden a dirigir el capital hacia los bienes de corta duración, ya que cualquier reemplazo calificará de nuevo para los subsidios. En tercer lugar, este tipo de subsidios se otorgan por lo general a inversiones físicas y proveen por lo tanto un sesgo en contra del desarrollo del capital humano (Moore W, 2010).

La región también ha ratificado el Acuerdo de Tributación Doble Intra-CARICOM. Actualmente, este acuerdo se encuentra en vigor en Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago. El acuerdo contiene disposiciones para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta, las utilidades o ganancias y ganancias de capital, y para el fomento del comercio regional y las inversiones. El acuerdo de tributación doble intra-regional protege a los nacionales de la CARICOM auto-empleados del pago de impuestos en más de un Estado miembro con respecto a las ganancias por la misma inversión.

4.2 Oportunidades de Armonización

En el Caribe abundan las políticas específicas por sector, predominantemente dirigidas hacia el turismo, la manufactura y el sector de servicios financieros. Las políticas de armonización deben ser dirigidas a estos sectores que ofrecen las mayores oportunidades para incrementar el crecimiento macroeconómico en general.

Los países de la CARICOM tienen el potencial para armonizar el sector energético. Esto requiere mantener el foco en el desarrollo de las leyes que promuevan la energía renovable y reduzcan el costo de producción.

Las políticas del sector de inversiones pueden ser armonizadas. Se ha convertido en algo primordial que los países reestructuren su proceso de registro de negocios y que ayuden a los inversores extranjeros a superar cualquier obstáculo legal o logístico, para así facilitar lo que en ocasiones se convierte en un proceso lento y complicado con muchas instituciones diferentes. Los estados de la CARICOM pueden establecer una ventanilla única para la instalación de negocios. Esto puede ayudar en la transformación de los procesos y retos que enfrentan los inversionistas. Tener esta ventanilla única o una agencia de promoción de inversión integrada podría ayudar en la reducción del tiempo empleado y facilitaría el establecimiento de un negocio. También contribuiría a la estandarización de los procesos entre los estados miembro. Además de que podría ser usado para promover el uso de un marco de trabajo regulatorio común para las TIC y el comercio electrónico.

Las Leyes sobre Incentivos Fiscales pueden modificarse para alcanzar una agenda armonizada. Aunque esto puede requerir que las industrias se reubiquen con base en la comparación de ventajas de unos estados miembro con otros. La reubicación puede cambiar los niveles de ingreso y la demanda de factores de producción, lo que puede generar ganancias para ciertos miembros y pérdidas para otros.

5. Implicaciones en material de política

La armonización y coordinación de los marcos regulatorios requieren que las instituciones sean transparentes y eficientes. Las políticas deben estar diseñadas para apuntar a la maximización de los beneficios de todos los Estados Miembros y no debe llevar a la erosión de la posición competitiva del Estado, tampoco a la pérdida de ingresos. Las políticas deben sin embargo estar desarrolladas para facilitar los métodos innovadores de apoyo a los planes de desarrollo, prioridades nacionales y para reducir los costos de la implementación de las estrategias y programas necesarios.

Además, la competencia entre la región y otras economías, particularmente América Central y del Norte, no debe basarse en los precios sino en las innovaciones, ya que las ganancias se generan a partir de la oferta de un grupo diferente de bienes y servicios. Los reguladores deben, por lo tanto, explorar la posibilidad de coordinar sus marcos de trabajo y permitir ser más flexibles para promover la innovación. Esto puede lograrse a través del uso de la tecnología y la energía renovable. El tamaño del mercado de la CARICOM limita el grado de ingresos por la armonización fiscal y limita los subsidios lo que promueve la reducción de impuestos. Esto lleva a obtener ingresos más bajos y distorsiones que pueden crear problemas posteriores en la búsqueda de un espacio económico único.

80

La innovación es esencial para promover la inversión extranjera y para que los estados CARICOM sean internacionalmente competitivos. Esto requiere una fuerte inversión en la investigación, el desarrollo y el buen funcionamiento de instituciones independientes no gubernamentales. Son entonces de vital importancia políticas sensatas que guíen las condiciones para la innovación, así como mano de obra calificada, un sistema financiero robusto y mercados de trabajo y productos que funcionen correctamente.

6. Conclusiones

Existe un número limitado de marcos regulatorios diseñados para facilitar la movilización de la CARICOM hacia un espacio económico único. Los marcos existentes no son suficientes para atraer la inversión extranjera. Es de vital importancia el punto hasta el cual estos marcos brindan el apoyo que puede facilitar la armonización de las políticas por industrias que están orientadas hacia las mejores prácticas ambientales. La regulación ambiental puede aumentarse al ampliar las leyes y ordenanzas que promuevan y faciliten la especialización y uso de energía renovable.

Los ingredientes principales para la integración económica regional incluyen la eliminación de barreras relacionadas y no relacionadas con los aranceles entre los estados miembro, incluye además tener una política de comercio externo que de curso a restricciones comerciales externas contra no-miembros, iniciar el libre movimiento de bienes y servicios, así como el libre movimiento de factores de producción a través de las fronteras nacionales, armonizar las políticas, unificar las políticas monetarias nacionales y adoptar una moneda común. Alcanzar la integración económica no se limita ni se refiere a la eliminación de barreras comerciales. Existe la necesidad urgente de una estrategia coherente que promueva la inversión extranjera directa y la competitividad como unidad, a través de la aplicación de políticas energéticas, del sector financiero y del sector competitivo.

III. ARMONIZACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS EN EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)

1. Resumen Ejecutivo

Después de más de cinco décadas de gestación, la integración regional se ha logrado materializar mucho más en el ámbito comercial que en cualquier otra área de política. Las diferencias en los niveles de crecimiento y desarrollo socio-económico, así como la "resistencia" de parte de los Estados a ceder soberanía, ha conducido a una especie de "reconocimiento implícito" de que la integración regional ha alcanzado un punto máximo, más allá del cual el costo político de avanzar resultaría muy elevado.

Los impulsos provocados por las negociaciones con terceros, en especial con dos de los principales socios comerciales --Estados Unidos y la Unión Europea--, han venido impregnarle a la región renovadas fuerzas para continuar con la profundización de su proceso de integración económica. Especialmente, porque han servido para llenar vacíos de la legislación regional, tal es el caso de las obligaciones en materia de política de competencia y acatamiento de los compromisos laborales. Incluso, en áreas como servicios financieros, migración y normas laborales, el marco regulatorio que rige el mercado regional ha sido más un resultado del cumplimiento de estándares internacionales o de compromisos internacionales asumidos por cada país en las negociaciones del tratado con Estados Unidos, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o los de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que de un proceso de gestación endógeno o promovido por propios instrumentos jurídicos centroamericanos. En todos estos ámbitos, la verdadera armonización será posible en la medida en que cada país cumpla con sus obligaciones y

promueva una adecuada implementación, una mayor observancia y respeto al Estado de Derecho.

Aunque la agenda regional se ha vuelto más compleja porque ahora se ocupa de asuntos migratorios, de seguridad, ambientales y narcotráfico, entre otros, la solución al proceso de armonización no está en crear nuevas reglas. Por el contrario, la región debe darse a la tarea de autoexaminarse para identificar donde ha logrado cumplir con sus obligaciones. La "reinención" periódica de agendas o metas alejadas de la realidad, que no logran materializarse en acciones concretas, no solo resta credibilidad al proceso sino que implica una mala asignación de los recursos disponibles.

Los países de la región deberían apostar a crear agendas menos ambiciosas, pero más profundas y efectivas. Más aún, deberían ocupar sus recursos en el cumplimiento de los compromisos asumidos tanto en el ámbito multilateral, como intrarregional y con terceros países. De esta forma, no solo se lograría el fortalecimiento de la capacidad institucional y del debido proceso, sino una mayor credibilidad en el Estado de Derecho y, en consecuencia, una mayor armonización de las reglas que rigen la integración regional.

2. Introducción

El proceso de integración regional, entendido como el conjunto de acciones encaminadas a lograr, en una primera instancia la integración comercial, ha estado altamente influenciado por el contexto socio-político de los propios países. Desde sus orígenes a la fecha es posible identificar cuatro grandes fases: 1) La conformación del Mercado Común Centroamericano --MCCA-- (1960-1980); 2) Impasse o retroceso de la integración regional (1981- 1990); 3) La reactivación de la integración regional (1991-2000) y 4) La Unión Aduanera Centroamericana --UAC-- y los impulsos externos (2001-al presente).

Cinco han sido las economías que han realizado mayores esfuerzos en la integración regional (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), a las cuales Panamá se ha sumado recientemente. No obstante, para Belice y República Dominicana, que también son miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la dinámica de la integración ha sido un proceso más alejado de su realidad interna y, en su lugar, ha servido de foro de discusión política para algunas de las preocupaciones que ocupan la agenda regional.

Después de más de cinco décadas de esfuerzos, la integración regional se ha logrado materializar mucho más en el ámbito comercial que en cualquier otra área de política pública. Hoy, la integración regional se encuentra en una transición entre lo comercial y lo económico, en el entendido que la primera se produce cuando existen modificaciones estructurales, que aunque importantes desde el punto de vista sectorial, tienen poca incidencia en el conjunto, debido a que la preocupación básica de los países radica en defender su soberanía nacional. Mientras que, en una integración económica las estructuras de los países que conforman el bloque requieren, además, de una gestión común de los factores nacionales y de cierta pérdida de soberanía nacional (Cecchini P., 2003), de manera que el diseño de políticas económicas debe ser coherente y coordinada. Como se analizará en este documento, si bien se han logrado avances significativos en la armonización de regulaciones para el comercio de bienes y la movilidad de algunos factores, todavía existe un alto grado de independencia en la aplicación de políticas que trasciendan más allá del plano comercial. Más aún, en el plano político los compromisos regionales son incluso menos vinculantes.

82

Centroamérica sigue siendo el segundo socio comercial más importante para la propia región. Durante más de medio siglo, el comercio intrarregional ha crecido de manera exponencial. Existe un número considerable de empresas, principalmente dentro del sector industrial, para las que el “mercado local sigue siendo el centroamericano, su mercado natural. La inversión intrarregional también ha experimentado avances y ha habido un auge en materia de alianzas estratégicas y fusiones en sectores como transporte, banca, servicios profesionales, inmobiliarios, construcción y la educación superior.

Este documento analiza la evolución del proceso de integración regional y de los instrumentos que han permitido una mayor convergencia de los marcos regulatorios. En especial de aquellos que han promovido la circulación de bienes, servicios y de los factores de producción. Para tales efectos, se analiza el grado de armonización del marco jurídico en los países del SICA, haciendo especial énfasis a los instrumentos que han promovido la facilitación del comercio de mercancías; los instrumentos para facilitar el comercio de servicios y la inversión, así como aquellos tendientes a facilitar la movilidad del factor trabajo (política laboral y migratoria) y los esfuerzos en materia de política de competencia. En el apartado V) también se revisan las principales limitaciones que le ha impedido a la región una integración más profunda. Finalmente, en una sexta sección se plantean algunas reflexiones y recomendaciones sobre los principales retos que debe enfrentar Centroamérica en el corto y mediano plazo, desde la perspectiva de su integración económica.

3. Del Mercado Común Centroamericano a la Unión Aduanera

La firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (TGIECA) en 1960⁴⁷ dio paso a la conformación de lo que se denominó hasta hace pocos años el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Su objetivo era perfeccionar una zona de libre comercio entre los países signatarios y adoptar un arancel externo común, con miras a la conformación de una unión aduanera. Por tanto, no resulta casual que el proceso de integración regional estuviese históricamente marcado por un mayor grado de avance en el plano comercial que en cualquier otra área de política.

Si bien el TGIEC marca un punto de partida formal para la integración regional, hubo algunos acontecimientos que la precedieron como la firma, en 1958, del Tratado Multilateral de Comercio, Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y su Protocolo sobre Preferencia Arancelaria Centroamericana; y el Convenio sobre el Régimen de Industrias de la Integración, que confirman el interés de los países en la economía regional. Aunque se trató de instrumentos de limitada cobertura y profundidad (Morales, D. 2003, p. 258).

En el proceso de integración regional es posible identificar cuatro etapas claramente definidas o marcadas por giros en la dinámica centroamericana que constituyen verdaderos puntos de inflexión para el perfeccionamiento del mercado común:

3.1 Conformación del MCCA (1960-1980)

Durante estas dos décadas, los esfuerzos en materia de integración regional estuvieron enfocados, fundamentalmente, en la conformación de una zona libre del pago de aranceles y el compromiso de reducción de las barreras no arancelarias al comercio de mercancías, así como la creación de un arancel externo común, cuyo principal objetivo era promover el comercio

⁴⁷ Entró a regir en el 1961 para El Salvador, Guatemala y Nicaragua; en 1962 se incorporó Honduras y en 1963 Costa Rica; mientras que Panamá aprobó los instrumentos mediante los cuales se incorpora al Subsistema de Integración Económica Centroamericano en abril de 2013. Lo anterior, pese a que desde 1991 formaba parte del Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

intracentroamericano y crear --en alguna medida-- un barrera de ingreso para terceros. De esta manera, se logra liberar el comercio para la gran mayoría de las mercancías con la excepción de los denominados productos del Anexo A y se armoniza en un 90% de los aranceles a países fuera de la región.

De igual forma, se adoptan principios básicos como el de no discriminación, origen de las mercancías y se sientan las bases para regular las prácticas desleales de comercio --subsidios y dumping--, así como la aspiración a la plena libertad de tránsito en sus territorios para las mercancías de los otros países parte.

Desde el punto de vista institucional, se crea el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) como instrumento de financiamiento y promoción del crecimiento económico de la región; el Consejo Económico Centroamericano conformado por los Ministros de Economía de cada país como órgano decisorio encargado de coordinar la política económica de los países de la región y también se crea la Secretaría del Consejo Económico.

En 1962, los mismos cinco países de la región firmaron la carta de creación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), mediante la cual se reafirmaba el interés de conformar una comunidad económico-político, cuya principal aspiración era la integración de Centroamérica. La ODECA creaba, a su vez, la institucionalidad para la discusión y toma de decisiones a nivel político, cuyo órgano supremo lo constituía la reunión de Jefes de Estado; seguido de la conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores. Con ese mismo instrumento también se crea el Consejo Legislativo; la Corte de Justicia Centroamericana; el Consejo Cultural y Educativo y el Consejo de Defensa Centroamericana y se reiteran las funciones del Consejo Económico Centroamericano.

Aunque parecía estar clara la jerarquía de las instituciones a cargo de la integración regional, no fue posible establecer los canales adecuados de comunicación y coordinación entre las diferentes instancias; por el contrario, lo que se desató fue una lucha por la hegemonía entre los órganos políticos y aquellos encargados de la integración económica (Morales, D. 2003, p. 262). Vale señalar que en la actualidad todavía existen áreas en donde esta divergencia persiste.

Esta fue la época donde se experimentó el mayor crecimiento en el comercio intrarregional. Durante esos veinte años, las exportaciones hacia los otros países centroamericanos se multiplicaron en 37,2 veces, al pasar de US\$30 millones, en 1960, a US\$1129 millones en 1980.

3.2 Impasse o retroceso de la integración regional (1981- 1990)

Esta fase estuvo marcada fuertemente por el recrudecimiento de los conflictos armados en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, cuyos efectos provocaron cambios en la estructura política de los países, con repercusiones económicas y sociales que se hicieron sentir en toda Centroamérica. Durante lo que denominó "la década perdida" para la integración regional, el proceso de pacificación pasó a convertirse en la prioridad para los países centroamericanos, de tal forma que la integración como objetivo pasó a ocupar un lugar secundario en las agendas de las autoridades. Entre 1981 y 1990 las exportaciones intrarregionales cayeron un 28%.

La cooperación internacional, especialmente la europea, tuvo una contribución importante en la búsqueda de soluciones a estos conflictos bélicos. Estados Unidos, por su parte, con el objetivo de reactivar la economía regional y evitar las "oleadas" migratorias que la guerra había desatado creó la denominada Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) o mecanismo mediante el cual otorgaba preferencias arancelarias a los productos importados desde la región siempre que se cumpliera con ciertas condiciones.

84

Tras los esfuerzos de paz realizados en el marco de las negociaciones de Contadora, Esquipulas I y, en especial, la firma del Acuerdo de Paz de Esquipulas II, suscrito por los Presidentes de Centroamérica en agosto de 1987, la integración regional volvió a recobrar fuerzas. Con este acuerdo no solo se lograba poner fin a más de una década de conflictos armados en la región, sino que se reconocía el "indispensable binomio entre integración económica y la integración político-social, sin la cual resultaba imposible llegar a cualquier acuerdo en Centroamérica" (Morales, D. 2003, p. 264)

Pese a tratarse de una época tan convulsa y conflictiva, en 1985 entró en vigencia el Convenio sobre el régimen arancelario y aduanero centroamericano, que vino a sentar las bases para la verdadera creación de un régimen arancelario común y, con éste, se crea el Consejo de Ministros de la Integración Económica (COMIECO), como órgano decisorio en materia de asuntos de la integración económica y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Con un ámbito de acción bastante ambicioso, este Convenio pretendía, entre otros aspectos: estimular la eficiencia productiva y racionalizar el costo de la protección arancelaria; ayudar a perfeccionar la organización y administración de los servicios aduaneros de las economías de la región con el fin último de consolidar un sistema arancelario y aduanero regional.

3.3 Reactivación de la integración regional (1991-2000)

En el Plan de Acción resultante de la VII Cumbre de Presidentes Centroamericanos, de junio de 1990, se instruye a los ministros responsables de la integración y el desarrollo regional para que analicen los instrumentos jurídicos de la integración con el fin de crear un nuevo marco jurídico y operativo⁴⁸, en vista de que los esfuerzos precedentes no habían logrado fructificar. Después de varios meses de discusión, en diciembre de 1991, entró a regir el Protocolo de Tegucigalpa y con éste un renovado esfuerzo por crear un marco institucional que permitiera una adecuada coordinación entre los diversos agentes que participan en el proceso.

Con este Protocolo se crea el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) como órgano decisorio para la atención de los asuntos políticos, sociales y ambientales que ocuparían la agenda regional. Este nuevo marco tenía entre sus aspiraciones: procurar una mayor vinculación entre los órganos, las instituciones y los foros sectoriales de integración; consolidar los sistemas democráticos y el respeto a los derechos humanos; promover el desarrollo sostenible; superar la pobreza extrema; así como erradicar la violencia, el narcotráfico, la corrupción y el tráfico de armas. El Protocolo de Tegucigalpa marca, sin duda, un punto de inflexión en la dinámica de la integración centroamericana, ya que no solo incorpora al proceso variables más allá de lo estrictamente económico, sino que reafirma el interés de consolidar un bloque económico regional para insertarlo de forma exitosa en el mercado internacional. En otros términos, apunta a una integración más integral a lo interno, pero más abierta en su relación con el resto del mundo.

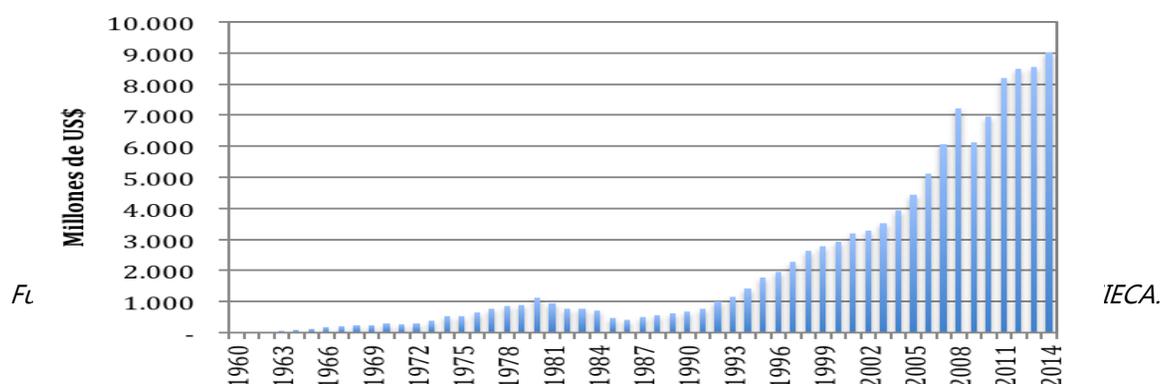
En octubre de 1993, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, suscribieron el denominado Protocolo de Guatemala, cuyo principal objetivo era adaptar el TGIECA a la nueva realidad regional, incluida la institucionalidad creada por medio del Protocolo de Tegucigalpa. De esta forma, se crean o transforman órganos de la integración que contribuirían a realizar una labor más coordinada, tanto a nivel técnico como político y administrativo. En el plano político-decisorio se consolida el Consejo de Ministros de Integración Centroamericana (COMIECO), el Consejo Intersectorial de Ministros de Integración, el Consejo Sectorial de Ministros de Integración y el Comité Ejecutivo de Integración Económica; que estarían siendo apoyados por la Secretaría de

⁴⁸ VII Cumbre de Presidentes Centroamericanos (1990). Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA). Antigua, Guatemala.

Integración Económica Centroamericana (SIECA), la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano, la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano y, por último, la Secretaría de Integración Turística Centroamericana.

Esta es, sin duda, una de las fases en donde se observó mayor grado de avance en términos del ordenamiento del marco institucional que serviría de apoyo para la integración centroamericana y durante la cual se gestaron numerosos instrumentos para armonizar la normativa vigente en los cinco países de la región, como se analizará más adelante. Este impulso a la integración también se reflejó en una mayor dinamismo en comercio intrarregional de mercancías, el cual pasó de US\$782 millones, en el 1991, a US\$2944 en el 2000, como se puede observar en el Gráfico 1.

GRÁFICO 1
Centroamérica⁴⁹: Evolución del comercio intrarregional (1960-2014)



Fuente: SIECA.

3.4 La Unión Aduanera Centroamericana (UAC) y los impulsos externos (2001-al presente)

En marzo de 2002, los presidentes de la región aprueban un Plan de Acción que tenía como objetivo acelerar el proceso de Unión Aduanera Centroamericana (UAC) con miras a la profundización de la integración económica regional. No fue hasta dos años más tarde que se logra el Marco General que regiría dichas negociaciones, pese a que el plan pretendía que la UAC culminara en el 2004. Las dificultades para llevar a la práctica los compromisos asumidos a nivel político limitaron, una vez más, la consecución de los objetivos. No obstante, estas aspiraciones sirvieron para dar un nuevo impulso a la integración regional y, muy especialmente, para formalizar algunos procesos de toma de decisiones que hasta ese momento habían estado cargados de mucha subjetividad y altas dosis de improvisación.

Más que en cualquier otro período, los países de la región lograron avanzar en la armonización de los principios y algunas reglas que rigen tanto el comercio de bienes como el de servicios. Por ejemplo, la armonización en materia de arancel externo común experimentó un mayor avance que durante la década anterior. Los rubros armonizados pasaron de un 76% del total de mercancías a inicios del 2003 a un 95,7% en el 2014. Se logró acordar normativa en materia de servicios e inversión, el Reglamento sobre Origen de las Mercancías (2006), se actualizó el Reglamento sobre Medidas de Salvaguardia y Prácticas de Comercio Desleal, el Reglamento sobre Tránsito Internacional Terrestre; el Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos

⁴⁹ Se refiere a las exportaciones a los países de la región reportadas por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (desde 1994).

86

Sanitarios y Fitosanitarios. También se actualizó el mecanismo que permitiría solucionar las controversias comerciales entre Centroamérica; el Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su reglamento; además de un grupo importante de regulaciones en materia de transporte regional; entre los que destacan los acuerdos centroamericanos en materia de Circulación por Carreteras y el de Señales Viales Uniformes desde el punto de vista de reglamentación técnica, se logró establecer un mecanismo formal para la elaboración de reglamentos técnicos y ha sido la época en la cual fueron aprobados una mayor cantidad de estos instrumentos.

En esta misma fase, los países de la región experimentaron una política comercial más agresiva en materia de negociaciones con terceros, una vez fue aprobada la cláusula de dispensa al artículo XXV del TGIECA que les impedía negociar de forma unilateral socios comerciales externo a la región. El primero en solicitar esta dispensa fue Costa Rica para poder iniciar negociaciones bilaterales con México.

A la fecha, seis de las economías centroamericanas⁵⁰ han firmado acuerdos comerciales con once países o bloques de países, de los cuales los tratados⁵¹ con Chile, República Dominicana, Panamá, Estados Unidos, México⁵² y Unión Europea fueron negociados de forma conjunta al menos en los aspectos normativos. De manera que en lo referente a los anexos de acceso a mercados, reservas y medidas disconformes cada economía negoció de forma bilateral, con excepción del acuerdo con Europa, en donde algunos de estos aspectos también se negociaron como región. Por su parte, los otros acuerdos firmados con la CARICOM, Canadá, Singapur, China, Taiwán, la Asociación Europea de Libre Comercio y Perú han sido negociados por un solo país centroamericano o por subgrupos de países. De esta forma, aunque uno de los objetivos de la integración era lograr una política comercial armonizada y una inserción de la región --como un todo-- en el mercado internacional, la realidad político-económica de cada uno de los países hizo que algunos avanzaran más rápidamente que otros en sus negociaciones con terceros.

Dos son los acuerdos comerciales que marcan una pauta para la integración regional, el tratado con Estados Unidos y el negociado con la Unión Europea. No solo porque fueron negociados de forma conjunta entre los cinco países de la región, sino porque incluyen compromisos que aplican entre los propios países de la región, en el primer caso; o bien, porque existen obligaciones de aplicación exclusiva para Centroamérica en materia de integración como sucede en el marco del acuerdo con Europa.

Otro de los acontecimientos relevantes durante este período, fue la reciente incorporación de Panamá al Subsistema de Integración Económica Centroamericano, oficializada en junio de 2012 y ratificada por el congreso panameño un año más tarde. Si bien este país todavía mantiene algunas excepciones y plazos para hacer efectivos sus compromisos en el marco de la UAC, a mediados del 2015 ya había puesto en vigencia la mayor parte de la legislación centroamericana común.

No cabe duda que en las primeras cuatro décadas de gestación el proceso de integración estuvo determinado --en mayor o menor medida-- por situaciones muchos más endógenas o propias de la dinámica interna de los países de la región. Tal es el caso de las guerras civiles, los procesos migratorios, la recuperación post-conflictos bélicos, el mayor o menor interés de los gobiernos de turno en la integración y la descoordinación entre los órganos de la institucionalidad regional, entre otros aspectos. Durante los últimos quince años, en especial después de 2002 cuando se acuerda conformar la UAC, ha sido posible ordenar y formalizar mucho más el proceso de toma de

⁵⁰ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

⁵¹ Panamá negoció de forma bilateral con Chile. República Dominicana, el Tratado con la Unión Europea y se incorporó el CAFTA-DR.

⁵² Se refiere a la renegociación del Tratado Centroamérica - México.

decisiones y la búsqueda de consensos. A lo anterior se suma, el interés de los dos principales socios comerciales de la región por atender los temas comerciales con un solo bloque de países y evitar el desgaste de "individualizar" la relación con cinco economías diferentes.

En las secciones siguientes, se analizarán algunos de los principales avances en materia de armonización de algunos de los marcos regulatorios que rigen los flujos migratorios, la inversión extranjera y el comercio de servicios; en especial, cómo parte de esta convergencia se deriva de los compromisos de Centroamérica a nivel multilateral, o bien, en el marco de los tratados de libre comercio negociados por la región con Estados Unidos y la Unión Europea.

4. Grado de armonización del Marco Jurídico en los países del SICA

A continuación, se analiza el grado de avance y los principales obstáculos que ha experimentado la integración regional en las áreas de política con mayor impacto sobre la movilidad de factores para los países del SICA⁵³. También se hace un repaso por los instrumentos que han facilitado la circulación de bienes, ámbito de acción donde se observan los avances más significativos desde la perspectiva de la integración económica centroamericana.

4.1. Instrumentos para facilitar el comercio de mercancías

A lo interno del MCCA, el 99% de los bienes originarios goza de libre comercio, lo que en otras palabras significa, que todos los productos comerciados entre los países de la región, que cumplan con la regla de origen centroamericana, no están sujetos al pago de derechos arancelarios de importación, salvo aquellas mercancías incluidas en el "Anexo A" del TGIECA. A diciembre de 2014, el café y el azúcar son los únicos productos para los cuales se aplican aranceles para los cinco países de la región, además aplican restricciones arancelarias entre dos o tres países para el alcohol etílico, así como para algunas bebidas destiladas y derivados del petróleo⁵⁴. Con el ingreso de Panamá a la UAC, la lista de productos excluidos del libre comercio (Anexo A) se extiende al incorporar, además de azúcar y café, las carnes de cerdo, pollo, aceite de palma, arroz y vehículos, entre otros. No obstante, este tratamiento aplica de forma bilateral entre los cinco países que conformaron el MCCA inicialmente y Panamá que se suma al bloque hasta en el 2013.

El arancel externo común se encuentra armonizado en un 95,7% de sus códigos, de conformidad con la siguiente estructura aprobada por el COMIECO:

0% para bienes de capital y materias primas no producidas en la región;
5% para materias primas producidas en Centroamérica;
10% para bienes intermedios producidos en Centroamérica; y,
15% para bienes de consumo final
15% o más, para bienes con alguna situación "especial"

En este último grupo se ubican productos que por razones fiscales, compromisos multilaterales o situaciones propias de alguna rama de producción centroamericana mantienen aranceles superiores al 15% (SIECA, 2014, p. 20).

⁵³ Los países miembros del SICA son Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana; sin embargo, la mayor parte de los procesos de armonización o convergencia de legislación se han llevado a cabo entre los países fundadores del MCCA a quienes más recientemente se ha unido Panamá. De manera que con Belice y República Dominicana el proceso de integración ha estado mucho más limitado a acuerdos de cooperación y obligaciones de menor alcance o vinculación.

⁵⁴ Solo aplican entre Honduras y El Salvador, y entre Honduras y Costa Rica para el caso del alcohol etílico.

88

La región cuenta, a su vez, con normativa comercial común destinada a dar respaldo al comercio intrarregional, como lo es el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA IV) y el Reglamento sobre el Origen de las Mercancías, así como el Reglamento sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional y el de Valoración Aduanera de las Mercancías.

En el área de barreras no arancelarias, Centroamérica cuenta con un Reglamento sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, desde 1999, que establece un marco de referencia para que los países puedan aplicar estas medidas con el fin de proteger la vida y la salud, tanto humana como animal y vegetal; el reglamento de Medidas de Normalización, Metrología y Procedimientos de Autorización; así como con un procedimiento para la Revisión, Análisis y Solución de Barreras no Arancelarias en el Comercio Intrarregional. Todos estos instrumentos tienen como objetivo reducir la aplicación de barreras no arancelarias en el comercio intrarregional, de forma discriminatoria. Al mismo tiempo, la región ha venido trabajando en la armonización y aprobación de Reglamentos Técnicos Centroamericanos (RTCA) en materia de Medidas de Normalización, Medicamentos y Productos Afines, Hidrocarburos, Alimentos y Bebidas, Insumos Agropecuarios, Agroquímicos, Semillas, Productos Veterinarios y Alimentos para Animales (SIECA, 2014, p.19). Lo anterior con el fin de homologar criterios y procedimientos que faciliten los flujos de mercancías en la región. Como por ejemplo la aprobación de un listado de 515 productos exentos de trámites fitosanitarios, por considerarse no riesgosos, y la aprobación de un Manual de Procedimientos Guía desde el punto de vista sanitario, que permita la movilización de animales dentro del territorio de la UAC. De igual forma, se ha venido trabajando en la elaboración de directrices que permitan la homologación de plantas productoras a través de la inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos no procesados.

La región también cuenta con reglamentos sobre Medidas de Salvaguardias (1998), Prácticas de Comercio Desleal (1995) y un Mecanismo de Solución de Controversias (1999). Este conjunto de reglamentos, sumados a las Reglas Modelo de Procedimientos y a un Código de Conducta, ofrecen un marco jurídico ágil para la defensa comercial de los sectores productivos centroamericanos y para la resolución de conflictos comerciales entre los países de la región.

En materia fiscal, en el 2006, los Ministros de Hacienda suscribieron el Convenio de Compatibilización de los Sistemas Tributarios y el de Intercambio de Información y Asistencia Mutua⁵⁵. Ambos instrumentos tienen como objetivo, respectivamente, iniciar los trabajos tendientes a la compatibilización de los tributos internos aplicables a los bienes y servicios comerciados en el territorio aduanero regional y prestar asistencia mutua y cooperación técnica en las funciones de gestión, fiscalización y recaudación de las entidades correspondientes de la región.

Durante ese mismo año, entró a regir el CAFTA-DR para El Salvador; Honduras, Guatemala y Nicaragua. La gran particularidad de este acuerdo comercial es su aplicación multilateral, lo que en otros términos implica que los derechos y obligaciones se "aplican entre los países centroamericanos y Estados Unidos, pero también entre ellos mismos". Con algunas excepciones, como es el caso de los productos incluidos en el Anexo A del TGIECA, "las medidas de salvaguardia agrícola y los acuerdos alcanzados de manera bilateral en materia de contingentes arancelarios" (Santamaría, 2009, p. 59-60). No se trata de una sustitución de los instrumentos jurídicos de la integración centroamericana, sino más bien de un complemento; de manera tal que el operador de comercio puede elegir el esquema preferencial que más le conviene para aprovechar las posibilidades de co-producción y acumulación de origen que el acuerdo permite. Pero además, la aplicación multilateral del CAFTA-DR logra llenar algunos vacíos legales presentes en el marco jurídico regional, como por ejemplo al otorgar preferencias arancelarias a mercancías

⁵⁵ Aunque solamente se encuentra vigente en Honduras y Guatemala.

que se producen al amparo de un régimen especial de exportación --como las zonas francas--; situación que no es factible en el marco jurídico centroamericano.

Con la puesta en marcha del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AACUE)⁵⁶ también se adoptaron compromisos en áreas esenciales para la libre circulación de mercancías, cuya implementación implicará una mayor armonización regional: procedimientos aduaneros, reglamentos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias. En el primer caso, los países de la región se comprometieron, en un plazo no mayor a tres años, a poner en marcha un mecanismo apto para el reembolso de los aranceles en caso que las mercancías ingresen a Centroamérica por un país distinto a su destino final. Además de lograr, en un período de cinco años máximo, la armonización regional en materia de legislación aduanera, procedimientos y requisitos aplicables a las mercancías originarias. El 25 de junio de 2015, los Ministros de Hacienda de la región⁵⁷ acordaron dicho mecanismo y su respectivo instructivo de llenado. Se espera que éste pueda entrar en vigor a partir del primero de diciembre de ese mismo año.

Centroamérica se comprometió, a su vez, en un plazo no superior a cinco años a adoptar algunos reglamentos técnicos regionales y procedimientos de evaluación en los cuales ya se había venido avanzando. Se hizo especial énfasis en los reglamentos aplicables a: alimentos y bebidas⁵⁸, medicamentos y productos afines⁵⁹ y en medidas de normalización⁶⁰. Al mes de agosto de 2015, de esta larga lista prácticamente todos los reglamentos han logrado aprobarse, excepto los relacionados con los temas de plaguicidas de uso agrícola y productos naturales. Para los productos no incluidos en esta lista, también se establece la posibilidad para que el Comité de Asociación del Tratado pueda incorporarlos en un programa de trabajo futuro.

Los compromisos en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias aunque están más enfocados a facilitar el tránsito de las mercancías europeas por Centroamérica, también tendrían implicaciones tangenciales para la integración. Por ejemplo, para un grupo reducido de productos de origen animal y vegetal las inspecciones de las mercancías de origen europeo deben limitarse a una sola inspección aleatoria en el punto de entrada del país de destino.

En diciembre de 2014, los presidentes de Guatemala y Honduras acordaron profundizar la unión aduanera entre ambos países. Dos meses más tarde, ambos gobiernos firmaron el Marco General de los Trabajos de la Unión Aduanera y, en abril de 2015, suscribieron el Protocolo Habilitante de la Unión Aduanera, que actualmente se encuentra en proceso de ratificación en los congresos de ambos países. Para agilizar las acciones en junio de 2015, se implementó un plan piloto en la Aduana de Agua Caliente basado en un modelo de aduana integrada; no obstante, las labores para lograr concretar esta iniciativa todavía continúan en el plano técnico.

En suma, la firma de tratados, protocolos, reglamentos y la adopción de resoluciones con miras a facilitar el comercio de mercancías es una de las áreas donde los resultados de la integración han sido notorios. Pese a que las diferencias entre las cinco economías y su manera de afrontar el

⁵⁶ Entre agosto y diciembre de 2013, dependiendo del país.

⁵⁷ Los países firmantes son Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

⁵⁸ Aditivos alimentarios para consumo humano; buenas prácticas de higiene para alimentos no procesados; etiquetado general para alimentos preenvasados; etiquetado de bebidas alcohólicas fermentadas; etiquetado de bebidas alcohólicas destiladas y etiquetado nutricional.

⁵⁹ Buenas prácticas de manufactura para medicamentos de uso humano, y su guía de verificación; Requisitos para el otorgamiento de registro sanitario de medicamentos de uso humano; verificación de la calidad de productos naturales; requisitos para el registro e inscripción de productos naturales; buenas prácticas de manufactura para los laboratorios fabricantes de productos naturales; etiquetado de plaguicidas de uso doméstico y de uso industrial; registro de plaguicidas de uso doméstico y de uso industrial y estudios de estabilidad de medicamentos de uso humano.

⁶⁰ Etiquetado para mercancías textiles y calzado.

90

entorno muchas veces han supeditado los objetivos regionales a las políticas internas de cada país y, con ello, han contribuido a retardar el proceso; lo cierto es que en materia comercial es donde la integración centroamericana ha logrado un mayor avance (Santamaría, 2009, p. 56). Los impulsos derivados de las negociaciones con terceros, en especial con Estados Unidos y la Unión Europea, por su parte, han contribuido a impregnarle a la región renovadas fuerzas para continuar con la profundización de su proceso de integración económica.

En esta área, los retos se concentran en lograr que todas las economías de la región hagan cumplir los compromisos y obligaciones en los plazos acordados, ya sea en el marco de los Planes de Acción derivados de la UAC o en los plasmados en los acuerdos con Estados Unidos y la Unión Europea. Más aún, que se trabaje en una mayor observancia de las obligaciones establecidas en el marco jurídico regional.

4.2. Instrumentos para facilitar el comercio de servicios y la inversión

El sector terciario ha venido cobrando cada vez mayor importancia dentro del producto interno bruto (PIB) mundial, los países de la región no ha sido la excepción. El comercio de servicios en Panamá (importación y exportación) representó en 2012 el 36,5% del PIB, 21% en Nicaragua, 16,6% para Costa Rica, 14,7% en Honduras, 13,5% en República Dominicana, 10,1% en El Salvador y un 9,7% para la economía guatemalteca (Cordero, 2013, p. 95). Aunque el principal generador de divisas por concepto de servicios continúa siendo la actividad turística, excepto en Panamá cuyo principal rubro son los servicios de transporte, durante los últimos quince años se ha experimentado un acelerado crecimiento en las exportaciones de "otros servicios". Dentro de estos últimos, se incluyen aquellos relacionados con: comunicación, construcción, seguros, financieros, cómputo, licencias, personales, gubernamentales y otros servicios empresariales.

Este dinamismo también ha venido acompañado de nuevas reglas y compromisos, que aunque no necesariamente nacen en el seno de la integración regional, constituyen una base sobre la cual se rigen los países y, por tanto, han promovido en cierta medida un mayor grado de armonización. Aunque esta última no necesariamente ha logrado avanzar al mismo ritmo que la realidad.

Con el Protocolo del Guatemala (1993), se hizo evidente el interés de la región por lograr una mayor integración en materia de servicios y fomentar la inversión. En los artículos 18, 19 y 30 de este instrumento, los países centroamericanos se comprometen a procurar la libre movilidad de la mano de obra y del capital en la región, mediante la aprobación de las políticas necesarias para lograr ese propósito. En servicios, específicamente, el Protocolo propone armonizar, entre otras, la legislación en materia de banca, entidades financieras, bursátiles y de seguros. Asimismo, establece una sección completa para dictar las pautas que regirían la integración monetaria y financiera de forma progresiva. Específicamente, los países signatarios convienen en perfeccionar la integración monetaria y financiera centroamericana, de acuerdo con sus respectivas legislaciones nacionales, mediante las siguientes acciones:

- a) Mantener una irrestricta libertad de pagos dentro de la zona y permitir el uso de diferentes medios de pago;
- b) Promover el uso de las monedas nacionales de los Estados Parte en los pagos intrarregionales y facilitar su libre negociación;
- c) Facilitar la libre transferencia de capitales y promover el desarrollo y fortalecimiento del mercado de capitales centroamericano;
- d) Promover la integración financiera y de los mercados de capitales de los Estados Parte facilitando el establecimiento y operación de bancos y aseguradoras, sucursales, subsidiarias y otras entidades financieras nacionales entre los Estados Parte y la vinculación de las bolsas

- de valores;
- e) Prevenir y contrarrestar movimientos financieros de carácter especulativo; y
 - f) Actuar coordinadamente en las relaciones monetarias internacionales y fomentar la cooperación financiera con otras entidades regionales e internacionales" (Protocolo de Guatemala, 1993)

No fue hasta enero del 2000, que las cinco economías de la región (sin incluir Panamá y República Dominicana) logran concluir las negociaciones del Tratado Centroamericano sobre Inversión y Comercio de Servicios (TICS). Con el TICS se creaba, entonces, el marco jurídico para la liberación del comercio de servicios, pero también se reconocían las limitaciones de la legislación vigente -- como por ejemplo algunos monopolios del Estado o actividades reservadas exclusivamente a los nacionales-- y se consolidaba, en buena parte, el status quo de cada país. En otros términos, cada país asumió los compromisos de liberalización que su legislación nacional le permitía, sin que necesariamente eso implicara mejorar las condiciones de acceso a sus contrapartes centroamericanas.

Este instrumento, creaba el marco jurídico para la liberalización del comercio de servicios y la inversión entre los países de la región de forma consistente con el TGIECA y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC. Sus objetivos eran estimular la expansión y diversificación del comercio de servicios y la inversión a lo interno de la región, facilitar la prestación de servicios; promover, proteger y aumentar sustancialmente las inversiones intrarregionales y crear un mecanismo para la solución de controversias entre un Estado y un inversionista de otra economía centroamericana. Las actividades cubiertas por este tratado fueron: inversiones; comercio transfronterizo; servicios profesionales; telecomunicaciones; servicios financieros y entrada temporal de personas de negocios.

Con las negociaciones del CAFTA-DR la situación cambió radicalmente, no solo porque lo negociado por los países de la región resultaba más ambicioso que lo establecido en el marco del TICS, sino porque los compromisos serían de aplicación multilateral. Debe tenerse presente que en el acuerdo con Estados Unidos, si bien las obligaciones de todos los países no eran idénticas, la multilateralidad implicaba que aquello en lo cada país se había comprometido con Estados Unidos también aplicaría para sus homólogos de la región. Claramente lo explica González (2005) cuando afirma que: "El caso más relevante [del CAFTA-DR] de obligaciones que no son idénticas, pero que son asumidas de forma coherente por una Parte en relación con las demás, son las obligaciones que resultan de la aplicación de los capítulos de Inversión, Comercio Transfronterizo de Servicios, Servicios Financieros y Telecomunicaciones en relación con los Anexos de Compromisos Específicos y Medidas Disconformes de cada Parte. Las obligaciones resultantes para cada Parte no son las mismas, pues dependen del contenido de los compromisos negociados, así como del régimen jurídico vigente en los temas indicados que cada país consolida en su anexo. Así, por ejemplo, las obligaciones que asume Costa Rica en materia de telecomunicaciones no son idénticas a las asumidas por los otros países Parte, pero tienen su contrapartida en las obligaciones asumidas por los demás países en la materia y son, en todo caso, aplicables en relación con todos ellos." (González, 2005, p. 180). En otros términos, las obligaciones que cada país asumió con Estados Unidos en materia de servicios e inversión también las asume con los otros países de la región.

Con el fin de evitar un trato menos favorable en el marco de los instrumentos jurídicos negociados entre los países centroamericanos, se decidió negociar un Protocolo que actualizara y, de alguna manera, adaptara las concesiones que los países centroamericanos habían hecho en el marco del CAFTA-DR. Salvo pocas excepciones, como en el caso del El Salvador que reservó lo dispuesto en

92

su Código de Comercio en cuanto a derechos y obligaciones de los agentes, representantes o distribuidores de casas extranjeras, prácticamente en todas los demás compromisos lo negociado en el marco del TICS se homologa con el CAFTA-DR.

En la actualidad, este Protocolo que sustituye al TICS del año 2000 se encuentra vigente en Guatemala, El Salvador, Honduras y Panamá, y pendiente de ratificación en Costa Rica y Nicaragua.

4.2.1. Sistema financiero

En el caso del sector financiero, ambos instrumentos adaptan las disciplinas generales que rigen el comercio transfronterizo de servicios al ámbito financiero. Se incluyen compromisos en principios fundamentales como: trato nacional, nación más favorecida, eliminación de restricciones cuantitativas, acceso a mercados para instituciones financieras, transparencia y la obligación para que la legislación doméstica sea administrada de manera razonable, objetiva e imparcial. Por ejemplo, se elimina la posibilidad de establecer restricciones cuantitativas no discriminatorias al suministro de servicios o al tipo de persona jurídica para que una institución financiera pueda prestar un servicio en el territorio de alguno de los países centroamericanos. También establece disposiciones que reconocen y fortalecen la capacidad de supervisión de las superintendencias, así como la facultad de aplicar medidas prudenciales necesarias para salvaguardar la estabilidad y la seguridad del sistema financiero.

En el caso particular de Costa Rica, la negociación del CAFTA-DR tuvo un peso adicional pues fue el único país de la región que en el marco de este acuerdo comercial acordó la apertura gradual y regulada de los seguros. Específicamente, se estableció un plazo para que a partir del 01 de enero del 2007 se creara la superintendencia de seguros y se lograra una apertura gradual del sector que culminaría en enero de 2011.

Algunas de las medidas disconformes en materia de servicios financieros, que resultan similares entre los países centroamericanos, son aquellas relacionadas con los fondos de pensiones, la seguridad social y aquellos que son suministrados exclusivamente por el Estado, entre los más relevantes.

Cabe indicar, además, que en materia bancaria, Centroamérica y República Dominicana se rigen por las normas de Basilea, cuyo Comité se encarga de realizar recomendaciones para fortalecer la regulación, supervisión y gestión de riesgos del sector bancario y cuenta con una metodología para evaluar el grado de cumplimiento de cada economía con respecto a las mejores prácticas internacionales. Entre el 2000 y 2010, los países de la región mostraron un nivel de cumplimiento mayor. La primera ronda de evaluaciones del Comité de Basilea, realizadas entre 2000 y 2005, mostró que, en promedio, los países se ajustaban a sólo alrededor de un tercio de los principios de Basilea (12 sobre 30). Cinco años más tarde, entre 2006 y 2010, la segunda ronda de evaluaciones mostró cumplimiento promedio de más de la mitad de los principios (17 sobre 30). Esta situación refleja cómo los países de la región han venido reforzado su regulación y supervisión financiera, aunque en grados de intensidad diferentes (Delgado, F. y Meza, M., 2011, p.6)

Como ha podido observarse, la armonización del marco regulatorio que rige el ámbito financiero regional ha sido más un resultado del cumplimiento de estándares internacionales o de compromisos internacionales, que de un proceso de gestación endógeno o promovido por los instrumentos jurídicos centroamericanos.

4.2.2 El caso de las telecomunicaciones

Otro caso interesante que ha sido altamente influenciado por las negociaciones con Estados Unidos es el del sector de telecomunicaciones. Hasta las negociaciones del TICS en el marco regional todos los países de la región, con excepción de Costa Rica, mantuvieron abierto su mercado de telecomunicaciones a oferentes de terceros países. No obstante, con la entrada en vigencia del CAFTA-DR esta disparidad en el grado de apertura desaparece y, en su lugar, Costa Rica se acerca -- en forma gradual-- a las reglas que rigen las telecomunicaciones en los otros países de la región. Nótese que se trata de un acercamiento, porque cada mercado sigue conservando sus particularidades.

Los compromisos asumidos por Costa Rica en el marco del acuerdo comercial con Estados Unidos, aunque con reservas --como por ejemplo los servicios de telefonía fija y las reglas por las cuales se rige el principal suplidor de servicios propiedad del Estado (Instituto Costarricense de Electricidad - ICE)--, resultan mucho más cercanos a lo aplicado por los otros países de la región. Asimismo, este país asume compromisos en materia regulatoria tales como: servicio universal, la independencia de la autoridad reguladora, transparencia, interconexión regulada, y acceso y uso de redes, competencia, entre otros.

4.2.3. Marco jurídico regional en materia de inversión

Desde el Protocolo de Guatemala, los Estados se comprometieron a definir una estrategia regional para la participación privada en la inversión y, especialmente, en la prestación de servicios en los sectores de infraestructura. No obstante, esta es una de las áreas donde no ha existido una política articulada a nivel regional y que, nuevamente, viene a encontrar un punto de convergencia en el marco del CAFTA-DR al permitir que la aplicación de los compromisos pueda ser multilateral.

Con excepción de Costa Rica, todos los países miembros del SICA cuentan con una ley que regula la inversión extranjera y algunas leyes especiales, que fomentan la participación externa en algún tipo de actividad económica especial, como por ejemplo turismo y la generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables. Igualmente, todos los países de la región cuentan con legislación que promueve regímenes especiales de fomento o exportación basados, hasta hace pocos años, en incentivos de índole tributario. Tal es el caso de las leyes que promueven: las zonas francas, los regímenes de perfeccionamiento activo o admisión temporal, los regímenes devolutivos de derechos y las maquilas.

Si bien existen diferencias, (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), la legislación que norma la inversión extranjera presenta elementos comunes en principios como: libre transferencia y repatriación de utilidades, trato nacional y no discriminatorio al inversionista extranjero, posibilidad de acceder a financiamiento local, ventanilla única para trámites burocráticos, garantías para la protección de los derechos de propiedad. Asimismo, existen otros aspectos comunes relacionados con los mecanismos para solucionar controversias; el reconocimiento de compromisos adquiridos en convenios sobre seguros de inversiones; los acuerdos para evitar la doble tributación; y la indemnización en caso de expropiación (Morales Barahora, O., 2014, p. 41-42).

Con el CAFTA-DR se establece una serie obligaciones en relación con las inversiones y los inversionistas de otro país. Específicamente, se asumen compromisos de respeto a los principios de trato nacional, nación más favorecida, nivel mínimo de trato, trato en caso de pérdidas, expropiación e indemnización, requisitos de desempeño y transferencias, entre otros. Al mismo

94

tiempo, se crea un mecanismo para solucionar por la vida arbitral los conflictos que puedan surgir entre un país y un inversionista de otro país. Con el Protocolo del TICS, firmado por las economías centroamericanas en febrero de 2007, estos compromisos asumidos en el tratado con Estados Unidos se incorporan al marco jurídico centroamericano. Una vez más, un acuerdo con terceros promueve la convergencia en intrarregional.

4.3. Instrumentos para facilitar la movilidad del factor trabajo

Aunque en los acuerdos de la integración centroamericana no se incluye explícitamente el tema laboral, éste es abordado tangencial o indirectamente a través de algunos temas discutidos en la dimensión social: las preocupaciones por la niñez, la nutrición y la salud, entre otros.

En la XL Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA, celebrada en la ciudad de Managua, Nicaragua en diciembre de 2012, se acordó, *"avanzar hacia una Agenda para el Desarrollo, con posterioridad al 2015, que promueva el progreso social y económico incluyente. Dicha agenda deberá incorporar la generación de empleo productivo y trabajo decente como la prioridad más acuciante para impulsar la gobernabilidad democrática y el desarrollo sustentable"*. Lo anterior resulta fundamental al considerar que "...la pobreza persiste en la región y continúa la inequidad, el hambre, la mal nutrición, la falta de trabajo y el empleo precario". Por esta razón, los jefes de Estado acordaron reafirmar los Objetivos de Desarrollo del Milenio por constituirse en el marco de acción concertado para la reducción de la pobreza y el desarrollo humano.

Motivados por este mandato, en abril de 2013, los Ministros de Trabajo de los países de la región suscribieron la denominada Agenda Estratégica Regional para Asuntos Laborales y de Trabajo del Sistema de la Integración Centroamericana, como una respuesta a la creciente demanda ciudadana de construir sociedades más justas e inclusivas y al consecuente mandato de sus gobernantes. La construcción de esta agenda conjunta de empleo productivo y trabajo decente, procuraría reforzar el impacto de las respectivas agendas nacionales, así como abrir nuevas oportunidades de colaboración para el abordaje colectivo de los desafíos comunes en el ámbito socio-laboral.

Inspirada en la Agenda Hemisférica 2006-2015 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que recoge aportes de procesos similares realizados anteriormente tanto a nivel subregional como en algunos países del SICA, la Agenda Estratégica Regional define como prioridad el empleo productivo y el trabajo decente en el marco de un modelo de desarrollo socialmente inclusivo. El Plan de Acción derivado de dicha Agenda definió cuatro prioridades: 1) Promover mayores oportunidades para que las poblaciones dispongan de empleo productivo y trabajo decente; 2) aumentar la cobertura, la eficacia y la sostenibilidad de la protección social; 3) promover el cumplimiento efectivo de las normas, principios y derechos fundamentales en el trabajo; y 4) fortalecer el "tripartismo" y el diálogo social (SISCA, 2013, p. 15-16).

La mayoría de estos principios también se reflejan en la Agenda Hemisférica de la OIT que promueve la formación de empleos de calidad, la garantía y profundización de los derechos laborales, así como una mayor confianza en los sistemas democráticos, el fortalecimiento del diálogo social participativo, la ampliación y profundización de los esquemas de protección social de los trabajadores y la reducción de la desigualdad.

Aunque en las declaraciones de los Jefes de Estado no consta que se haya conocido la agenda propuesta por el Consejo de Ministros de Trabajo, luego de aprobada esta agenda se debía proponer un plan de acción para la implementación en cada país. La propuesta de Plan de Acción

se presentó en la reunión del Consejo de Ministros de Trabajo celebrada en República Dominicana; sin embargo no se logró aprobar. Se espera que el nuevo plan se conozca en la cumbre del mes de setiembre 2015 que realizará en Costa Rica.

Al margen de los esfuerzos que se han venido realizando a través del Consejo de Ministros de Trabajo, el cumplimiento de los principios fundamentales del trabajo promovidos a través del Capítulo 16 del CAFTA-DR implicó el establecimiento de una especie de "piso" en materia laboral para los países de la región. En el marco de este acuerdo comercial los Estados se comprometen a cumplir sus leyes y actualizarlas, cuando proceda, para cumplir con los derechos fundamentales. Además, el tratado establece que ninguna economía puede disminuir sus estándares laborales para lograr ventajas competitivas. Este compromiso implicó que países como El Salvador tuviesen que realizar una reforma constitucional y aprobar dos convenios fundamentales, en el 2006, relacionados con Libertad Sindical y Negociación Colectiva, con el fin de cumplir con lo acordado en los convenios internacionales.

El gobierno de los Estados Unidos ha impulsado varias iniciativas para asegurar el cumplimiento del capítulo en materia laboral del CAFTA-DR, tal es el caso de "El Libro Blanco", cuyo objetivo fue evaluar el grado de cumplimiento de los países de la región en el marco de sus compromisos internacionales. Este proyecto se implementó en cada país durante cinco años e involucró a los tres sectores: empleadores, sindicatos y gobiernos.

Con la negociación del AACUE se incorporó el tema laboral en el Capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible, con lo cual nuevamente se obliga a los países a cumplir con la normativa vigente, incluyendo por supuesto los convenios laborales de la OIT. De esta manera, tanto la obligaciones del CAFTA-DR como del AACUE imponen un piso básico de cumplimiento a los países miembros del sistema de integración y les permite cierto grado de armonización, en la medida en que cumplan con la norma internacional. No obstante, las oportunidades de mejora están en lograr una adecuada implementación de los compromisos asumidos.

Cabe resaltar que la mayoría de países de Centroamérica, excepto Belice, tienen como piso de protección y equiparación los ocho convenios fundamentales de la OIT⁶¹, los cuales desarrollan obligaciones en los temas de: (a) la libertad de asociación; (b) el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; (c) la eliminación de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio; (d) la abolición efectiva del trabajo infantil y la prohibición de las peores formas de trabajo infantil; y (e) la eliminación de la discriminación con respecto al empleo y la ocupación.

Al formar parte de la OIT, los países están obligados a enviar a este organismo las memorias relacionadas con la aplicación de cada convenio. De no hacerlo y de haber denuncias de trabajadores o empleadores, los casos son revisados por un comité de expertos y la oficina de aplicación de normas internacionales. Lo anterior permite que haya una revisión periódica de la aplicación o infracción de las normas en los diferentes países. Este órgano de control, a su vez, emite un informe anual que es el que se conoce en la comisión de aplicación de normas durante la Conferencia Internacional del Trabajo que se realiza anualmente. Si existieran incumplimientos, los países pueden recibir cooperación técnica para realizar las reformas adecuadas que les permitan cumplir con los compromisos en materia de legislación laboral. Adicionalmente, tanto Estados Unidos como la Unión Europea mantienen una estricta vigilancia y seguimiento a las obligaciones contraídas por Centroamérica en los acuerdos en el plano laboral.

⁶¹ En el Anexo 2 se listan los convenios que cada país ha ratificado y las fechas para su entrada en vigor.

96

En general, las Constituciones y la legislación laboral de los países centroamericanos reconocen los derechos y obligaciones laborales de manera amplia y concordante con lo dispuesto en los tratados internacionales ratificados en el ámbito de los derechos humanos (en especial, los derechos económicos, sociales y culturales) y los Convenios de la OIT. Es más, reconocen rango normativo a esos tratados y convenios como normas de derecho interno aplicables por los tribunales.

La realidad, sin embargo, no concuerda en muchos casos con la norma. Se reconoce, por ejemplo, el derecho de toda persona a trabajar, el derecho al salario mínimo, a la seguridad e higiene laborales, al descanso, a los feriados, a las vacaciones pagadas, a la limitación de la jornada laboral y al pago de horas extra, a la estabilidad en el empleo, a la indemnización por despido injustificado, a la protección de las mujeres y de los menores de los 18 años en su trabajo, a la libertad sindical, a la huelga y a la negociación colectiva, entre otros; pero el nivel de cumplimiento no necesariamente es el adecuado.

El reto de la región no es crear más normativa, sino lograr que la existente se implemente y aplique de forma efectiva en todos los centros de trabajo. Sin duda, es un reto enorme debido a los altos niveles de informalidad de las economías de la región, las elevadas tasas de migración laboral en países como Panamá, República Dominicana y Costa Rica, así como la falta de recursos de los Ministerios de Trabajo para aplicar una vigilancia adecuada y la existencia de instancias judiciales poco ágiles que aplican el derecho no para adecuar la realidad y adaptarla, sino para negarla o contradecirla radicalmente.

A lo anterior se suma, el hecho que los países cuentan con instancias de diálogo con resultados deficientes frente a los conflictos planteados, en particular porque en muchos casos, las diferencias provienen de la política pública y no solo de la reivindicación laboral. Más aún, aunque el reconocimiento y la armonización normativa son importantes, igual de importante es el desarrollo socioeconómico e institucional. La evidencia empírica demuestra que a mayores niveles de desarrollo, existe una mayor observancia de los derechos sociales y laborales.

4.4 Las regulaciones migratorias a nivel regional

Los acuerdos regionales en materia de migraciones laborales en Centroamérica se sustentan en instrumentos jurídicos internacionales y regionales, que a su vez incluyen mecanismos de tutela de los derechos laborales y humanos de los trabajadores migrantes.

a) Instrumentos del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos

Para la región existe un marco universal de instrumentos sobre derechos humanos y laborales, a través de los cuales se han definido y adoptado una serie de compromisos en materia de trabajo, seguridad social, formación y condiciones laborales, en general. De igual forma, se han asumido compromisos internacionales con grupos poblacionales que históricamente han presentado condiciones de vulnerabilidad, entre los que se destacan los instrumentos de tutela de las personas migrantes. No obstante, uno de las convenciones internacionales más importantes en esta materia es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la cual aún no ha sido ratificada por Costa Rica, Panamá ni República Dominicana.

Otros instrumentos relevantes son: la Convención del Estatuto de Refugiados y Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados; Convención sobre las Personas Apátridas; Convención Internacional sobre Todas las Formas de Discriminación Racial; Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención sobre la

Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención contra de la Tortura, y otros Tratos o Penas Cruelles e Inhumanos o Degradantes; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; Declaración de las Naciones Unidas sobre Migraciones Laborales los Derechos de los Pueblos Indígenas; Convención de Ginebra sobre la Protección de la Condición de Refugiado.

b) Convenios de la OIT

Los trabajadores migrantes han sido centro de atención para la OIT, por la condición de la que gozan en los diferentes países donde se encuentran. Los instrumentos que se han emitido sobre el tema son: C97 Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949; C143 Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias, 1975; R86 Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949; R151 Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975, la R169 sobre la Política de Empleo y la R201 - Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores migrantes. El convenio 97 tiene como propósito proteger a los trabajadores migrantes de la explotación y la discriminación, y el C143 tiene como objetivos facilitar y regular los flujos de migración laboral; suprimir las actividades de los organizadores de movimientos clandestinos de trabajadores migrantes; proporcionar una protección mínima a todos los trabajadores migrantes. No obstante, solo Guatemala y Belice han ratificado ambos convenios. A estos convenios específicos sobre trabajadores migrantes deben sumarse los convenios fundamentales, que son aplicables a todos los trabajadores independientemente de su nacionalidad y que han sido ratificados por todos los países de la región como se analizó en el apartado anterior.

El Pacto Global de Empleo de la OIT, tiene como objetivo fundamental proveer una base acordada internacionalmente para el diseño de políticas para reducir el período entre recuperación económica y las oportunidades de trabajo decente. El Pacto propone que las acciones sean guiadas por el Programa de Trabajo Decente, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, basándose en el respeto de las normas internacionales del trabajo y otros instrumentos relacionados con las condiciones dignas de empleo. En este sentido, se establece un marco de referencia y se define un conjunto de políticas prácticas para el sistema multilateral, los Gobiernos, los trabajadores y los empleadores, incluyendo un mayor apoyo a las personas trabajadoras migrantes al igual que a los jóvenes en situación de riesgo, los trabajadores que perciben bajos salarios y los trabajadores menos calificados, las personas ocupadas en la economía informal.

Según el Examen Periódico Universal (EPU) que la Organización de Naciones Unidas, (ONU) realiza periódicamente para cada país, como mecanismo de evaluación en materia de derechos humanos, si bien se resaltan avances en materia de política migratoria en Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, también los insta a reforzar los mecanismos de coordinación institucional y a aprobar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

c) Sistema Interamericano

El sistema interamericano cuenta con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, y la Carta Democrática Interamericana. Los tres instrumentos incluyen normas relacionadas con derechos humanos, no discriminación y una serie de previsiones específicas sobre condiciones laborales que aplican a trabajadores nacionales y extranjeros,

98

independientemente de su condición migratoria. Los tres han sido ratificados por todos los países del sistema.

En el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), el tema de migración es tratado principalmente en el marco de la Comisión Especial de Asuntos Migratorios (CEAM), que fue establecida en octubre del 2007, cuyo mandato es analizar temas y flujos de migración desde una perspectiva integral.

d) **Tratados y acuerdos regionales**

El Tratado de Integración Social Centroamericana, del 30 de marzo de 1995, se encarga de atender los asuntos sociales en el marco del SICA. Su objetivo es impulsar la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales entre sí y con las demás políticas de los países miembros del sistema de integración. Aunque dentro de sus funciones el tema migratorio no se menciona expresamente, se encarga de aspectos que engloban el proceso migratorio como son los derechos humanos.

En las Declaraciones de la XXXII y XXXIII Reuniones Ordinarias de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, celebradas en la ciudad de San Salvador y San Pedro Sula, en junio y diciembre del año 2008, respectivamente, se instruye a los Ministros encargados del área a desarrollar las bases de la Alianza Regional para la Protección del Migrante Centroamericano. Aunque todavía no ha sido aprobado formalmente, la propuesta de Agenda es un referente para analizar los pasos ejecutados en materia migratoria y, de alguna manera, sienta las bases de lo que sería la política migratoria regional en los próximos años.

Dentro de los objetivos que se plantea este proyecto de Agenda se encuentran: impulsar acciones y definir estrategias conjuntas para la protección y desarrollo integral de los derechos humanos de los migrantes y sus familiares; promover la adopción de políticas públicas comunes en materia de protección al migrante; impulsar la formulación y/o vigencia de instrumentos internacionales sobre protección y desarrollo del migrante y sus familiares; proponer políticas orientadas a fortalecer y modernizar los sistemas de información de las instancias competentes en la región, que establezcan datos apropiados, relevantes y oportunos; promover el intercambio de información con las entidades competentes en materia migratoria y consular que sirva para el diagnóstico, fortalecimiento y formulación de políticas de protección al migrante; adoptar, en la medida de las posibilidades, las acciones tendientes a facilitar asistencia legal a los migrantes sometidos a arresto, detención, prisión preventiva o cualquier forma de privación de libertad; gestionar conjuntamente la implementación de medidas para la regularización migratoria y la ampliación del estatus de protección temporal en su caso, de los migrantes y sus familiares en los países de permanencia. Además, propone y promueve la despenalización de la migración irregular y cualquier otra medida que atente contra los derechos del migrante y sus familiares; coordinar acciones para impulsar y apoyar la implementación y ejecución de medidas para la prevención, protección, combate, atención y recuperación de las víctimas de la trata de personas, incluyendo la repatriación de personas menores no acompañadas, así como las personas sujetas al tráfico ilícito de migrantes; elaborar y proponer programas de trabajadores migrantes temporales en y hacia el exterior y compartir las buenas experiencias e iniciativas adquiridas por el migrante en beneficio del desarrollo de su comunidad de origen, entre otros.

En 1993, los presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron una declaración conjunta, inspirada en la necesidad de continuar eliminando paulatinamente los obstáculos al libre comercio de bienes y servicios, y promover la libre movilidad de personas y de capitales emanada del Protocolo de Guatemala, en la cual se permite el libre tránsito en los cuatro países. En esta misma declaración, se hace referencia a la tarjeta migratoria y se promueve

acordar futuras acciones sobre emigrantes ilegales. Sin embargo, posteriores acuerdos referidos al tema, centran su preocupación fundamentalmente en aspectos de seguridad fronterizas, dejando de lado el tema propio de los trabajadores migrantes.

Por su parte, el Foro de presidentes y presidentas de los Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe y organismos conexos (FOPREL) anunció el 13 de mayo de 2014, que impulsaría una legislación para proteger los derechos de los migrantes en la región, para lo cual los diputados integrantes de la Comisión Interparlamentaria de Asuntos Internacionales firmaron una resolución para que en Centroamérica se empezara a legislar sobre este tema en los próximos 90 días con el objetivo de generar legislación de protección a los migrantes que viven en los países o que están en tránsito hacia otros lugares. A la fecha, no hay una propuesta concreta en esta materia.

Según el Informe sobre "Integración Social en Centroamérica Situación al 2012, Tendencias y Propuestas" de la CEPAL, en la región han habido algunos avances en materia migratoria como por ejemplo "se ha realizado un diagnóstico de acceso a servicios sociales básicos de los migrantes en zonas transfronterizas y se ha diseñado un programa para mejorar la protección social de este grupo vulnerable. Además, se inició el proceso de sistematización de buenas prácticas en el área de prestación de servicios de salud sexual y reproductiva en jóvenes migrantes, en las áreas fronterizas de Costa Rica-Nicaragua y Guatemala-México y se ha iniciado la elaboración de una plataforma virtual para la difusión e intercambio de buenas prácticas en materia de prestación de servicios de salud a jóvenes migrantes. Se está trabajando también en la actualización del patrón de la migración en Centroamérica, destacando tendencias migratorias, perfil del migrante y retos para los países de origen y destino en términos de desarrollo humano" (Pérez C., Soto H. y Pellandra, A., 2013, p. 24)

Es claro que se ha avanzado en el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes trabajadoras en la región. No obstante, también es evidente que no han logrado armonizarse las legislaciones que rigen esta materia e, incluso, algunos de los países centroamericanos no ven con urgencia la emisión de normas que regulen este segmento de la población. A pesar de la existencia de marcos regionales y normativa internacional vigente y debidamente ratificada, cada país tiene su propia concepción e interpretación de los temas, tanto a nivel administrativo, como legislativo y judicial.

4.5. Política de competencia a nivel regional

El artículo 25 del Protocolo de Guatemala (1993) promueve a adoptar disposiciones comunes para evitar las actividades monopólicas y estimula la libre competencia en la región. Costa Rica fue la primera economía centroamericana en poner en marcha una Ley para Promover la Competencia, en 1995.

En el 2004, El Salvador aprueba su ley nacional para regular las prácticas anticompetitivas y dos años más tarde lo hacen Honduras y Nicaragua. Durante este mismo año, por mandato de los Viceministros de Integración Económica, nace en el seno del SICA el Grupo de Trabajo de Política de Competencia, conformado por las instituciones encargadas del tema en cada país. Lamentablemente, este grupo fue creado de manera informal y, por tanto, no le fue asignado presupuesto ni funciones específicas.

Con la firma del Acuerdo Marco para la Conformación de la Unión Aduanera del 2007, los gobiernos reiteran su compromiso por crear un marco regional para regular esta materia. Pero esta vez, se suponía, sería de acatamiento obligatorio y no facultativo como lo planteaba el Protocolo de Guatemala. En este contexto, se conformó el Grupo Centroamericano de

100

Competencia, con el objetivo de convertirse en un foro técnico de discusión y promoción del tema de competencia a nivel regional, así como de un espacio para el intercambio de experiencias. Este Grupo de Trabajo logró obtener fondos de la cooperación internacional, en especial, de la Unión Europea a través del Proyecto "Diseño y Aplicación de Políticas Comunes Centroamericanas (ADAPCCA)". Del intercambio de experiencias entre los países surgió la necesidad de contar con un marco regional para regular las prácticas anticompetitivas que pudiese ser de aplicación en casos donde se vieran afectados dos o más países de la región y donde la legislación nacional tenía limitada cobertura.

En el 2009, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Superintendencia de Competencia de El Salvador, por encargo del Grupo Centroamericano, suscribieron el Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable para la ejecución del proyecto "Modelo Normativo e Institucional para a Política de Competencia Regional". El propósito de este convenio era desarrollar ese modelo normativo, más un mecanismo institucional que lograra regular la política de competencia a nivel regional. Se generaron excelentes relaciones entre los órganos competentes de cada país y, en el 2012, el Grupo Centroamericano pasó a denominarse Red Centroamericana de Autoridades Nacionales Encargadas del Tema de Competencia (RECAC). El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá suscribieron el convenio de creación del RECAC y su reglamento; mientras que Costa Rica todavía sigue analizando su adhesión y Guatemala, por su parte, ha mantenido una posición más escéptica y una participación intermitente a lo largo del proceso.

La firma del AACUE vino a dar un nuevo impulso a la convergencia regional. En especial, porque los países centroamericanos asumieron el compromiso de, en un plazo de siete años, elaborar y aplicar un Reglamento Centroamericano de Competencia y, a la vez, crear una autoridad regional que vele por su cumplimiento y correcta aplicación. No obstante, en el caso de Guatemala que no cuenta con legislación en esta materia, tiene un plazo de 4 años para elaborarla.

En el 2014, la RECAC ya contaba con una propuesta de norma e institucionalidad regional, que lograba un relativo consenso entre los participantes; con excepción de Guatemala, que no había participado activamente en el proceso. A finales de ese mismo año, el COMIECO instruyó al Grupo Técnico Centroamericano de Política de Competencia a cumplir con las obligaciones del AACUE y a revisar esta propuesta elaborada en el marco de la RECAC.

Si bien la legislación vigente para regular las prácticas anticompetitivas es bastante estándar entre los países de la región, el gran reto que enfrentan de forma conjunta es la creación de una nueva entidad supranacional con facultades para regular esta materia. Esta es, sin duda, una de las áreas en donde no existe consenso y, de la cual, también se derivan otros conjunto de disposiciones tales como: la posibilidad de recurrir a una segunda instancia a nivel regional en caso de apelación; el cobro de multas y quién sería el órgano encargado de administrarlas; si el órgano regional deberá operar de forma permanente o *ad hoc*, entre otros aspectos.

En este ámbito de política, los esfuerzos hechos por los países de la región recibieron un nuevo impulso a través de los compromisos asumidos en el marco de las negociaciones de acuerdo con la Unión Europea.

5. Limitaciones para una armonización regional más profunda

Varias son las limitaciones que han dificultado una integración más profunda entre los países del SICA:

- El proceso de integración ha estado fuertemente determinado por el entorno político-económico de la región. Primero, por los conflictos civiles ocurridos entre los años 70 y 80, y

luego, por la inestabilidad política de algunas economías, como fue el caso del derrocamiento del Presidente de Honduras en el 2009 y los recientes cuestionamientos al Presidente en Guatemala. Durante estos períodos, también se ha producido una especie de *impasse* en el proceso de integración centroamericano y, más bien, ha dado espacio para que los otros países continúen con sus propias agendas nacionales.

- Otro de los elementos que ha limitado una integración más profunda es la dispersión y capacidad de las instituciones regionales. En la mayoría de los casos sus actividades atienden los mandatos que emanan de los foros regionales, pero sus criterios no resultan vinculantes para todas las economías de la región. Además, existe una gran dispersión de órganos encargados de atender los temas de la integración, que con frecuencia dificulta una adecuada gestión de los escasos recursos existentes y promueve la duplicación de esfuerzos, lo cual debilita aún más la capacidad para desarrollar sus gestiones con eficiencia y eficacia.
- Existe una distancia conceptual y programática entre los espacios regionales y algunos lineamientos nacionales. Salvo algunas excepciones, los compromisos asumidos en los escenarios internacionales distan de una adecuada implementación a lo interno. Aunque existe el marco regulatorio regional o el convenio internacional vigente, no existe una adecuada observancia o la interpretación que hace que esa norma difiera en cada país. Esta falta de coherencia entre los compromisos asumidos a nivel internacional se hace más evidente en los temas relacionados con las obligaciones internacionales, en especial, en materia laboral y migratoria.
- La comunicación entre el sector público y el privado ha sido débil en algunos países más que en otros, lo cual ha implicado que, en ciertos temas medulares, exista un alto grado de desconocimiento sobre el avance o las propuestas existentes. Tal es el caso de las iniciativas relacionadas con los sistemas de integración de las aduanas y la recaudación tributaria. Esta participación marginal de los empresarios y la sociedad civil, desde la fase inicial del proceso ha hecho más compleja la posibilidad de alcanzar consensos. No obstante, la mayoría de las cámaras empresariales, asociaciones de productores y representantes de organizaciones sociales son conscientes de la importancia de la integración regional, por tanto han venido trabajando de manera coordinada a nivel regional para buscar espacios que les permitan que sus recomendaciones sean atendidas por los gobiernos de la región.
- Los beneficios de formar un solo bloque encuentra sus limitaciones cuando la integración involucra temas más allá de lo estrictamente comercial. No es casualidad que en estos otros temas los avances en materia de armonización han sido mucho menos ambiciosos. A lo anterior se suma, la creación de órganos o instancias cuya naturaleza se circunscribe básicamente al quehacer político, pero a las cuales no se les han dado las facultades para tomar decisiones vinculantes porque no existe consenso para que Centroamérica se dirija hacia una integración política. Por tanto, el costo de mantener en operación instancias como el PARLACEN y la CCJ es alto cuando se evalúa a la luz de los resultados obtenidos.
- Después de más de cincuenta años de trabajar en la integración regional, todavía ésta no se asume como un “valor” o una prioridad dentro de las agendas nacionales, más allá del discurso político. Además de la proximidad, la integración económica exige, como punto de partida, cierto grado de confianza entre los participantes. No obstante, ambas precondiciones no se cumplen entre los países del mecanismo. La desconfianza entre los gobiernos de la región atenta, con frecuencia, contra los objetivos regionales.

102

- Ha faltado un adecuado seguimiento y capacidad de ejecución de los compromisos al más alto nivel (entre presidentes o jefes de estado) por parte de las instancias técnicas. Los acuerdos políticos no resultan suficiente sino existe la capacidad o voluntad para hacerlos efectivos en el plano técnico. Existen múltiples ejemplos de esta incompatibilidad entre el "discurso" y el "hecho" en la región. Tal es el caso del plazo de conformación de la UAC en dos años, la eliminación de controles fronterizos entre algunos países de la región y la puesta en ejecución de aduanas integradas, solo por mencionar algunos.
- La fuerte dependencia de la cooperación internacional ha limitado la continuidad de muchos de los proyectos que se han emprendido en la región. Es necesaria una mayor y mejor articulación con las instancias nacionales y regionales con el fin de generar una apropiación de los programas que garantice su continuidad y sostenibilidad y, de esta forma, evitar que los resultados y avances se diluyan cuando la cooperación finaliza.

Aunque la dinámica de los países centroamericanos ha cambiado, en especial, en su relación con el resto del mundo, los problemas que limitaron una mayor integración regional en el pasado siguen estando presentes. Tal y como lo cita Dámaso (2003), entre 1960 y 1980 algunas de las causas que impidieron el pleno desarrollo de la integración centroamericana fueron: las desigualdades en las estructuras económicas de los países que estimularon el surgimiento de grupos de poder hegemónicos más fuertes en algunas economías que en otras, los problemas de subdesarrollo estructural --infraestructura deficiente, concentración de la riqueza, etc.--, excesiva burocracia y corrupción, deficiente desempeño de las organizaciones regionales y ausencia de voluntad política real para afianzar la integración. La gran mayoría de estos factores todavía afectan a la región.

6. Conclusiones y Recomendaciones

La integración regional ha superado la fase de cuestionamiento y, hoy, se percibe como una convergencia o proceso de consolidación de un mercado "natural". Especialmente porque la región es percibida, desde afuera, como un solo bloque comercial. Entre los países, incluso Panamá que se ha incorporado recientemente, no cabe duda de la importancia del mercado regional para la estabilidad de su propia economía. Sin embargo, existen muchas interrogantes alrededor de si sería posible migrar hacia una fase de integración superior, que implique ceder parte de la soberanía nacional. En su lugar, las diferencias en los niveles de crecimiento y desarrollo socio-económico, entre los países ha conducido a una especie de "reconocimiento implícito" de que la integración regional ha alcanzado un punto máximo, más allá del cual el costo político de avanzar resultaría muy elevado. Por ejemplo, en armonización del arancel externo la tarea llegó a su punto máximo, pretender un 100% de armonización implicaría modificar aranceles para los sectores que tradicionalmente han sido catalogados como sensibles para los países de la región.

Los avances en materia de política comercial han sido más notorios que en cualquier otra área. Los impulsos derivados de las negociaciones con terceros, en especial con Estados Unidos y la Unión Europea, han venido impregnarle a la región renovadas fuerzas para continuar con la profundización de su proceso de integración económica. En especial, porque han llenado vacíos en la legislación regional, tal es el caso de las obligaciones en materia de política de competencia y acatamiento de los compromisos laborales. La adopción de este modelo dual, integración regional-negociación con terceros, lejos de deteriorar la integración más bien la ha venido a reforzar. Inclusive, para algunos especialistas la verdadera armonización del arancel externo común se hará efectiva cuando los programas de desgravación del CAFTA-DR y el AACUE culminen su respectivo período de transición.

En áreas como servicios financieros, migración y laboral, el marco regulatorio que rige el mercado regional ha sido más un resultado del cumplimiento de estándares internacionales o de compromisos internacionales asumidos por cada país, que de un proceso de gestación endógeno o promovido por propios instrumentos jurídicos centroamericanos. En estos ámbitos, la armonización será posible en la medida en que cada país cumpla con sus obligaciones y promueva una adecuada implementación, mayor observancia y respeto al Estado de Derecho.

En materia migratoria y laboral, los países miembros deberían generar una mayor vinculación entre las políticas migratorias laborales con las políticas de empleo para que el abordaje de los problemas sea integral. Además, es fundamental el fortalecimiento de los Ministerios de Trabajo y las inspecciones laborales, como parte de una gestión adecuada de los flujos migratorios. Cada país debería tomar las acciones necesarias para lograr este objetivo.

Las prioridades regionales no han cambiado en los últimos veinte años. Tal y como lo proclamaron los Presidentes de Centroamérica y México en la Cumbre Tuxtla-Gutiérrez, de enero de 1991. La persistencia de algunos fenómenos negativos como el uso de la violencia para solucionar conflictos, la pobreza extrema, el endeudamiento externo, los obstáculos al comercio, las migraciones masivas, la contaminación ambiental y el narcotráfico, ocupan un lugar prioritario en la agenda regional. Un cuarto de siglo más tarde, estos fenómenos se han acrecentado y, por tanto, han requerido de un abordaje más complejo de la agenda regional.

En este contexto, lejos de crear nuevas reglas, convenios o tratados, la región debe darse a la tarea de auto examinarsse para identificar dónde se ha dado un cumplimiento efectivo de las obligaciones y, por qué no, identificar en cuáles áreas se han logrado ejercer efectivamente los derechos adquiridos. La "reinención" -cada seis meses- de agendas o metas alejadas de la realidad que no logran materializarse en acciones concretas, no solo resta credibilidad al proceso sino un mal uso de los recursos, de por sí limitados.

En un horizonte de corto y mediano plazo, los países del SICA deberían diseñar agendas menos ambiciosas, pero más profundas y efectivas. Al cumplir con los compromisos asumidos tanto en el plano multilateral, como intrarregional y con terceros países, no solo se lograría el fortalecimiento de la capacidad institucional y del debido proceso, sino una mayor credibilidad en el Estado de Derecho y, en consecuencia, una mayor armonización de las reglas que rigen la integración regional.

IV. ARMONIZACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO

1. Resumen Ejecutivo

La Alianza del Pacífico (AP) es el más reciente proyecto subregional de integración en América Latina entre 4 países con una visión similar en torno a la apertura de sus economías a través de la liberalización de los flujos de comercio de bienes y servicios e inversión y orientado a la búsqueda de su inserción en los mercados mundiales. La AP no parte de cero sino que se consolida a partir de los tratados de libre comercio (TLCs) bilaterales que los 4 países ya mantenían entre sí de tiempo atrás. Igualmente, estos países mantienen regímenes políticos democráticos estables donde la alternancia en el poder a nivel nacional y subnacional se realiza por la vía electoral. La AP tiene como objetivo crear un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Estos constituyen factores de la producción cuya libre movilidad en la región es vital para permitir la integración deseada y así poder fomentar mayores tasas de crecimiento, desarrollo y

104

competitividad de las economías con el fin de alcanzar “mayor bienestar, superar la desigualdad socioeconómica e impulsar la inclusión social de sus habitantes.” (Alianza del Pacífico, Objetivos)

Hoy por hoy las barreras al comercio y la integración ya no están centradas en los aranceles los cuales, en su mayoría, han desaparecido como resultado de negociaciones comerciales multilaterales, regionales y bilaterales. Las verdaderas restricciones al comercio están en las regulaciones que aplica cada país en su propio mercado, de ahí que cualquier esfuerzo de integración que busque promover intercambios efectivos y eficientes deba buscar que los marcos regulatorios nacionales no se constituyan en una barrera a los flujos de comercio e inversión. Aunque desde los años noventa los países de la Alianza han realizado avances significativos en lo que se refiere al proceso de la elaboración y a la calidad de las regulaciones dichos avances aún son insuficientes para elevar los niveles de competitividad de estas economías y promover su crecimiento y desarrollo.

La Mejora Regulatoria es hoy una política pública clave para el desarrollo económico de los países y para lograr procesos de integración más sólidos y de largo alcance. Los países de la Alianza han incluido en su agenda de trabajo el tema de mejora regulatoria con la que se pretende lograr una regulación de calidad. Ello deberá contribuir a eliminar obstáculos innecesarios para la competencia, la innovación y el desarrollo económico, así como disminuir costos regulatorios y facilitar el cumplimiento de las regulaciones eliminando trámites innecesarios. Sin embargo, México es el único país de América Latina que ha establecido un sistema de gobernanza regulatoria para asegurar la calidad de las regulaciones que implementa.

Este trabajo examina la situación actual de los países de la AP en torno a la mejora regulatoria con el fin de identificar en dónde se ubican los países así como indicar los retos que ello plantea hacia la construcción de la Alianza del Pacífico como un mecanismo de integración. La razón de incorporar a la Mejora Regulatoria en los procesos de generación de políticas públicas nacionales es permitir a los gobiernos estar en mejor posición de corregir fallas en los mercados y asegurar que sus economías incrementen sus niveles de competitividad y productividad y así mantenerse atractivas para la inversión. Asimismo, en el marco de un proceso de integración profunda como lo pretende ser la AP, la mejora regulatoria puede facilitar la integración al reducir y/o eliminar ineficiencias disminuyendo al máximo los costos para los usuarios finales de las regulaciones que cada país pueda generar. Este proceso de mejora se da mediante el establecimiento de mecanismos que garanticen la transparencia y la consulta pública así como la revisión y medición del impacto de las regulaciones que emite cada país así como la simplificación de trámites y servicios.

En particular, este trabajo se enfoca en los marcos regulatorios relativos a la movilidad de factores productivos como son el capital y el trabajo. En este documento se analizan los marcos regulatorios de 1) los sistemas financieros de los países para la construcción del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), 2) los regímenes aplicados a la inversión extranjera, 3) las políticas de competencia, y 4) los marcos regulatorios de los mercados laborales y migratorios. Analizamos tanto los avances ya alcanzados en materia regulatoria así como los retos que aún se presentan en torno a la creación de regulaciones que faciliten la creación y operación de un mercado unificado.

Este documento ofrece algunas sugerencias sobre posibles alternativas para orientar sobre caminos que la Alianza puede tomar para una mejor coordinación, cooperación y articulación de esfuerzos y políticas entre los países miembros y examina las iniciativas que podrían desarrollarse para la armonización de dichos marcos regulatorios tomando en cuenta el objetivo de la AP de

mejorar la calidad de las regulaciones

En el caso del sector financiero, este documento explica que el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) es parte de un esfuerzo concertado entre los países de la AP para consolidar sus mercados y hacerlos más atractivos para los inversionistas globales. El contexto de solidez financiera de los países de la AP da sustento y viabilidad al proyecto de integración profunda que se han planteado y ha hecho posible la creación del MILA. El MILA ha concluido su Fase I que sentó las bases para una integración mediante la implementación de un sistema de comunicaciones entre corredurías de los tres países lo que permitió el acceso transfronterizo a las tres Bolsas. La Fase II deberá buscar eliminar ineficiencias para poder incrementar de manera sustantiva el volumen del comercio de acciones y la disminución de costos. Para ello los Líderes han instruido a los ministros de Finanzas desarrollar una agenda de trabajo para 2015-2016, que identifique y coordine iniciativas que fortalezcan y consoliden al MILA. Para avanzar en esta área se requiere coordinar políticas macroeconómicas y financieras de manera conjunta con los reguladores de mercados financieros y de capitales. Las Superintendencias de Valores son organismos públicos descentralizados adscritos a los Ministerios de Economía y/o de Finanzas y requieren participar en este proceso de integración de los mercados bursátiles a través de la cooperación regulatoria.

En lo que se refiere a las inversiones, los 4 países de la AP han adoptado políticas liberales y han abierto la mayor parte de los sectores de sus economías a los flujos de IED. Esta es una de las áreas en donde las regulaciones nacionales han avanzado de manera decidida para la liberalización de sus economías eliminando barreras a la participación de capital extranjero así como en lo que se refiere al cumplimiento de procesos para poder acceder a los mercados. Sin embargo, aún hay áreas de mejora para avanzar hacia la integración planteada en la AP como es el desarrollar mecanismos que permitan mejorar el clima de inversiones para la IED de los países de la región, abrir nuevos sectores a la inversión y eliminar procesos burocráticos que dificultan resolver controversias o transferir utilidades.

En el área de competencia es evidente la oportunidad para promover la armonización regulatoria, pues el Protocolo Adicional del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico no contiene un capítulo sobre este tema. La política de competencia es esencial para crear ambientes de negocios que mitiguen prácticas monopólicas que cuestan a las economías y a los consumidores finales de bienes y servicios. Al realizar una revisión de los TLCs bilaterales vigentes entre los cuatro países de la AP y el Acuerdo Marco de la AP hemos encontrado que este énfasis en armonización, cooperación y consultas de las políticas de competencia económica no es una constante ni tampoco se le asigna igual importancia al tema entre los cuatro países al momento de buscar una integración profunda de sus mercados regionales.

En la cuarta sección examinamos la política migratoria y su impacto sobre el turismo, el intercambio académico y los negocios. A través de la cooperación los países han podido avanzar en la coordinación de políticas migratorias para facilitar el libre tránsito de personas. La decisión de avanzar hacia la libre circulación de personas en la AP y los resultados alcanzados hasta ahora resultan alentadores. Sin embargo, aunque la Alianza ha hecho avances significativos en el tema de libre tránsito de personas aún hay un gran trecho por recorrer si se aspira a que el talento de la región sea convertida en un factor para elevar la competitividad.

Finalmente, este documento ofrece recomendaciones sobre posibles trayectorias a seguir para promover la coordinación, cooperación y articulación de las regulaciones nacionales con el fin de asegurar la convergencia de los marcos regulatorios a nivel de cada país de la AP. La cooperación

106

internacional es clave para difundir e intercambiar mejores prácticas en lo que se refiere a mejora regulatoria. Reconociendo las diferentes modalidades que puede tener la Cooperación Regulatoria, se sugiere explorar diferentes vías y mecanismos como son el establecimiento de esquemas que vayan más allá de las negociaciones de los capítulos de mejora y de cooperación regulatoria. Este puede ser el caso de Programas de Trabajo en áreas específicas, el uso de las consultas públicas a través de Consejos de Alto Nivel de Cooperación en donde participen los sectores público y privado así como la academia, y el establecimiento de acuerdos específicos para la cooperación entre autoridades relevantes como pueden ser del área de salud, política ambiental, financiera, laboral, migratoria, educativa, entre otras.

Los países de la Alianza han logrado establecer mecanismos de diálogo y apoyo mutuo para mejorar sus entornos de negocios y por ende su competitividad y la de la región AP pero aún hay mucho trabajo por hacer en lo que se refiere a la política de mejora regulatoria y sus instituciones. Con este documento el SELA pretende contribuir al debate sobre temas vinculados a asegurar la calidad de las regulaciones y a la creación de regímenes nacionales de gobernanza para la mejora regulatoria que pueden apuntalar uno de los procesos de integración más novedosos y recientes en la región como es la Alianza del Pacífico

2. Introducción

*"No dudaría en señalar [a la AP] como el proceso de integración más importante que ha hecho América Latina."
Juan Manuel Santos, Presidente de Colombia⁶²
IV Cumbre de la Alianza del Pacífico, 7 de junio de 2012*

*"La Alianza del Pacífico es un gran motor que dinamiza nuestras economías, es un espacio de oportunidades para los cuatro países para mejorar la calidad de vida, es un espíritu de integración que no sólo mira temas económicos comerciales sino otros temas, como educación y los niveles de pobreza"
Ollanta Humala, Presidente del Perú
X Cumbre de la Alianza del Pacífico, 3 de julio de 2015⁶³*

*"La Alianza del Pacífico es tal vez uno de los instrumentos de integración más poderoso y más dinámico que tenemos en la región y yo diría en el mundo"
Michelle Bachelet, Presidenta de Chile
X Cumbre de la Alianza del Pacífico, 3 de julio de 2015⁶⁴*

El más reciente esfuerzo de integración subregional en América Latina es la Alianza del Pacífico (AP) conformada por Chile, Colombia, México y Perú. En 2010, el Presidente Alan García de Perú lanzó esta iniciativa al invitar a Chile, Colombia, México y Panamá, a profundizar su integración y definir acciones conjuntas para la vinculación comercial con Asia Pacífico, sobre la base de los acuerdos comerciales bilaterales existentes entre los Estados parte.

La AP surgió formalmente en la Cumbre de Lima realizada el 28 de abril de 2011 como un proyecto de integración profunda con el fin de crear una zona de libre comercio en bienes,

⁶² El Espectador 20 de diciembre de 2012

⁶³ La Razón (Edición Impresa) / AFP / Paracas (Perú) 12 de julio de 2015.

⁶⁴ Gobierno de Chile. <http://www.gob.cl/2015/07/03/presidenta-la-alianza-del-pacifico-es-tal-vez-uno-de-los-instrumentos-de-integracion-mas-poderosos-y-mas-dinamicos-que-tenemos-en-la-region/>

servicios, inversiones, libre movimiento de personas y mercados accionarios. Un poco más de un año después de lanzado el mecanismo, el 6 de junio de 2012, los Presidentes de los 4 países suscribieron el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico que establece un TLC único entre sus miembros.

La AP se sustenta en el objetivo de impulsar el crecimiento, desarrollo y competitividad de las 4 economías a fin de lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes; y convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial y de proyección al mundo, con especial énfasis en Asia-Pacífico. (Alianza del Pacífico, 28 de abril de 2011) Además de compartir una visión económica común, los presidentes de estos países han exhibido un liderazgo político del más alto nivel lo que ha permitido un rápido avance hacia la consolidación del proyecto. En palabras del Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos “una de las grandes ventajas [de la AP] es que compartimos visiones, principios, valores, en materia económica y social. Los cuatro somos de tercera vía: el mercado hasta donde sea posible, el Estado hasta donde sea necesario. Somos demócratas, creemos en la libertad, en la propiedad privada, en la inversión extranjera, y en ese sentido, si encontramos más y más comunes denominadores, vamos a poder fortalecernos en un mundo más competitivo y más difícil de sobresalir.” (La Razón 12 de julio de 2015.)

Las barreras al comercio y la integración ya no están centradas en los aranceles los cuales, en su mayoría, han desaparecido como resultado de negociaciones comerciales multilaterales, regionales y bilaterales. Las verdaderas restricciones al comercio están en las regulaciones que aplica cada país en su propio mercado, de ahí que cualquier esfuerzo de integración que busque promover intercambios efectivos y eficientes deba buscar que los marcos regulatorios nacionales no se constituyan en una barrera a los flujos de comercio e inversión. Aunque desde los años noventa los países de la Alianza han realizado avances significativos en lo que se refiere al proceso de la elaboración y a la calidad de las regulaciones dichos avances aún son insuficientes para elevar los niveles de competitividad de estas economías y promover su crecimiento y desarrollo. La mejora regulatoria es hoy una política pública clave para el desarrollo económico de los países y para lograr procesos de integración más sólidos y de largo alcance. Los países de la Alianza han incluido en su agenda de trabajo el tema de mejora regulatoria con la que se pretende lograr una regulación de calidad. Ello deberá contribuir a eliminar obstáculos innecesarios para la competencia, la innovación y el desarrollo económico, así como disminuir costos regulatorios y facilitar el cumplimiento de las regulaciones eliminando trámites innecesarios.

En particular, el análisis se enfoca en los marcos regulatorios relativos a la movilidad de factores productivos, en particular capital y trabajo. En este documento se examinan los marcos regulatorios de 1) los sistemas financieros de los países para la construcción del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), 2) los regímenes aplicados a la inversión extranjera, 3) las políticas de competencia, y 4) los marcos regulatorios de los mercados laborales y migratorios. Analizamos tanto los avances ya alcanzados en materia regulatoria así como los retos que aún se presentan en torno a la creación de regulaciones que faciliten la creación y operación de un mercado unificado.

El documento inicia con una breve explicación del surgimiento de la Alianza del Pacífico y presenta algunas cifras que nos permiten poner en contexto a la iniciativa. El documento continua con un análisis de la situación actual de los países de la AP en torno a la mejora regulatoria con el fin de identificar en dónde se ubican los países en esta área así como indicar los retos que ello plantea a la Alianza del Pacífico como un mecanismo de integración en sí mismo. Se explica que los países de la Alianza han incluido en la agenda de trabajo del mecanismo el tema de mejora regulatoria

108

con la que se pretende lograr una regulación de calidad. Se destaca que México es el único país de América Latina que ha establecido un sistema de gobernanza regulatoria para asegurar la calidad de las regulaciones que implementa, por lo que éste podría ser un punto de referencia y de partida para el proyecto de mejora regulatoria de la AP.

La siguiente parte del documento se aboca a analizar sectores en particular. La primera sección analiza el caso del sector financiero. Se explica que el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) es parte de un esfuerzo concertado entre los países de la AP para consolidar sus mercados y hacerlos más atractivos para los inversionistas globales. El MILA ha concluido su Fase I por lo que la Fase II deberá buscar eliminar ineficiencias para poder incrementar de manera sustantiva el volumen del comercio de acciones y la disminución de costos. Para ello los Líderes han instruido a los ministros de Finanzas desarrollar una agenda de trabajo para 2015-2016, que identifique y coordine iniciativas que fortalezcan y consoliden al MILA. Para avanzar en esta área se requiere coordinar políticas macroeconómicas y financieras de manera conjunta con los reguladores de mercados financieros y de capitales. Las Superintendencias de Valores son organismos públicos descentralizados adscritos a los Ministerios de Economía y/o de Finanzas y requieren participar en este proceso de integración de los mercados bursátiles a través de la cooperación regulatoria.

En la segunda sección se hace un breve análisis de las políticas de inversiones de los 4 países de la Alianza. Se explica que tanto los capítulos de inversión negociados en los TLCs bilaterales que los países mantienen entre sí como los Acuerdos para la Protección y Promoción Recíproca de las Inversiones (APPRI) contienen disposiciones que buscan ofrecer condiciones atractivas para la inversión. Esta es una de las áreas en donde las regulaciones nacionales han avanzado de manera decidida para la liberalización de sus economías eliminando barreras a la participación de capital extranjero así como en lo que se refiere al cumplimiento de procesos para poder acceder a los mercados. Resultado del análisis se obtiene que aún hay áreas de mejora para avanzar hacia la integración planteada en la AP como es el desarrollar mecanismos que permitan mejorar el clima de inversiones para la IED de los países de la región, abrir nuevos sectores a la inversión y eliminar procesos burocráticos que dificultan resolver controversias o transferir utilidades y combatir la corrupción.

La tercera sección del documento se aboca a examinar el área de competencia económica para evaluar la existencia de áreas de oportunidad pues el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico no contiene un capítulo sobre este tema. Desde un punto de vista teórico, una definición de política de competencia, que podría ser aceptada por la mayoría de los economistas, sería: "el conjunto de políticas y leyes que garanticen que el mercado no se limite de tal manera que se reduzca el bienestar económico". (Mota 2003, p. 1) Otros objetivos de la política de competencia, además de preservar el bienestar económico y social dentro de una economía, son: a) Proteger los intereses del consumidor, b) Defender a las pequeñas y medianas empresas, c) Promover la integración de mercados, d) Garantizar la libertad económica, e) Luchar contra la inflación, e f) Instrumentar y promover la justicia, entre otros. (Mota 2003, pp. 17-24). Al realizar una revisión de los TLCs bilaterales vigentes entre los cuatro países de la AP y el Acuerdo Marco de la AP, se encuentra que la política de competencia económica no es una constante ni tampoco se le asigna igual importancia al tema entre los cuatro países al momento de buscar una integración profunda de sus mercados regionales. Por ello, se sugiere que en la AP se integre una agenda de competencia económica integral y ambiciosa, en sincronía con las iniciativas que la Comisión Europea ha sugerido para sus estados miembros, con el objeto de hacer que sus mercados internos funcionen mejor y proporcionen a sus consumidores con productos y servicios de mejor calidad a menores precios, y una mayor gama ofertada, promuevan la innovación y que sus

economías compitan mejor dentro de un mercado global.⁶⁵

En la cuarta sección, se examina la política migratoria y su impacto sobre el turismo, el intercambio académico y los negocios. Como se destaca en esta sección La decisión de avanzar hacia la libre circulación de personas en la AP y los resultados alcanzados hasta ahora resultan alentadores pues han permitido el crecimiento de flujos de turistas y estudiantes en la región. Sin embargo, también se destaca que aún hay mucho trabajo por hacer si se aspira a que el talento de la región se convierta en un factor para elevar la competitividad.

El documento concluye con algunas recomendaciones en torno a posibles áreas en las que se podría promover la coordinación, cooperación y articulación de las regulaciones nacionales con el fin de asegurar la convergencia de los marcos regulatorios a nivel de la AP. La cooperación internacional es clave para difundir e intercambiar mejores prácticas en lo que se refiere a mejora regulatoria. Reconociendo las diferentes modalidades que puede tener la Cooperación Regulatoria, se sugiere explorar diferentes vías y mecanismos como son el establecimiento de esquemas que vayan más allá de las negociaciones de los capítulos de mejora y de cooperación regulatoria. Este puede ser el caso de Programas de Trabajo en áreas específicas, el uso de las consultas públicas a través de Consejos de Alto Nivel de Cooperación en donde participen los sectores público y privado así como la academia, y el establecimiento de acuerdos específicos para la cooperación entre autoridades relevantes como pueden ser del área de salud, política ambiental, financiera, laboral, migratoria, educativa, entre otras.

Con este documento el SELA pretende contribuir al debate sobre temas vinculados a asegurar la calidad de las regulaciones que pueden apuntalar uno de los procesos de integración más novedosos y recientes en la región como es la Alianza del Pacífico.

GRÁFICO 1
Países miembros y Observadores de la Alianza del Pacífico



Fuente: Alianza del Pacífico [Portal web] <http://alianzapacifico.net/paises/#paises-observadores>

⁶⁵ http://ec.europa.eu/competition/general/overview_en.html

110

En lo que se refiere al comercio de bienes y servicios, la AP se construye a partir de los TLCs bilaterales y va más allá de lo ya pactado al plantear el establecimiento de un TLC que unificaría las aperturas comerciales vigentes entre los 4 países con un calendario de desgravación de 17 años. Con la ratificación por los congresos de los países integrantes, el 20 de julio de 2015 entró en vigor el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, con lo que 92% de los productos comercializados quedó libre de aranceles; otro 7% de la canasta de bienes presenta periodos de desgravación de 3, 7 y 10 años. El 1% de los productos restantes sería desgravado en periodos de 15 y 17 años. México negoció el plazo de desgravación más largo, de 17 años, para la importación de productos sensibles como papa, frijol, plátano, manzana, café y caña de azúcar provenientes de Chile, Perú y Colombia; y en el caso exclusivo de Colombia, el maíz palomero y la harina de maíz.⁶⁶

Aunque la AP incluye sólo a 4 países de los 33 que conforman América Latina y el Caribe (ALC), en 2014, éstos suman un PIB de 2,1 billones de dólares corrientes, lo que representa casi 37% del total de América Latina. Además concentran a más de 217 millones de consumidores potenciales la mayoría de ellos jóvenes con un PIB per cápita promedio de 16 441 dólares internacionales anuales (PPP).⁶⁷ Si los consideramos de manera unificada, las 4 economías representarían a la séptima economía del mundo, por encima de Brasil y ligeramente de menor tamaño que Rusia. En términos comerciales, la AP es el 8° exportador mundial casi tan grande como Corea del Sur e incluso mayor que Italia, Hong Kong, Reino Unido y Rusia.⁶⁸ En 2014 las exportaciones de los 4 socios de la AP fueron superiores a 567 mil millones de dólares lo que representó 52% de las exportaciones de bienes realizadas por ALC en su conjunto.

CUADRO 1.

La Alianza del Pacífico en cifras, 2014

Variables Macroeconómicas y Comerciales en 2014	Chile	Colombia	México	Perú
Población (Millones de personas)	17.8	47.7	119.7	31.4
Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB a precios constantes)	1.8	4.6	2.1	2.4
PIB en miles de millones de dólares corrientes (MMD)	258.0	384.9	1,282.7	202.9
PIB per cápita en dólares corrientes	14,477	8,076	10,715	6,458
PIB en Poder de Paridad de Compra (PPP, MMD internacionales)	409.3	640.1	2,140.6	371.3
PIB PPP per cápita en dólares internacionales	22,971	13,430	17,881	11,817
Participación del PIB PPP en el total mundial (%)	0.38	0.59	1.98	0.34
Inversión total (como % del PIB)	21.5	24.4	21.9	26.8
Ahorro nacional bruto (como % del PIB)	20.3	19.4	19.9	22.7
Tasa de inflación (fin de periodo)	4.6	3.7	4.1	3.2
Tasa de desempleo (% de la PEA)	6.4	9.1	4.8	6.0
Ingresos del Gobierno (% del PIB)	22.8	28.2	23.5	22.4
Gastos del Gobierno (% del PIB)	24.3	29.6	28.1	22.5

⁶⁶ En el caso de las fracciones de azúcar en México, la categoría de desgravación fue X, es decir, "se aplicarán los aranceles de conformidad con los derechos y obligaciones en OMC," OEA, Sistema de Información de Comercio Exterior. <http://www.sice.oas.org/Trade/PACALL/ListaMexicofinal.pdf>

⁶⁷ En 2014, el PIB per cápita en dólares corrientes ascendió a US\$9,826

⁶⁸ Cálculos propios con datos del FMI y la OMC.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/weoselgr.aspx>

<http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E>

Variables Macroeconómicas y Comerciales en 2014	Chile	Colombia	México	Perú
Balance del Sector Público (% del PIB)	-1.4	-1.4	-4.6	-0.1
Deuda Bruta del Gobierno (% del PIB)	13.9	38.0	50.1	20.7
Balanza de Cuenta Corriente (MMD)	-3.0	-19.3	-26.5	-8.2
Balanza de Cuenta Corriente (% del PIB)	-1.2	-5.0	-2.1	-4.1

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI y TRADEMAP del Centro de Comercio Internacional de la OMC

El comercio entre los países de la Alianza es aún modesto pero el potencial es amplio no sólo por el intercambio de bienes y servicios que se pueda crear entre los miembros actuales sino también por la posibilidad de que ésta pueda constituirse en una plataforma de comercio de bienes y servicios e inversiones para realizar intercambios con otros países de ALC pero también con otras regiones. Si bien es cierto que la integración latinoamericana aún tiene mucho camino por andar, la AP puede darle un verdadero impulso. Tras más de 5 décadas el nivel de integración en ALC aún está muy lejos de alcanzar niveles como los que presenta el proceso europeo o el de la ASEAN. Medida la integración a partir de los intercambios comerciales presentes, ALC comercia poco entre sus miembros. De hecho, en 2014 el comercio intrarregional estuvo por debajo de la media histórica de alrededor de 20% alcanzando sólo 17.1% de las ventas (intra-exportaciones ALC) y 17.3% de las compras en la región (intra-importaciones ALC). (Ver Anexo 3 para explicación metodológica para el cálculo de este indicador)

3. El proceso de formación de la Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico (AP) conformada por Chile, Colombia, México y Perú fue propuesta por el Presidente Alan García de Perú durante la XX Cumbre Iberoamericana en diciembre de 2010 cuando invitó a Chile, Colombia, México y Panamá, a profundizar su integración y definir acciones conjuntas para la vinculación comercial con Asia Pacífico, sobre la base de los acuerdos comerciales bilaterales existentes entre los 4 Estados Parte. En esa ocasión, los líderes instruyeron iniciar los trabajos para conformar la Alianza del Pacífico (AP) la cual se vincula con una iniciativa previamente lanzada en 2006 por Colombia -el ARCO del Pacífico Latinoamericano⁶⁹- como una forma de promover su membresía en el Mecanismo de Cooperación Asia Pacífico (APEC).⁷⁰

En la Cumbre de Lima realizada el 28 de abril de 2011 surgió formalmente la AP como un proyecto de integración profunda con el fin de crear una zona de libre comercio en bienes, servicios, inversiones, libre movimiento de personas y mercados accionarios entre países que mantienen políticas comerciales afines. Este se presenta como un proyecto integracionista con visión de largo

⁶⁹ El Foro ARCO se había establecido como un mecanismo de concertación y coordinación regional, en la ciudad de Cali en enero de 2007 contando como miembros a Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú. El objetivo principal del Foro ARCO del Pacífico era constituirse como un espacio de diálogo político, concertación y convergencia en temas económico-comerciales y de cooperación entre los países miembros, así como ser un instrumento de vinculación de la región con Asia Pacífico. Entre sus instancias de diálogo y decisión se encuentran las Reuniones Ministeriales, las Reuniones de Altos Funcionarios, la Secretaría Pro-témpore, y los 5 Grupos de Trabajo establecidos: Convergencia Comercial (coordinado por Chile), Infraestructura y Logística (coordinado por Panamá), Promoción y Protección de Inversiones (coordinado por Colombia), Cooperación Económica y Técnica para la Competitividad (coordinado por Perú), y Reflexión (coordinado por México). <http://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/la-pacific-arch> [Consulta, 2015 julio 27].

⁷⁰ El Foro APEC surgió en 1989 como un mecanismo de cooperación y concertación orientado a consolidar el crecimiento y la prosperidad de los países del Pacífico. Su objetivo es la promoción y facilitación del comercio, las inversiones, la cooperación económica y técnica y el desarrollo económico regional de los países y territorios de la cuenca del océano Pacífico. Cuenta con la participación de 21 economías de las cuales Chile, México y Perú ya son miembros. La APEC representa 56% de la producción global y 46% del comercio mundial.

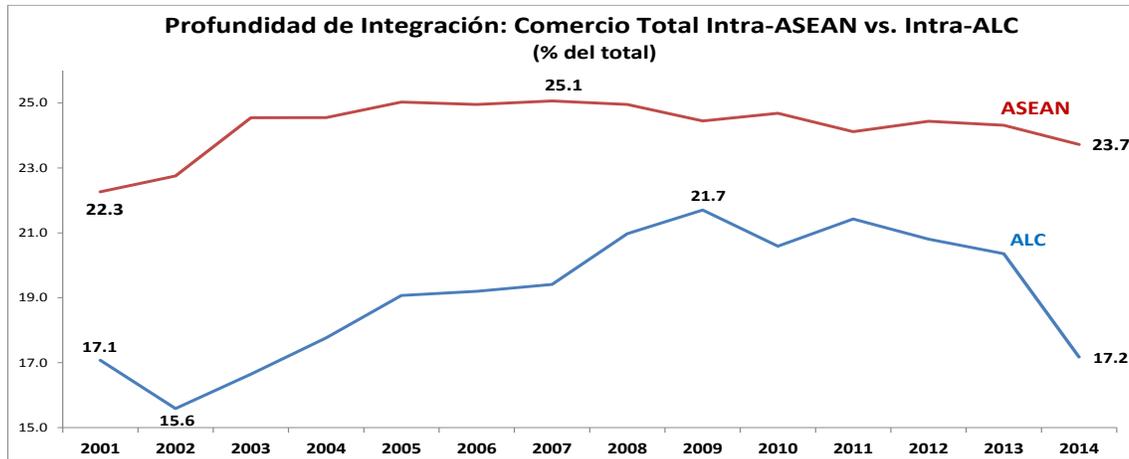
112

plazo y abierto a la incorporación de nuevos miembros con una visión común en términos de la liberalización del comercio de bienes, servicios y personas, y la apertura a la inversión como una forma de impulsar el crecimiento y el desarrollo. Costa Rica y Panamá, actualmente observadores, podrían ser los siguientes miembros en tanto que se han aceptado a 42 países observadores.⁷¹

GRÁFICO 2

Niveles de integración en ASEAN y ALC, 2001 – 2014

Porcentaje del comercio realizado entre socios comparado con su comercio con el mundo



Fuente: Elaboración propia con datos del TRADEMAP del Centro de Comercio Internacional de la OMC

La AP busca no sólo promover el libre comercio, sino también fortalecer las economías de sus países miembros y crear un entorno más transparente y conducente para el desarrollo de los negocios. Los países de la AP presentan condiciones comunes que los hacen atractivos a la inversión como son el tamaño de sus mercados, estabilidad macroeconómica, regímenes cambiarios flexibles y baja inflación (en promedio 3.9% en 2014) así como su potencial de crecimiento y la creación de una clase media en ascenso. Asimismo, estos mercados muestran un gran dinamismo en parte debido a una estructura poblacional favorable con una población mayoritariamente joven lo que les ofrece un bono demográfico para hacer crecer sus clases medias a través del aumento de la renta per cápita y la disminución de la desigualdad, el principal reto de la región. Otros factores que hacen a estos mercados atractivos son la productividad de su fuerza laboral, la disponibilidad de recursos naturales y su infraestructura.

Desde su creación en 2011, la Alianza del Pacífico ha celebrado 10 Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, la máxima instancia de la AP y 13 Reuniones Ministeriales. Asimismo, se ha establecido una estructura en donde la Presidencia Pro-tempore es ejercida sucesivamente de manera anual por cada uno de los países miembros. El Consejo de Ministros está compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de cada país y su tarea fundamental es verificar el cumplimiento de los mandatos presidenciales para avanzar en el proceso de integración profunda. Por su parte, los Ministros se apoyan del Grupo de Alto Nivel (GAN) que

⁷¹ Para ser miembro de la AP es preciso tener negociados TLCs bilaterales con sus 4 miembros fundadores. Este es el caso de Costa Rica y Panamá. Los países observadores son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Costa Rica, China, Dinamarca, Ecuador, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Israel, Italia, Japón, Marruecos, Nueva Zelanda, Panamá, Paraguay, Polonia, Países Bajos, Portugal, República Dominicana, República de Corea, Reino Unido, El Salvador, Singapur, Suecia, Suiza, Tailandia, Trinidad y Tobago, Turquía y Uruguay.

reúne a los Viceministros de Relaciones Exteriores y de Comercio para el seguimiento periódico de los trabajos de los grupos técnicos y verificar el cumplimiento de los compromisos de la AP.

A la fecha se cuentan 18 Grupos Técnicos (GT) que se abocan a los siguientes temas:

1. Comercio e Integración
2. Cooperación regulatoria
3. Compras Públicas
4. Servicios y Capitales
5. Propiedad Intelectual
6. Movimiento de Personas y Facilitación del Tránsito Migratorio
7. Estrategia Comunicacional
8. Asuntos Institucionales
9. Mejora Regulatoria
10. PYMES
11. Comité de Expertos que analiza las propuestas del Comité Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP)
12. Transparencia Fiscal Internacional
13. Grupo de Relacionamiento Externo
14. Innovación
15. Agencias de Promoción
16. Turismo
17. Educación
18. Desarrollo minero energético

De los grupos de trabajo anteriores, se destacan para los propósitos de este documento los relativos a la Cooperación Regulatoria y a la Mejora Regulatoria. La razón de incorporar a la Mejora Regulatoria en los procesos de generación de políticas públicas nacionales es para permitir a los gobiernos estar en mejor posición para corregir fallas en los mercados y asegurar que sus economías incrementen sus niveles de competitividad y productividad y así mantenerse atractivas para la inversión. (Carballo 2012, p. 6) Asimismo, en el marco de un proceso de integración profunda como lo pretende ser la AP, la mejora regulatoria puede facilitar la integración al reducir y/o eliminar ineficiencias disminuyendo al máximo los costos para los usuarios finales de las regulaciones que cada país pueda generar. Este proceso de mejora se puede dar mediante el establecimiento de mecanismos que garanticen la transparencia y la consulta pública, la simplificación de trámites y servicios y la revisión y medición del impacto de las regulaciones.

4. La Mejora Regulatoria en los países de la Alianza del Pacífico

La mejora regulatoria parte de la base de las agencias nacionales responsables del tema y de las legislaciones en vigor. Esta requiere de un andamiaje institucional para garantizar que la nueva regulación que se genere sea de mejor calidad. Dicha calidad puede medirse evaluando su impacto de modo que se asegure que los beneficios de contar con una regulación sean mayores a los costos. La Mejora Regulatoria no es un tema nuevo para los países de la AP. De hecho, desde la década de los noventa estos países han internalizado en sus políticas el concepto de mejora en la calidad de sus políticas públicas. (Carballo 2012)

En lo que toca a la institucionalidad a nivel nacional algunos países han hecho más avances que otros. Por ejemplo, México es el único país de Latinoamérica y de los pocos de Asia-Pacífico en contar con un sistema de gobernanza regulatoria que incluye políticas, instituciones y

114

herramientas. Desde el 2000 México estableció con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) cuyo mandato es promover la política de mejora regulatoria. La COFEMER es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Economía, con autonomía técnica y operativa responsable de monitorear que cualquier regulación que emane de la Administración Pública Federal genere más beneficios que costos. Para ello se realizan evaluaciones de impacto regulatorio como la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) previo a la aprobación de cualquier regulación y existen procesos de consulta pública que permiten al usuario contar con información oportuna, y en su caso poder emitir opinión al respecto. México ha implementado también herramientas como el *Modelo de Costeo Estándar* para considerar los efectos de las regulaciones y los posibles impactos de la regulación en términos de beneficios y costos para la sociedad. Con ello se busca generar el máximo bienestar social e impulsar el desarrollo de los mercados y el dinamismo de la economía.

En Colombia el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) ha sido responsable de la eliminación de barreras de acceso y costos de transacción injustificados y se han establecido comisiones reguladoras en sectores específicos para atender fallas de mercado (Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, Comisión de Regulación de Energía y Gas, Comisión de Regulación de Agua, y Regulación de Salud). Además operan Superintendencias que son autónomas del regulador. Colombia ha desarrollado el Programa de Racionalización de Regulaciones y Trámites (PRRTE) para “evaluar, analizar e implementar acciones de mejora en las regulaciones en todos los niveles de la administración pública y adoptar un marco conceptual para calificar los requisitos de entrada a los mercados, los trámites y las regulaciones como barreras de acceso.” (Gómez Acosta 2012, p. 90) Aunque Colombia aún no cuenta con una política de mejora regulatoria con un “enfoque de gobierno completo y requiere repensar el diseño institucional para una implementación coherente de diferentes herramientas regulatorias.” (OCDE 2014)

Chile no cuenta con una política regulatoria unificada pero si ha puesto en marcha iniciativas relativas a consultas públicas que se practican a través de diversos mecanismos, como la Ley 20.285 sobre transparencia o la Ley 20.500 de participación ciudadana. Chile tampoco ha desarrollado una “política regulatoria que sistematice los procedimientos y que establezca lineamientos explícitos y responsables de su implementación.” La medida 33 de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento establece que “se implementará una unidad especializada que supervisará, evaluará y coordinará las regulaciones del sector público.” (Chile Ministerio de Economía) Este país carece de procedimientos formales de consulta en la elaboración de leyes ni tampoco cuenta con la institucionalidad para lograr una regulación de calidad. Desde el 2014 Chile trabaja con la OCDE para desarrollar las capacidades del sector público y mejorar el proceso de elaboración, revisión y funcionamiento de la regulación. Este proyecto de mejora se ha enfocado, sobre todo, en los aspectos administrativos e institucionales y ha buscado desarrollarlo a partir de procesos participativos, transparentes y con altos grados de coordinación y eficiencia.

Por su parte, en los años noventa Perú puso en marcha una reforma regulatoria enfocada a la reducción de las barreras administrativas y la introducción de la transparencia. También implicó la creación de instituciones independientes que garantizaran el buen funcionamiento de los mercados. En 1993, dentro del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) se crearon dos comisiones que supervisan y controlan el establecimiento de barreras no arancelarias y de burocráticas establecidas por el gobierno. En 2005 Perú puso en marcha un Programa de Mejora de la Calidad Normativa en el Poder Ejecutivo con el fin de desarrollar un mecanismo para la evaluación de impacto previa y posterior a la aprobación de disposiciones legales en toda la Administración Pública. Dicho programa se ha enfocado a algunos ministerios como el de Salud y a la revisión de las normas existentes.

CUADRO 2

Legislación y autoridades competentes en materia de Mejora Regulatoria en los países de la Alianza del Pacífico

País	Ley	Órgano responsable
Chile	Medida 33 de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento: Eficiencia y coherencia regulatoria	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2010-2014) Ley Antitrámites Programa de Racionalización de Regulaciones y Trámites (PRRTE)	Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites (GRAT)
México	DECRETO por el que se establece la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal y de Simplificación de Trámites y Servicios	Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)

Fuente: Carballo Pérez, A. y Camacho Mier y Terán, I. (2012)

La desregulación económica y la mejora regulatoria han permitido a las economías de la AP elevar sus niveles de competitividad y posicionarse como destinos atractivos para la inversión extranjera. En el contexto de ALC, los países de la Alianza del Pacífico se ubican por arriba del promedio de la región en el Índice Global de Competitividad (IGC) del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) en el periodo 2014-2015 y han mostrado una tendencia ascendente (Perú y Colombia) o estable (Chile y México) en dicho índice en los últimos 7 años. Si se analiza con mayor detalle los componentes de este Índice podemos notar que en lo referente a los pilares relacionados con el ambiente de inversión Chile es el país que ofrece el mejor ambiente global de competitividad ubicándose en el lugar 33° en el IGC. En lo que se refiere a los requerimientos básicos, Chile se encuentra en el lugar 30°, México en el 69°, Perú en el 74° y Colombia en el 78°. Sin duda, las fortalezas de los países de la AP están en el marco macroeconómico donde Perú está a la cabeza en el lugar 21° de 144, seguido por Chile en el 22°, Colombia en el 29° y México en el 53°. Otra de las fortalezas está en lo que se refiere al tamaño de mercado del subíndice de Potenciadores de la Eficiencia donde México se ubica en el 10° lugar, Colombia en el 32°, Chile en el 41° y Perú en el 43°. En el mismo subíndice los países de la AP tienen un buen récord en lo que se refiere al desarrollo del mercado financiero donde Chile ocupa el lugar 19°, Perú el 40°, México le sigue en el 63° y Colombia está en el 70° por arriba del promedio de los países medidos en el Índice. Asimismo, en el subíndice relativo a los Factores de Innovación y Sofisticación, en el pilar relativo a la Sofisticación de Negocios, Chile se coloca en el lugar 55°, México en el 58°, Colombia en el 62° y Perú en el 72°. En relación al Fortalecimiento de la Protección al inversionista⁷², los países de la AP mantiene un nivel mundial sobresaliente, Colombia es el 6° lugar, Perú ocupa el lugar 16°, Chile 34° y México 57°.

⁷² Este subpilar se encuentra ubicado dentro del Pilar de Instituciones.

116

CUADRO 3

La Alianza del Pacífico en el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial, 2014

Índice de Global de Competitividad (IGC) 2014-2015				
Pilares de Competitividad Global (Ranking Mundial)	Chile	Colombia	México	Perú
IGC 2014-2015 (de 144 países)	33	66	61	65
IGC 2013-2014 (de 148 países)	34	69	55	61
IGC 2012-2013 (de 144 países)	33	69	53	61
IGC 2011-2012 (de 142 países)	31	68	58	67
IGC 2010-2011 (de 139 países)	30	68	66	73
IGC 2009-2010 (de 133 países)	30	69	60	78
IGC 2008-2009 (de 134 países)	28	74	60	83
Requerimientos Básicos	30	78	69	74
1° Instituciones	28	111	102	118
2° Infraestructura	49	84	65	88
3° Entorno Macroeconómico	22	29	53	21
4° Salud y Educación Primaria	70	105	71	94
Potenciadores de la Eficiencia	29	63	60	62
5° Educación superior y capacitación	32	69	87	83
6° Eficiencia en el mercado de bienes	34	109	86	53
7° Eficiencia en el mercado laboral	50	84	121	51
8° Desarrollo del mercado financiero	19	70	63	40
9° Preparación tecnológica	42	68	79	92
10° Tamaño de mercado	41	32	10	43
Factores de Innovación y sofisticación	49	64	59	99
11° Sofisticación de los negocios	55	62	58	72
12° Innovación	48	77	61	117

Fuente: Elaboración propia con datos del The Global Competitiveness Report 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015, WEF

Sin embargo, también hay retos para que los países de la AP sigan mejorando en su ambiente para el desarrollo de negocios lo que pasa por el fortalecimiento de sus instituciones y la mejora de sus regulaciones. Excepto Chile, los otros 3 socios de la Alianza aún deben hacer importantes mejoras en requerimientos básicos en torno a las **instituciones** donde México se ubica en el lugar 102°, Colombia en el 111° y Perú en el 118° de 144 economías. Los 4 aún enfrentan retos en lo que se refiere a **salud y educación primaria** donde Chile ocupa el lugar 70° seguido por México en el 71°, Perú en el 94° y Colombia en el 105°.

Otros indicadores que miden el nivel de competitividad de las economías es el Índice de Facilidad para Hacer Negocios del Banco Mundial (*Doing Business 2015*) donde Colombia está a la cabeza en el lugar 34°, seguido por Perú en el 35°, México en el 39° y Chile en el 41°. (Banco Mundial 2014) Por su parte en el indicador de FORBES que mide a los mejores países para hacer negocios Chile se ubica en el lugar 29°, Perú en el 52°, México en el 61° y Colombia en el 67°. En ambos indicadores, los países de la AP muestran una buena calificación lo que refleja el trabajo realizado en torno a la mejora regulatoria y a la calidad de sus políticas públicas para mantenerse competitivos y atraer inversiones.

Diversas economías en el Foro de APEC y en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han puesto en marcha individualmente ambiciosos programas para reducir cargas regulatorias y mejorar la calidad y el costo-beneficio de sus propias regulaciones nacionales entendiendo que esta vía puede reeditar importantes ganancias en términos de crecimiento, desarrollo y bienestar para sus países. Ellos han respaldado colectivamente principios de la reforma regulatoria y recomendaciones de política a los más altos niveles políticos, específicamente a través de procesos de consulta pública, establecimiento de medidas para la evaluación de la calidad de las políticas públicas así como su costo e impacto, la creación de

instituciones orientadas a asegurar la mejora continua de las políticas públicas y el intercambio de información y buenas prácticas a través de la cooperación internacional.

Los miembros de la AP han hecho avances significativos en lo que se refiere a su marco regulatorio y a la creación de sistemas de gobernanza regulatoria mediante la implementación de políticas, y la creación de instituciones y mecanismos que permitan generar regulaciones de calidad. Tanto la OCDE como el APEC han sido fuente clave de aportaciones al análisis de la desregulación y al desarrollo de propuestas de buenas prácticas para la mejoras regulatoria. Asimismo, existe una vasta literatura en torno a temas de desregulación económica y mejora regulatoria.

Aunque los temas de mejora y cooperación regulatorias están incluidos implícitamente en el Protocolo y existen capítulos negociados en los TLCs con otros socios extra AP, la AP aún está desarrollando una agenda propia explícita en la materia, con el objeto de avanzar más expeditamente en la integración regional.

Vale la pena recordar que los países de la AP junto con Brasil y Costa Rica han desarrollado una agenda nacional en el área de mejora regulatoria y han buscado avanzar por la vía de la cooperación en la materia. La Declaración de Nuevo León de octubre de 2011 establece la creación de la Red Latinoamericana de Mejora Regulatoria y Competitividad (LATIN-REG) como un foro para desarrollar ese intercambio de experiencias y de cooperación regulatoria a fin de mejorar la gestión en materia de mejora regulatoria, promover el intercambio de buenas prácticas y establecer una estrategia de cooperación en materia de mejora regulatoria para la región. (México Presidencia 2012)

Las mejoras regulatorias en los procesos de integración tampoco es nueva. Esta se puede identificar en las disciplinas del Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El AOTC establece la necesidad de que las buenas prácticas de reglamentación estén acompañadas de mecanismos, procesos y procedimientos así como leyes, reglamentos y normativa para tal efecto. Igualmente se considera fundamental contar con instituciones que supervisen el proceso de reglamentación en los gobiernos de los Miembros, la coordinación interinstitucional a nivel nacional y la cooperación internacional entre los países miembros del AOTC. Se reconoce que "la adopción de buenas prácticas de reglamentación puede contribuir a mejorar y hacer más eficaz la aplicación de las obligaciones sustantivas y los principios del Acuerdo OTC de la OMC." (Chile DIRECON 2013, p. 6) Con la cooperación regulatoria se busca mejorar el cumplimiento de objetivos legítimos de protección a la salud, el medio ambiente y la seguridad pública sin que ello se convierta en un obstáculo al comercio. Tanto el AOTC como el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC buscan asegurar que no se generen barreras innecesarias al comercio internacional. La cooperación regulatoria se puede dar mediante diversos mecanismos como son la armonización de reglamentos técnicos, compatibilidad de medidas relativas a la normalización, Acuerdos de Reconocimiento Mutuo, armonización y equivalencia de medidas sanitarias y fitosanitarias o regionalización de zonas libres. Ambos consideran la Cooperación Regulatoria pero sobre todo el AOTC para el cumplimiento de sus objetivos, es decir, asegurar el cumplimiento de las normas nacionales reduciendo al máximo las distorsiones al comercio internacional.

En negociaciones comerciales recientes de acuerdos megaregionales como el del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación (TPP, por sus siglas en inglés), se ha incluido un capítulo sobre cooperación regulatoria cuya agenda integra temas vinculados a mecanismos de coordinación y revisión, implementación de buenas prácticas regulatorias, cooperación, participación pública y notificaciones sobre la implementación de regulaciones nacionales.

118

5. **Iniciativas de la Alianza del Pacífico para la armonización de Marcos Regulatorios y principales retos regulatorios**

Los trabajos en materia de cooperación regulatoria y de mejora regulatoria en la AP emanan del mandato de la II Cumbre llevada a cabo en Mérida en diciembre de 2011 cuando los Presidentes reconocieron que las barreras al comercio más que arancelarias se encuentran en las regulaciones nacionales. Este es un reconocimiento de que “los países enfrentan sus mayores problemas en lo que concierne a sus instituciones y la eficiencia de los mercados de bienes [por lo que] la agenda de competitividad [debe] incluir reformas sustantivas en materia de impartición de justicia, combate a los monopolios y reducción de cargas regulatorias.” (Carballo 2012, p. 10)

Uno de los mandatos presidenciales ha sido avanzar a través de la eliminación de costos de transacción para mejorar el acceso a mercados de bienes y servicios, y promover el intercambio de información y la armonización de los enfoques regulatorios de los socios comerciales mediante la “mejora de procesos regulatorios enfocados en la transparencia, facilitación e incremento del comercio.” (Colombia, MinComercio) En la IV Cumbre realizada en junio de 2012 los Líderes acordaron identificar sectores de interés común para establecer un plan de trabajo que facilite el comercio en la región mediante la eliminación de requisitos redundantes o repetitivos en los mercados de exportación buscando mantener la protección de objetivos legítimos como la seguridad, la salud humana y el medio ambiente.

En lo que toca a la Cooperación Regulatoria, el Primer Programa de Trabajo de Cooperación Regulatoria se diseñó en 2012 y estuvo a cargo del Subgrupo de Cooperación Regulatoria. Este se centró en la eliminación de requisitos sanitarios innecesarios y la simplificación de trámites de importación y comercialización en la región para 1) productos cosméticos y 2) medicamentos de síntesis química. Sus resultados son el Anexo sobre la Eliminación de Obstáculos Técnicos al Comercio de Productos Cosméticos con el que las agencias sanitarias y entidades regulatorias de los cuatro países, en coordinación con representantes de las industrias de cada país acordaron armonizar procesos y procedimientos regulatorios. En concreto, esta medida ha permitido ahorros anuales de alrededor de US\$1700 millones. (Colombia, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) Como resultado de este programa, también se acordó el Capítulo de Obstáculos Técnicos al Comercio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la AP y el Acuerdo Interinstitucional de Cooperación entre Autoridades Sanitarias de la Alianza.

El Segundo Programa de Trabajo de Cooperación Regulatoria de la Alianza del Pacífico al momento de escribir este documento se encuentra en proceso de consulta. Las áreas de trabajo serán: 1) el cumplimiento de normas, 2) reglamentos técnicos y 3) procedimientos para la evaluación de la conformidad. (México 2015) Ambos programas de trabajo se vinculan al comercio de bienes en lo que se refiere a su normatividad. Su objetivo ha sido reducir costos a los operadores económicos por el cumplimiento de normas técnicas y/o sanitarias.

Durante la XV Reunión (mayo de 2013 en Santiago de Chile) del GAN se creó un Grupo Técnico con el mandato de negociar un capítulo en materia de mejora regulatoria a partir de junio de 2013. Esta negociación es producto de un mandato posterior al que inauguró la Alianza del Pacífico por lo que el capítulo resultante no forma parte del Primer Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. Lo más cercano a los temas de mejora y cooperación regulatoria están hoy en el Capítulo 15 de Transparencia del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. En dicho capítulo se reflejan compromisos similares a los acordados en otros procesos de integración comercial de los que los países de la AP son parte como los Tratados de Libre Comercio de los países de la AP con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea.

En efecto, la Declaración de Presidentes derivada de la VIII Cumbre realizada en Cartagena de Indias (10 de febrero de 2014) estableció el mandato de concluir un capítulo sobre Mejora Regulatoria dentro de la Alianza. El capítulo sobre Mejora Regulatoria de la AP incluye entre los temas de la discusión el mecanismos de coordinación y revisión; evaluación del impacto regulatorio; transparencia; revisión de la regulación vigente; marco institucional; cooperación; implementación; y solución de controversias/medidas de transición.

En este documento buscamos ir un paso más allá de los temas considerados hasta ahora en la agenda de la AP para la mejora y la cooperación regulatorias y nos adentramos en otras áreas en las que los socios han avanzado para eliminar obstáculos regulatorios a la integración pero que aún presentan retos que resolver. Nos enfocamos en 4 áreas principales en donde se pueden analizar mejoras regulatorias: servicios financieros, inversión, política de competencia y política migratoria.

5.1. Sistema financiero

Algunos analistas han afirmado que el verdadero impacto de la Alianza del Pacífico se dará en la integración del sector financiero. (George 2014 p. 30) Ello se explica precisamente porque ésta es una de las áreas en donde el proceso de integración entre los países de la AP apenas está por iniciar. La integración financiera en la AP prevé unir los mercados de valores de los 4 socios lo que se hace posible gracias a la solidez de los mercados financieros de los socios. En efecto, desde el inicio de 2000, los 4 países han mejorado sustantivamente en lo que se refiere a los grados de inversión en tanto que los indicadores de riesgo país se han mantenido en niveles históricamente bajos para la región aproximadamente en el rango de 200 puntos base. Actualmente, todos los países de la AP tienen grado de inversión mayor al mínimo requerido (BBB-/Baa3/50) de acuerdo con las principales agencias calificadoras de crédito.

CUADRO 4

Calificaciones Crediticias de la Alianza Pacífico en Grado de Inversión

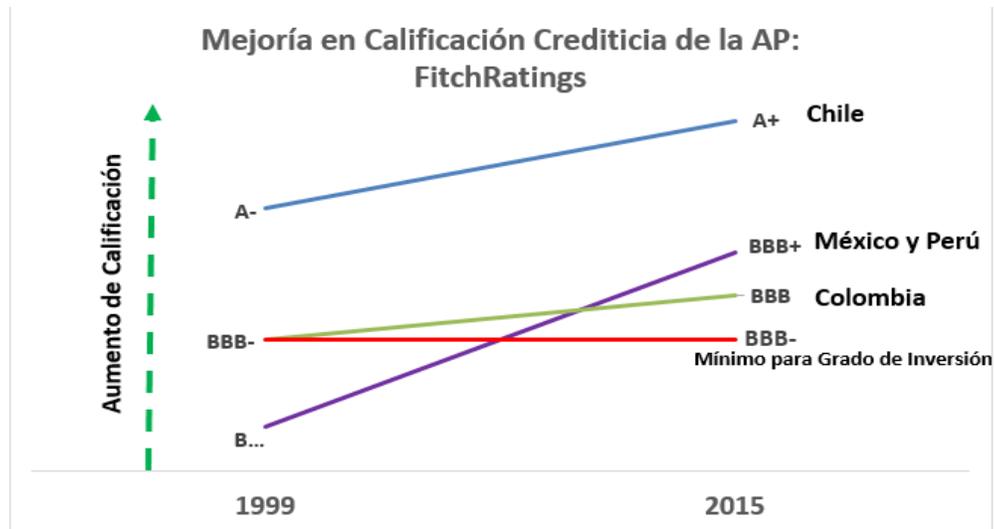
País	S&P	Moody's	Fitch	TE*
Chile	AA- (positiva)	Aa3 (estable)	A+ (estable)	78 (estable)
Colombia	BBB (estable)	Baa2 (estable)	BBB (estable)	52 (estable)
México	BBB+ (estable)	A3 (estable)	BBB+ (estable)	60 (estable)
Perú	BBB+ (estable)	A3 (estable)	BBB+ (estable)	59 (estable)

Fuente: *Elaboración propia con datos de las respectivas agencias y <http://www.tradingeconomics.com/mexico/rating>*

*Calificación (perspectiva), * Índice elaborado por Trading Economics se refiere a un índice ponderado de calificación crediticia de las tres agencias calificadoras y la situación económica y financiera de cada país, es un índice numérico que fluctúa de 0 a 100.*

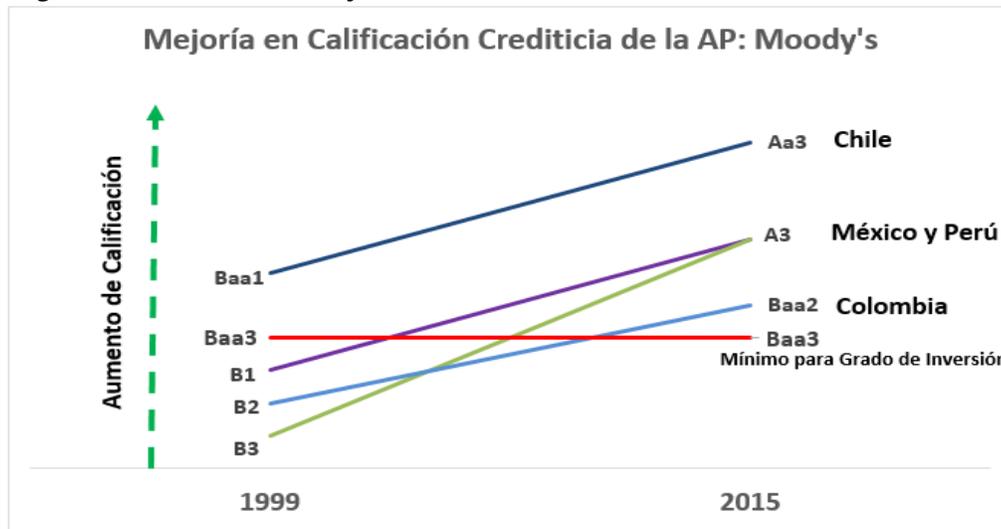
120

GRÁFICO 3
Calificación crediticia de los países de la Alianza del Pacífico
Según la calificadora Fitch Ratings



Fuente: EY 2015, Elaboración propia con datos de Fitch (https://www.fitchratings.com/web.../ratings/sovereign_ratings_history.xls) e informes actuales.

GRÁFICO 4
Calificación crediticia de los países de la Alianza del Pacífico
Según la calificadora Moody's



Fuente: EY 2015; Elaboración propia con datos de Moody's (Sovereign Default and Recovery Rates, 1983- 2007) e informes actuales.

Este positivo contexto en lo que se refiere a los indicadores financieros de los países de la AP da mayor sustento y viabilidad al proyecto de integración profunda que se han planteado. Ello ha hecho posible la creación del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) resultado de un acuerdo firmado entre la Bolsa de Comercio de Santiago, la Bolsa de Valores de Colombia y la Bolsa de Valores de Lima con la intención de desarrollar el mercado de capitales de los países miembros a través de la unificación del mercado bursátil de estos países. En noviembre de 2010, las Bolsas de

Valores de Colombia, Chile y Lima iniciaron su integración bursátil, y sus primeras operaciones se dieron en mayo de 2011.

Esta integración ha sido paulatina y los avances se han ido dando por etapas. La Fase I concluyó en agosto de 2011 y sentó las bases para una integración a futuro a través de la implementación de un sistema de comunicaciones entre corredurías chilenas, peruanas y colombianas lo que permitió el acceso transfronterizo a las tres Bolsas. También aseguró derechos de petición (*soliciting rights*) a través de los tres mercados de valores, lo que permite a un determinado país anunciar ofertas nacionales en otros países participantes. El lograr estas reformas no fue fácil ante la renuencia de legisladores del Perú de aceptar la reducción de impuesto sobre las ganancias de capital a un piso del 5% lo que retrasó la aplicación del MILA durante 21 meses. (George 2014, p. 29) Con esta integración se creó un mercado bursátil unificado, el más grande de América Latina por número de emisores, el segundo por capitalización bursátil y el tercero por volumen de negocios. (La República 2015)

Como parte de un acuerdo para una asociación estratégica con el fin de desarrollar actividades y negocios en conjunto para el desarrollo de los mercados de valores peruano y mexicano, la Bolsa Mexicana de Valores adquirió un total de 3790000 acciones de la Bolsa de Valores de Lima (BVL), equivalente a 6,7% de los títulos de la Serie A de dicho mercado. (El Economista 2013) En diciembre de 2014, el ingreso de México al MILA se formalizó con la incorporación de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) y del Indeval. (BusinessCol.com 2013)

De acuerdo a información publicada en el portal de internet del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA 2015), en agosto de 2015, la capitalización bursátil de los mercados MILA ascendió a 827 700 millones de dólares; 52.4% de dicho monto correspondía a México, 24.3% a Chile, 12.0% a Colombia y 11.4% a Perú. (Mercado Mila) Asimismo, el total de Emisores en MILA, en agosto 2015, alcanzó 743 de los cuales 273 fueron de México, 224 de Chile, 172 de Perú y 74 de Colombia. Desde mayo de 2011, los volúmenes transados en MILA ascienden a 386 900 millones de dólares con un total de 13441 operaciones entre corredores corresponsales; 68.5% de dicho volumen han sido operaciones realizadas por Chile, 26.5% por Colombia y 5% Perú. Las operaciones realizadas por México han sido marginales. Por lo anterior, la integración de los mercados de valores en la AP tiene muchos retos por adelante, como lo señaló el presidente de la Bolsa Mexicana de Valores, Jaime Ruiz Sacristán, al considerar que el Mercado Integrado Latinoamericano requerirá tiempo y promoción. (Zepeda 2015)

Reconociendo los avances, durante la X Cumbre realizada en la ciudad de Paracas, Perú, los mandatarios instruyeron a los ministros de Finanzas desarrollar una agenda de trabajo para 2015-2016, que identifique y coordine iniciativas que fortalezcan y consoliden al MILA. El Comité Ejecutivo del MILA inició sus trabajos para "apoyar técnicamente al Consejo de Ministros de Finanzas, con el fin de avanzar, consolidar y fortalecer nuestra plataforma, buscando beneficios generales para las economías y los mercados de capitales de la región."

Las negociaciones de la Fase II deberán eliminar ineficiencias de la Fase I como el hecho de que las corredurías peruanas deban pagar por sus servicios a los intermediarios chilenos pues el margen de ganancias resultante reduce sus estrechos márgenes. Asimismo, los costos de cierre aún son elevados. Sería deseable que como resultado de la Fase II se dé un incremento sustantivo en el volumen del comercio de acciones y la disminución de costos con lo que se prevé que el volumen de acciones puede llegar a ser mucho mayor. El objetivo es la integración plena para que los corredores, por ejemplo, puedan seguir pantallas en Lima y colocar inmediatamente una orden para un listado en Santiago. (George 2014, p. 29)

122

El incremento del mercado accionario a través del MILA y las nuevas oportunidades comerciales que éste abre hace más atractivo a inversionistas institucionales y fondos de riesgo el participar en un mercado integrado en vez de hacerlo en cada una de las Bolsas de manera individual, lo que no ha sucedido y probablemente tampoco sucedería de otro modo en el corto plazo. La inyección de liquidez que los fondos podrían traer beneficiará a las empresas que operan en todas las naciones involucradas, ya que serán más propensos a recurrir a un incremento de capital y emisión de acciones. También podría verse una tendencia de empresas medianas con interés de salir a bolsa para obtener financiamiento. (Latin American Initiatives 2011 enero) El MILA podría ser una gran oportunidad para desarrollar el mercado de valores regional. Ya hay fondos de inversión que operan en el MILA, cubriendo los riesgos entre los mercados bursátiles de la AP.

Integración mediante la cooperación regulatoria

Para hacer atractivo este mercado bursátil los países miembros requieren seguir trabajando en una serie de áreas que permitan al MILA operar como un mercado accionario integrado. Los inversionistas internacionales tales como los fondos de riesgo requieren una sólida y armonizada infraestructura del mercado bursátil. Por ello la alineación de los sistemas fiscales y legales en los países del MILA es un proyecto ya en marcha.

Para avanzar en esta área se requiere coordinar políticas macroeconómicas y financieras de manera conjunta con los reguladores de mercados financieros y de capitales. Las Superintendencias de Valores son organismos público descentralizados adscritos a los Ministerios de Economía y/o de Finanzas y requieren participar en este proceso de integración de los mercados bursátiles a través de la cooperación regulatoria.

CUADRO 5

Legislación y autoridades competentes en el mercado bursátil de los países de la Alianza del Pacífico

País	Ley	Organismo regulador
Chile	Ley N° 18.045 de Mercado de Valores	Superintendencia de Valores y Seguros
Colombia	Ley 964 de 2005	Superintendencia Financiera de Colombia
México	Ley del Mercado de Valores Ley de Fondos de Inversión (Antes "Ley de Sociedades de Inversión") DOF 13-06-2014	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
Perú	Ley del Mercado de Valores, Decreto Supremo N°093 -2002-EF	Superintendencia del Mercado de Valores

Fuente: Chile. Banco Estado

https://www.bancoestado.cl/imagenes/InformacionCorporativa/09.ley_de_mercado_de_valores.pdf

Colombia. Bolsa de Valores de Colombia.

https://www.bvc.com.co/pps/tibco/portalbvc/Home/Regulacion/Mercado_de_Valores/Leyes

México. Diario Oficial de la Federación. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMV.pdf> y

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/69_130614.pdf [Consultado 1 de agosto de 2015]

Perú. Superintendencia del Mercado de Valores.

http://www.cavali.com.pe/userfiles/cms/pagina/documento/1_normativa_cavali_ley_del_mercado_de_valores.pdf

Entre los objetivos que la Alianza del Pacífico se ha planteado en el futuro inmediato están:

- Implementar medidas como el reconocimiento de emisores en ofertas primarias en los cuatro países así como la ampliación de nuevos instrumentos que puedan negociarse en los mercados en distintas plataformas de intercambio como Fondos Mutuos.
- Ampliar el MILA a mercados como renta fija y derivados estandarizados
- Homologación del tratamiento tributario (acuerdos de doble tributación) para evitar la doble tributación en las disposiciones que regulen los ingresos obtenidos en los mercados de capitales
- Reconocimiento de inversión local de los fondos de pensiones de la región.
- La implementación de políticas macroeconómicas y financieras necesarias para adoptar mejores prácticas a nivel estructural e institucional en colaboración con los reguladores de mercados financieros y de capitales.

Sin duda, la integración financiera a través de un mercado como el MILA es un sector innovador que dará sustento y viabilidad a la Alianza del Pacífico. La cooperación regulatoria es un mecanismo valioso para permitir que autoridades y usuarios puedan allegarse de la mejor regulación vía el intercambio de información y la adopción de buenas prácticas internacionales en la materia.

5.2. Los regímenes aplicados a la Inversión Extranjera Directa

Los flujos de inversión extranjera directa (IED) entre los mismos miembros de la Alianza del Pacífico se han multiplicado en años recientes como resultado de la eliminación de barreras al comercio y a la inversión así como a los procesos de desregulación que, como ya se mencionó anteriormente, han elevado los niveles de competitividad de las 4 economías. Desde la década de los noventa los países miembros de la AP han liberalizado sus regímenes de inversión de manera unilateral lo que ha tenido como resultado la entrada continua de importantes flujos de capital extranjero. La IED se ha convertido en un factor esencial para el crecimiento, la generación de empleos, la transferencia de tecnología, la modernización de la planta productiva, y los incrementos en productividad en estos países, entre otros factores.

El Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico prevé el Capítulo 10 sobre Inversiones. Dicho capítulo al igual que los tratados de libre comercio y los acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones (APPRI) que han establecido los socios cubren ampliamente el concepto de inversión, definiciones, ámbito de aplicación, entre otros temas. (Ver Anexo 1. Inversión) Este capítulo ofrece reglas claras y predecibles, prevé disposiciones en caso de conflicto así como condiciones de expropiación e indemnización. Este prohíbe requisitos de desempeño como una condición para permitir al inversionista establecerse en el territorio de la otra parte. Asimismo, el capítulo contiene un mecanismo de solución de diferencias para las inversiones entre los 4 países.

Vale destacar que el régimen que cada país de la AP aplica a los inversionistas de otra parte es el más abierto que cada uno de estos países pueda ofrecer a cualquier otro socio. Las condiciones que la AP ofrece a la inversión han promovido ya la entrada de flujos de IED de la zona y de fuera de la zona a cada país. Tanto las leyes y regulaciones nacionales como los mecanismos de integración, TLCs y APPRIs de los socios que la AP han establecido con países de la zona y extra regionales también han sido instrumentos que han contribuido a generar marcos regulatorios que

124

facilitan la participación de capital extranjero en la gran mayoría de las actividades económicas de estos países.

Chile ofrece un marco jurídico transparente y no discriminatorio a la IED, estabilidad macroeconómica y potencial de crecimiento del país, seguridad jurídica, bajo nivel de riesgo país y buena infraestructura. Los inversionistas extranjeros se concentran sobre todo en la explotación de recursos naturales. Casi la mitad de la IED se destina al sector minero (45%) seguido de los sectores de servicios (17%), electricidad, gas y agua (10%), manufactura (5%), entre otros. (Santandertrade Chile) Cuenta con 53 acuerdos para la protección y promoción recíproca de las inversiones (APPRI) de los cuales 39 están vigentes. Chile ha establecido medidas para favorecer inversiones en áreas rezagadas del norte y sur del país. Entre las disposiciones que ofrece se cuentan “cofinanciamiento de estudios de viabilidad, estímulos para la compra de terrenos en zonas industriales, contratación de mano de obra local, y facilitación del financiamiento de proyectos.” (Santandertrade Chile) También ofrece ventajas fiscales a los inversionistas (nacionales y extranjeros) en las zonas francas de Iquique, Arica y Punta Arenas.

Colombia ha logrado mejoras sustantivas en la estabilidad macroeconómica y seguridad lo que lo ha convertido en un destino preferido para los inversionistas en la región. Los dos principales sectores a donde se dirige este capital son la minería (50%) y los hidrocarburos seguidos de las telecomunicaciones y el turismo. La IED se beneficia de un marco legislativo atractivo, transparente y predecible. Colombia ofrece trato nacional a inversionistas extranjeros y permite la repatriación de utilidades. Permite la participación de capital extranjero en casi todos los sectores de la economía. En caso de expropiación, se consideran compensaciones e indemnizaciones adecuadas y efectivas.

México es el décimo receptor de flujos de IED a nivel mundial. En el acumulado sectorial de IED 1999 a junio de 2015, 46.6% de la IED se ha dirigido a la industria manufacturera; 17.0% a servicios financieros y seguros; 8.3% a comercio; 5.5% a minería, 4.6% a información a medios masivos; 3.6% servicios inmobiliarios; 3.5% construcción y hoteles y restaurantes, respectivamente, y 7.5% el resto de los sectores,⁷³ México ha negociado 32 APPRIS con 33 países en el mundo. En 2013 y 2014 México aprobó diversas reformas estructurales que abren la inversión privada nacional y extranjera a una serie de sectores entre los que se encuentran los sectores financieros, de telecomunicaciones y energía. Específicamente en el sector energético, a partir de 2014 México permite la participación de capital extranjero en exploración y explotación de petróleo y gas, generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. También se aprobaron reformas en materia de competencia económica, en materia fiscal y laboral, educación, procedimientos penales, y la Nueva Ley de Amparo. Se espera que con estas reformas los flujos de IED a México se incrementen de manera sustancial.

Perú ha realizado cambios sustantivos a su marco legal para promover la atracción de IED. Ha negociado 38 APPRIS y capítulos de inversión en sus TLCs bilaterales. Los sectores que mayor IED reciben son los de comunicaciones, industria, finanzas y minería. Perú aplica una política de dividendos no restrictiva. Sin embargo, el régimen para atraer IED en Perú requiere de legislación fiscal más flexible, mejorar la eficiencia de las instituciones públicas y el fortalecimiento del estado de derecho. Igualmente otros retos importantes son la falta de una infraestructura moderna y eficiente así como el fortalecimiento de sus instituciones (Santander de Perú)

⁷³ Elaboración propia con datos de la Dirección General de Inversión Extranjera de la SE.

<http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/inversion-extranjera-directa/estadistica-oficial-de-ied-en-mexico>

En términos regulatorios, Chile, Colombia y Perú están entre las economías más abiertas del mundo, con pocas restricciones a la propiedad extranjera. Recientemente, México se unió a los 3 anteriores con la aprobación de una serie de reformas estructurales en 2013 y 2014 que abrieron sectores relevantes como el de energía y telecomunicaciones. Sin embargo aún existen restricciones entre las que destacan las siguientes:

CUADRO 6

Barreras regulatorias a la inversión extranjera en los países de la Alianza del Pacífico

País	Barreras regulatorias a la inversión extranjera
Chile	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Límite de 49% a la propiedad extranjera de activos en el sector de transporte de carga en vías navegables internas ✓ Se requieren solicitar autorizaciones específicas para invertir en ciertos sectores extranjeros como la exploración y la explotación de hidrocarburos y la producción de energía nuclear
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Límite de 40% a la propiedad extranjera de empresas en la transmisión de TV ✓ Límite de 49% a la propiedad extranjera de activos en el sector de transporte de carga en vías navegables internas
Perú	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Límite de 49% en el transporte aéreo internacional de pasajeros
México	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Límite de 25% a transporte aéreo nacional ✓ Límite de 49% a la inversión extranjera en agricultura, pesca y silvicultura ✓ Prohibición a la participación extranjera en transporte carretero de carga y en transporte ferroviario ✓ Límite de 49% "sujeto a reciprocidad" para concesiones de radio y TV abierta ✓ Límite de 49% a publicación de periódicos ✓ Límite de 49% a instituciones de seguros; instituciones de fianzas; casas de cambio; almacenes generales de depósito; arrendadoras financieras; empresas de factoraje financiero; sociedades financieras de objeto limitado; ✓ Límite de 49% a la propiedad extranjera de activos en el sector de transporte de carga en vías navegables internas ✓ Límite de 49% a la propiedad extranjera de activos en el sector de puertos y su administración así como en sociedades navieras.

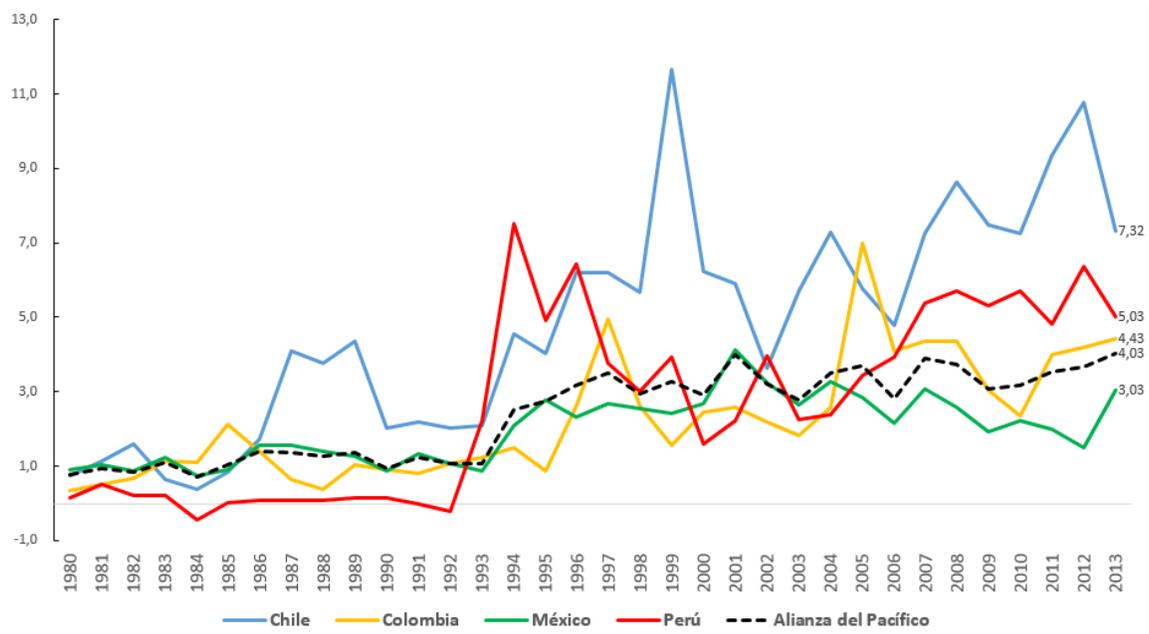
Fuente: CAF/IFC. Regulación de la inversión extranjera en América Latina. Regulaciones y opciones para reformas al clima de inversión. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva. [Documento en línea] Disponible: <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/377/cafn14final.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Consulta: 2015 julio 12]

126

América Latina continúa atrayendo inversión extranjera directa en montos crecientes por lo que “los gobiernos deben aprovechar esta coyuntura para canalizar estas inversiones hacia sectores que contribuyan a cambiar la matriz productiva de la región.” (Elías 2013) En 2013 el bloque AP fue el 4° mayor receptor mundial de IED, atrayendo 85.5 mil millones de dólares (mmd), sólo detrás de EE.UU., China y las islas Vírgenes Británicas y superando a Rusia, Hong Kong, Brasil, Singapur, Canadá y Australia. La IED a México, en 2013 fue superior a US\$35 mil millones casi dos veces el monto registrado en 2012.⁷⁴ Asimismo, Colombia recibió US\$16 833 millones, un nuevo monto histórico para ese país. A Chile corresponden US\$20 400 millones en 2013 y un incremento de 15% con respecto en 2012, para alcanzar US\$23 300 millones. Perú captó US\$12 mil millones, flujos que se mantienen fuertes debido a las altas cifras de crecimiento de estos países y a un marco de institucionalidad confiable.

Al igual que los recientes flujos absolutos records de IED en 2013, las razones de IED a PIB de los 4 países de la AP son destacables. En 2013, dichas razones superaron 3% del PIB en todos los países de la AP y en el agregado, la razón se ubicó en 4%, sobresaliendo en esta métrica, Chile y Perú que en los últimos 10 años han mantenido un promedio de 7.4% y 4.6%, respectivamente.

GRÁFICO 5
Evolución de la IED como porcentaje del PIB en los países de la Alianza del Pacífico, 1980-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de la UNCTAD y el FMI.

También existe un enorme potencial para que se impulsen los flujos de IED bilateral entre los mismos socios de la AP. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la IED de México al extranjero sumó 3,729 md (millones de dólares) entre enero y junio de 2013, el país de América Latina que más invirtió en el extranjero durante la primera mitad del 2013. Las condiciones positivas para la inversión han permitido un incremento significativo de las translatinas en los países de la Alianza del Pacífico. Dichas empresas se han convertido en actores multinacionales cuya estrategia de crecimiento considera la compra de activos en América Latina.

⁷⁴ Este flujo de IED a México en 2013 se explica por la adquisición que hizo Anheuser Busch Inbev de la cervecera grupo Modelo por más de 13 mil millones de dólares.

Los países de la Alianza del Pacífico no han sido la excepción. En 2013, las 10 principales translatinas de la AP fueron 1) Pemex (México); 2) América Móvil (México); 3) Ecopetrol (Colombia), 4) Cencosud (Chile); 5) Femsa (México); 6) Grupo Alfa (México); 7) Cemex (México); 8) Bimbo (México); 9) Latam Airlines (Chile) y 10) Falabella (Chile). Chile es el líder inversionista en Perú y Colombia gracias a la proximidad geográfica, la búsqueda de economías de escala, y a mercados con características similares. Las inversiones de México y Colombia en general se han centrado en el sector financiero, telecomunicaciones y en el sector de comercio al por menor.

CUADRO 7

Flujo de IED entre los países de la Alianza del Pacífico

Millones de dólares

		DESTINO DE LA IED			
		Chile ¹	Colombia ²	México ³	Perú ⁴
ORIGEN DE LA IED	Chile		5,213.2	791.1	2,226.3
	Colombia	1,824.2		566.3	1,079.1
	México	1,061.9	3,439.3		476.7
	Perú	185.9	805.9	54.8	
Alianza del Pacífico		3,072.0	9,458.4	1,412.3	3,782.1
Saldo de IED		224,573.5	143,254.7	406,839.9	24,146.7
Part. % AP del saldo de IED		1.4	6.6	0.3	15.7

Fuente: Elaboración propia con datos de 1) Banco Central de Chile a 2014, 2) Banco Central de Colombia al Primer Trimestre de 2015, 3) Banco de México y Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía al 30 de junio de 2015, 4) Banco Central de Reserva del Perú y la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN) del Perú al 30 de junio de 2015

De acuerdo con la CEPAL (2013, p. 114)) desde el 2000 se dio una transformación importante en el tipo de IED que recibe América Latina. En la década de los noventa las adquisiciones de empresas locales se dieron sobre todo como resultado de los procesos de privatización de empresas de servicios públicos como pueden ser las telecomunicaciones, energía o las redes de transporte. Sin embargo, a partir de 2000, la regla ha sido las inversiones en plantas nuevas o inversión *greenfield*. Asimismo, desde el 2000 el crecimiento económico y la fortaleza financiera de América Latina han llevado a que corporativos de diferentes partes del mundo así como de la misma región realicen adquisiciones de empresas ya constituidas y gestionadas de manera exitosa. (Buchanan).

128

CUADRO 8

Proyectos de inversión en nuevas instalaciones en los países de la Alianza del Pacífico, 2005-2007 y 2012-2014
(millones de dólares)

País Miembro de la Alianza del Pacífico	Como Destino					Como Fuente				
	2005-2007 (Promedio anual de pre-crisis)	2012	2013	2014	2012-2014 (Promedio anual de post-crisis)	2005-2007 (Promedio anual de pre-crisis)	2012	2013	2014	2012-2014 (Promedio anual de post-crisis)
Chile	3,883	10,903	10,195	6,610	9,236	1,177	1,175	1,600	1,421	1,399
Colombia	3,172	3,258	12,191	3,162	6,204	148	812	1,073	392	759
México	12,765	17,706	30,545	33,319	27,190	1,605	3,474	5,291	3,446	4,070
Perú	6,266	3,023	5,688	5,464	4,725	109	12	400	376	263
AP total	26,086	34,890	58,619	48,555	47,355	3,039	5,473	8,364	5,635	6,491

Memorándum

ALC	66,230	77,808	153,023	89,446	106,759	12,283	10,398	20,499	8,689	13,195
Mundo	784,614	630,757	707,378	695,577	677,904	784,614	630,757	707,378	695,577	677,904

Participación % de la AP dentro de:

ALC	39.4	44.8	38.3	54.3	44.4	24.7	52.6	40.8	64.9	49.2
Mundo	3.3	5.5	8.3	7.0	7.0	0.4	0.9	1.2	0.8	1.0

Fuente: Elaboración propia con datos del World Investment Report 2015 de la UNCTAD.

De acuerdo con datos de la UNCTAD, en 2014, sólo en Chile las fusiones y adquisiciones superaron el total de los proyectos nuevos en más de 30% donde las primeras alcanzaron 8662 md en tanto que los segundos sumaron 6610 md. En el caso de Colombia, la inversión en nuevos proyecto fue de 3162 md mientras que las fusiones y adquisiciones llegaron a 681 md, lo que representó 21,5% en ese año. En México las fusiones y adquisiciones representaron 11% (83652 md) de las inversiones en nuevos proyectos (33319 md) en tanto que en Perú las fusiones y adquisiciones representaron 33% (1819 md) de los nuevos proyectos que sumaron (5464 md).

Al analizar las participaciones de los países de la AP en lo que se refiere a fusiones y adquisiciones así como en nuevos proyectos (*greenfields*) las primeras se incrementaron del promedio de pre-crisis 2005-2007 al post-crisis 2012-2014. Por ejemplo, en lo que toca a fusiones y adquisiciones éstas pasaron de 7.7% a 16% dentro de ALC y de 0.9% del total a 3.9% en el mundo. Esto significa que la AP cada vez más es un imán de atracción de IED no sólo para proyectos nuevos sino también para fusiones y adquisiciones como se muestra en la tabla a continuación. Del mismo modo, se observa también que empresas de países de la AP han realizado adquisiciones de empresas en otros países socios. Por ejemplo, en 2013, NUTRESA de Colombia adquirió la chilena Tresmontes Luccheti por US\$758 millones en tanto que la chilena ENTEL adquirió la peruana NEXTEL por US\$400 millones. (CEPAL 2013, p. 33)

CUADRO 9.
Fusiones y Adquisiciones Transfronterizas en los países de la Alianza del Pacífico, 2005-2007 y 2012 -2014
(millones de dólares)

País Miembro de la Alianza del Pacífico	Ventas (netas)					Compras (netas)				
	2005-2007 (Promedio anual de pre-crisis)	2012	2013	2014	2012-2014 (Promedio anual de post-crisis)	2005-2007 (Promedio anual de pre-crisis)	2012	2013	2014	2012-2014 (Promedio anual de post-crisis)
Chile	430	-78	2,513	8,662	3,699	272	10,257	2,771	746	4,591
Colombia	3,696	1,974	3,864	681	2,173	704	3,007	6,406	1,629	3,681
México	1,734	1,116	15,896	3,652	6,888	9,034	6,504	3,845	5,372	5,240
Perú	437	-67	618	1,819	790	3	319	225	1,041	528
AP total	6,297	2,945	22,891	14,814	13,550	10,013	20,087	13,247	8,788	14,041
Memorándum										
ALC	82,005	54,626	78,812	120,130	84,523	105,810	124,198	120,043	152,106	132,116
Mundo	729,177	328,224	312,509	398,899	346,544	729,177	328,224	312,509	398,899	346,544
Participación % de la AP dentro de:										
ALC	7.7	5.4	29.0	12.3	16.0	9.5	16.2	11.0	5.8	10.6
Mundo	0.9	0.9	7.3	3.7	3.9	1.4	6.1	4.2	2.2	4.1

Fuente: Elaboración propia con datos del World Investment Report 2015 de la UNCTAD.

Un instrumento adicional para promover las inversiones tiene que ver con los acuerdos de doble tributación. Los países miembros de la Alianza del Pacífico han celebrado acuerdos de este tipo para canalizar inversiones de una manera más eficiente desde la perspectiva tributaria.

CUADRO 10.
Acuerdos de Doble Tributación entre los países de la Alianza del Pacífico

	Colombia	Chile	México	Perú
Colombia		✓	✓	
Chile	✓		✓	✓
México	✓	✓		✓
Perú		✓	✓	

Fuente: EY 2015, p. 11

La promoción conjunta de las inversiones también es parte de la agenda de los Grupos de Trabajo de la AP. Se ha establecido una agenda de promoción de las inversiones hacia la región. Por ello en 2014, las agencias de Promoción Comercial de los países miembros (PROEXPORT Colombia, PROCHILE, PROMPERU y PROMEXICO) definieron un Plan de Actividades para impulsar el comercio exterior de la AP con países de fuera de la región. En primera instancia se ha buscado trabajar en el establecimiento de oficinas comerciales conjuntas. La primera se abrió en Estambul, Turquía y una segunda en Casablanca, Marruecos. Igualmente se han realizado seminarios de promoción de negocios en 16 países entre los que se encuentran India, Francia, China, Reino Unido, España, Emiratos Árabes Unidos, Japón, Australia, Turquía y Rusia. Asimismo, las 4 agencias de promoción de la AP en coordinación con la Federación de Industrias Coreanas (FIK) y el BID llevaron a cabo en Corea del Sur un seminario sobre oportunidades de inversión y comercio en la AP. El evento abordó temas relacionados con la infraestructura, energía, petróleo y minería, tecnologías de la información, biotecnología, turismo, y diversos sectores de bienes y servicios.

130

También sirvió como foro para que empresas extranjeras compartieran experiencias exitosas de negocios con los países AP y se llevaron a cabo encuentros bilaterales entre empresarios para abordar temas específicos sobre oportunidades de negocios con este bloque comercial. Este seminario es parte de una serie de eventos que las agencias de promoción del bloque AP han venido realizando para potenciar las oportunidades de negocios intra y extra regional en temas como promoción de la inversión extranjera directa y apoyo al Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP).

Integración mediante la cooperación regulatoria en el área de las inversiones

La mejora regulatoria ha sido identificada como un mecanismo para que los países se mantengan atractivos a la inversión extranjera. Sin embargo, a pesar de los importantes avances realizados en la materia, la corrupción y la regulación aún siguen siendo importantes frenos para la inversión en la región. De acuerdo con la CAF aún se requiere que estos países lleven a cabo “reformas adicionales que ataquen las áreas regulatorias más sutiles” con el fin de mantenerse atractivos a los flujos mundiales de IED. (CAF 2014, p. 12) Una forma de avanzar hacia la integración planteada en la AP es desarrollar mecanismos que permitan mejorar el clima de inversiones para la IED de los países de la región mediante una serie de medidas regulatorias como son:

- Abrir nuevos sectores a la inversión sobre todo los relacionados con transporte marítimo y manejo de puertos.
- Eliminar procesos burocráticos que dificultan el inicio de operaciones
- Reducir trámite para transferencia de utilidades al país de origen de la inversión.
- Combatir la corrupción de manera frontal pues ésta tiene un efecto perjudicial sobre la atracción de IED (CAF 2014, p. 19)
- Hacer más expeditos los procesos de arbitraje que toman, en promedio, 254 días en México; 316 días en Colombia;⁷⁵ 317 días en Perú y 496 días en Chile. (CAF 2014, p. 78)
- Reducir tiempos de ejecución de laudos arbitrales extranjeros que hoy toman en promedio, 17 meses en México; 20 meses en Chile; 2 años en Perú y 2 años y medio en Colombia.
- Facilitar el acceso a la información sobre todos los temas relacionados con una inversión.
- Crear ventanillas únicas para trámites involucrados con el registro de la inversión extranjera.

Otras áreas a considerar en términos de cooperación regulatoria tienen que ver con permitir una mayor integración de los flujos de inversión entre los países miembros a la IED para lo cual se requieren seguir trabajando en una serie de áreas que permitan coordinación macroeconómica, desarrollo y promoción de proyectos de infraestructura regionales así como promoción de misiones regionales de los países de la AP para atraer inversiones de terceros pero sobre todo del Asia Pacífico.

Políticas de competencia

A partir de los años noventa, América Latina ha visto el desarrollo paulatino de las políticas públicas en torno a la competencia económica. El marco normativo en torno a la competencia ha sido fundamental para estas economías pues éste determina cómo funcionan las industrias y obliga a las empresas y a las economías a ser más eficientes. La política de competencia busca aumentar la eficiencia a través de la libre competencia en los mercados y generar condiciones

⁷⁵ La ley colombiana (Ley N° 1563/2012) fija un límite de 6 meses a la duración máxima de los arbitrajes, con la posibilidad de una sola extensión, hasta un máximo de 12 meses, si se suspende el proceso.

conducentes a que las empresas privadas operen sin tener que enfrentar la presencia preponderante de un actor que amenace su presencia. La política de competencia castiga a los monopolios y a las prácticas anticompetitivas pues éstas extraen rentas excesivas del consumidor quien termina pagando precios más elevados por los bienes y servicios ofrecidos y presentan una menor gama de productos de los que se hubiera generado bajo un esquema de mayor competencia.

En los últimos 20 años, los países en desarrollo establecieron sistemas de políticas de competencia para combatir prácticas monopólicas, atraer inversión, crear entornos más conducentes al desarrollo de negocios y promover así mayores tasas de crecimiento económico. (Londoño 2008, p. 249) De hecho, los esquemas de integración económica profunda en la región incorporaron disposiciones para asegurar la libre competencia en la región en igualdad de condiciones para todos los agentes económicos. Organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Comunidad Andina de Naciones (CAN),⁷⁶ el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), entre otras han promovido la creación de leyes e instituciones de competencia como una precondition para la creación de mercados integrados con reglas homogéneas. De hecho, la CAN ha desarrollado normativa que ha sido incorporada por sus miembros en sus legislaciones nacionales. (Londoño 2008, p. 251)

Resulta relevante reconocer que la Alianza del Pacífico no reemplaza ni sustituye a la CAN. Ambos son mecanismos diferentes que pueden coexistir. La normativa de la CAN ha sido internalizada por sus países miembros. No sólo la normativa CAN puede ser un punto de referencia para los avances en la integración de la Alianza en áreas en las que ha hecho avances significativos sino que la normativa de la AP no puede ir en contra de ésta lo que le crearía una situación de incompatibilidad de compromisos a Colombia y Perú los 2 miembros que forman parte de la CAN y de la AP.

Las políticas de competencia son un instrumento clave para asegurar un desarrollo económico eficiente y saludable pues crea leyes e instituciones para combatir las prácticas anticompetitivas y defender los intereses de los consumidores. La Unión Europea (UE) es pionera en materia de integración y política de competencia la cual ha jugado un papel estratégico en su proceso de integración económica en donde las empresas que han sido capaces de competir a nivel internacional se han podido desarrollar sin mayores obstáculos. Desde hace varias décadas países como Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay han desarrollado políticas, legislación e instituciones de libre competencia. Más recientemente Colombia y Perú han implementado este tipo de políticas. En general, la región sigue trabajando en la modernización de sus regímenes, en la generación de una cultura de competencia y de la práctica legal en esta área.

Marco legal de las Leyes de Competencia y Autoridades Competentes

Los países miembros de la AP han desarrollado leyes nacionales para garantizar la libre concurrencia y la competencia económica en sus mercados. Las leyes en torno a la competencia económica buscan crear las condiciones para combatir prácticas monopólicas y prácticas comerciales desleales con el fin de promover una mejor asignación de recursos en la economía.

⁷⁶ La Comunidad Andina de Naciones (CAN) está constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

132

CUADRO 11

Legislación y autoridades competentes en materia de competencia en los países de la Alianza del Pacífico

País	Ley	Organismo regulador
Chile	Ley de Defensa de la Libre Competencia	Fiscalía Nacional Económica
Colombia	Ley 1340 de 2009	Superintendencia de Industria y Comercio
México	Ley Federal de Competencia Económica y en el caso particular de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones se aplicaría la primera y lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión	Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)
Perú	Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, Decreto Legislativo N° 1034	Comisión y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). La Comisión sería la primera instancia dentro del sistema de Defensa de la Libre Competencia y el Tribunal, la segunda
CAN	Decisión 608 sobre "Normas para la Protección y Promoción de la Libre Competencia en la Comunidad Andina, 29 de marzo de 2005	Comité Andino de Defensa de la Libre Competencia, la Secretaría General y las autoridades nacionales competentes en materia de libre competencia serán las responsables de proteger y promover la libre competencia en el ámbito de la Subregión.

Fuente: Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Legislación Chilena http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2012/09/DL_211.pdf

Colombia. Alcaldía de Bogotá.

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36912>

México. Diario Oficial de la Federación. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE.pdf>

Perú. INDECOPI. <http://www.indecopi.gob.pe/repositorioaps/0/2/par/leyesclc/dl1034.pdf>

OEA, Sistema de Información de Comercio Exterior.

<http://www.sice.oas.org/trade/junac/Decisiones/DEC608s.asp>

La política de competencia ha sido considerada como un tema de "nueva generación" dentro de la negociación de tratados de libre comercio (TLCs) que tuvo sus primeros inicios desde la creación de la Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Como cualquier tema de negociación, el capítulo de competencia en los TLCs ha ido evolucionando en cobertura y complejidad, reflejando las nuevas relaciones económicas entre los países involucrados en procesos de integración económica.

A diferencia de los TLCs firmados con países de fuera de la región donde la política de competencia es parte integral de dichos acuerdos comerciales con los Estados Unidos y la Unión Europea, al realizar una revisión de los TLCs bilaterales vigentes entre los cuatro países de la AP y el Acuerdo Marco de la AP hemos encontrado que este énfasis en armonización, cooperación y

consultas de las políticas de competencia económica no es una constante ni tampoco se le asigna igual importancia al tema entre los cuatro países al momento de buscar una integración profunda de sus mercados regionales.

La siguiente tabla resume brevemente el estatus de los capítulos de competencia negociados en los TLCs bilaterales vigentes.

CUADRO 12.

Capítulos de competencia negociados en los TLCs bilaterales entre los países de la Alianza del Pacífico

	México	Chile	Perú	Colombia
México				
Chile				
Perú				
Colombia				

Leyenda:

	Existe leyes y autoridades de competencia
	No se negoció un capítulo explícito de Competencia en el TLC
	Sí se negoció un capítulo explícito de Competencia en el TLC

Existe un capítulo de política de competencia en los TLCs entre México y Chile y entre México y Colombia. Estos dos TLCs se basan en disposiciones incluidas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN. (Ver Anexo 2.Competencia) Sin embargo, la cobertura y profundidad de temas es limitada. De hecho, el TLC México-Colombia es aún más limitado al cubrir solamente el tema de Empresas del Estado. En el caso del Acuerdo de Integración Comercial o TLC México-Perú, no se negoció un capítulo de Competencia. Los TLCs de México con ALC no han mostrado innovación en este campo y básicamente reflejan una inercia negociadora donde no se le ha otorgado suficiente importancia al tema de competencia económica como una forma de hacer más eficiente la integración que dichos acuerdos comerciales pueden generar.

En el caso de Chile, el capítulo de competencia en el TLC firmado con Perú incluye una cobertura más amplia, reflejando la madurez de las negociaciones comerciales que ambos países han emprendido y utilizando una agenda similar a la negociada con socios no miembros de la AP. Esto contrasta radicalmente con el TLC Chile-Colombia que no cuenta con un capítulo explícito de competencia, a pesar de que ambos tratados entraron en vigor con solo meses de diferencia (1 de marzo de 2009 con Perú y 8 de mayo de 2009 con Colombia). De nuevo, la posición chilena en el campo de competencia y TLCs no mantiene una consistencia en la cobertura, alcance y profundidad en los TLCs firmados con países AP o de ALC en general.

En el caso de Colombia y Perú, los instrumentos jurídicos en materia de libre competencia están regidos por la Decisión 608 de la Comunidad Andina, a saber, "Normas para la Protección y Promoción de la Libre Competencia en la Comunidad Andina" aprobada el 29 de marzo de 2005. Sin embargo, al negociar TLCs con México y con Chile, ambos países han mostrado que sus

134

compromisos con las políticas de competencia no es estricta y los TLCs bilaterales vigentes reflejan una falta de congruencia con respecto a la importancia que el tema mantiene en sus agendas de integración económica.

La postura flexible y laxa mostrada por los 4 países miembros de la AP en materia de política de competencia en sus respectivos TLCs bilaterales también se refleja en el Acuerdo Marco de la AP. Al revisar dicho Acuerdo, se puede constatar que no existe un capítulo explícito sobre competencia económica en tanto que el tema es tratado de manera superficial en otros capítulos. De nuevo, esto contrasta con los TLCs que cada uno de los cuatro países miembros de la AP han firmado separadamente con EE.UU. y la UE. Llama la atención que México, Chile y Perú se encuentran negociando actualmente el TPP donde un capítulo clave es el relacionado a la política de competencia. El Representante Comercial de los EE.UU. (USTR 2011) delinea las principales características que tendrá dicho capítulo y señala que "el texto de competencia promoverá un entorno empresarial competitivo, protegerá a los consumidores y garantizará la igualdad de condiciones para las empresas del TPP. Los negociadores han logrado avances significativos en el texto, que incluye compromisos sobre el establecimiento y el mantenimiento de las leyes y las autoridades de competencia, la equidad procesal en la aplicación de la ley de competencia, la transparencia, la protección del consumidor, los derechos privados de acción y la cooperación técnica". (USTR 2011).

En general, las economías latinoamericanas aún tienen mucho camino por andar para desarrollar una cultura de competencia y los países de la AP no son la excepción. Para atender este tema, en Chile se instauró el "Día Anual de la Competencia" destinado a los profesionales de la legislación en la materia en tanto que Colombia desarrolló una campaña televisada para informar al país sobre los peligros de la conducta anticompetitiva. (OCDE 2013).

Las instituciones de competencia no han sido dotadas de recursos financieros y humanos suficientes para consolidar instituciones sólidas que actúen contra los comportamientos anticompetitivos. En estas economías el poder económico y político ha estado concentrado en pocos actores que han capturado a las instituciones de competencia lo que he llevado a cuestionar la independencia y autonomía de las autoridades en la materia. La política de la competencia requiere del fortalecimiento de las instituciones que se encargan de regular y vigilar los mercados. (Londoño 2008, p. 256)

En las condiciones actuales el sector privado de los países de la AP se enfrenta a normatividad diversa en cada país y, lo que a su vez genera que las empresas de un país estén sujetas a normas discriminatorias en los países socios. Existen importantes diferencias entre los sistemas antimonopolios de los miembros de la AP que podrían llegar a representar un obstáculo a la cooperación entre autoridades nacionales de competencia. De ahí que un esfuerzo de coordinación para construir una normatividad común en la materia sería de un gran beneficio para el esfuerzo de integración económica que se plantea en la AP y ayudaría a los países a defenderse mejor contra prácticas anticompetitivas que puedan afectar sus mercados domésticos. El incorporar esta materia en la AP sería un paso en la dirección correcta hacia la creación de condiciones económicas que promuevan la integración de las 4 economías.

Recomendaciones para avanzar por medio de la cooperación regulatoria:

- Utilizando los elementos y avances logrados dentro de iniciativas propuestas por la OCDE y el BID emprender un esfuerzo integral para incluir el tema a profundidad dentro de la Agenda de la AP.

- Elaborar un programa de trabajo a partir de las experiencias individuales en negociaciones con otros socios comerciales tales como EE.UU., la UE y el acuerdo plurilateral TPP.
- Diseñar un programa colectivo de trabajo entre las 4 autoridades de competencia de los cuatro miembros de la AP con el objeto de alcanzar convergencia en algunas políticas de competencia relevantes tales como estudios de mercado, prácticas anticompetitivas con posibles efectos en mercados del otro socio, intercambio de información y notificaciones, exámenes de buenas prácticas, por mencionar algunos.
- Fortalecer y profesionalizar a los tribunales nacionales para contar con especialistas en materia de competencia económica.

5.3. Marcos regulatorios de los mercados laborales y política migratoria

Los países de la AP han dado un paso muy significativo al reconocer que la libre movilidad de personas resulta igualmente relevante como la libre circulación de bienes, servicios y capitales para la construcción de un área de integración y se constituye en un factor de competitividad clave. En el marco de la Declaración de Lima de abril de 2011 los países de la Alianza del Pacífico acordaron promover el libre movimiento de personas y facilitar el tránsito migratorio incluyendo la cooperación migratoria y la consular policial. En diciembre de ese mismo año durante la Cumbre de Mérida los Presidentes instruyeron acciones concretas hacia la consecución de la libre movilidad de personas lo que habla de la decisión política de sus líderes para avanzar firmemente hacia el objetivo.

El Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico establece “la importancia de facilitar el libre movimiento de personas entre las Partes, como un mecanismo que coadyuve a crear mejores condiciones de competitividad y desarrollo económico”. Reconoce también que para alcanzar la integración profunda, el crecimiento y la competitividad de la AP es necesario contar con “la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares y facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en el territorio de las Partes”.

Desde la Cumbre fundacional en Lima, los Presidentes de Colombia, Chile, México y Perú establecieron que en una primera etapa se priorizarían “los trabajos en el área de movimiento de personas de negocios y facilitación para el tránsito migratorio, incluyendo la cooperación policial” (Alianza Pacífico 11 de abril de 2011). Como resultado se ha dado una liberalización en lo que se refiere a la movilidad de turistas, estudiantes y personas de negocios. Se han eliminado visas de turistas hasta por 180 días para los nacionales de los 4 países, se han creado visas para personas de negocios hasta por 10 años y se han diseñado programas de vacaciones y trabajo para jóvenes. En efecto, desde el 2012 durante la V Cumbre de la Alianza del Pacífico, México anunció la eliminación de visas para turistas de Colombia y Perú (a Chile no se le aplicaba visa de turista). Asimismo, el 5 de marzo de 2012, el Presidente Calderón anunció que el Gobierno mexicano emitiría una Visa para personas de negocios de la Alianza del Pacífico, con validez de 10 años, que se ofrece de manera gratuita en todas las Representaciones de México en el exterior como una forma de implementar el compromiso hacia la libre circulación de personas.

Asimismo, en 2013, el Gobierno del Perú eliminó las visas de negocios para los tres países de la Alianza del Pacífico, con el fin de facilitar los flujos de personas de negocios. Un elemento fundamental de este componente ha sido el intercambio académico a través de un programa de becas. En el área de la cooperación destacan mecanismos de cooperación consular así como un sistema de información consular para facilitar y agilizar la entrada y salida de nacionales de los 4 países de la Alianza. Asimismo, se trabaja ahora en aspectos como medidas de facilitación del tránsito migratorio.

136

En mayo de 2013 durante la VII Cumbre de Cali, los Presidentes establecieron un mandato amplio en este tema. Se dispuso lo siguiente:

1. Avanzar hacia la implementación de medidas adicionales de facilitación de tránsito de personas en puntos de control migratorio;
2. Fortalecer el intercambio de información para otorgar garantía y seguridad en el tránsito de personas;
3. Desarrollar un programa de movilidad de jóvenes;
4. Analizar mecanismos de cooperación consular;
5. Preparar una guía de orientación a los viajeros nacionales de los países miembros.
6. Estudiar las condiciones para el establecimiento, de la "Visa Alianza del Pacífico" para los visitantes de terceros países, que en calidad de turistas visiten los países Miembros.

El tema de movilidad de personas es parte de las disciplinas incorporados a los acuerdos de integración desde los años noventa. A nivel multilateral el Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés) creado en 1994 como resultado de la Ronda Uruguay prevé el movimiento temporal de proveedores de servicios, mediante la liberalización del Modo 4 de prestación de servicios para proveedores independientes o empleados de una empresa multinacional.⁷⁷ Ello no implica el que un prestador de servicios ingrese al mercado laboral de la parte en donde ofrece sus servicios. Tampoco significa el que se pueda ejercer una profesión en el territorio de otra parte pues existen reglamentos nacionales relativos a la concesión de licencias y el reconocimiento de las competencias profesionales que se deben cumplir. Ello no está previsto en las disposiciones de movilidad laboral a nivel multilateral. (Nielson 2002)

En la CAN la libre circulación de personas está prevista en la agenda del proceso de integración. El primer Instrumento Andino de Migración Laboral data de 1977 (Decisión 116) y prevé el derecho de libre tránsito por el territorio de los países miembros según lo acordado en el Convenio Socio-Laboral Simón Rodríguez. En 2003 se adoptó la Decisión 545 que establece disposiciones para permitir la libre circulación y permanencia de los nacionales andinos en los mercados laborales de los países miembros, y establece el principio de igualdad de trato y de oportunidades para todos los trabajadores migrantes. A partir de 2007, la CAN estableció 4 principios para garantizar la libre circulación de trabajadores entre los países miembros de la CAN relativas a la migración laboral, la seguridad social, la seguridad en el trabajo y la salud ocupacional.

Entre los países de la AP, los TLCs Chile/Colombia; Chile/México; Chile/Perú y México/Perú han incorporado disciplinas para la prestación de servicios mediante el Modo 4 lo que requiere la libre movilidad de personas. Estos TLC prevén la creación de un Comité de Entrada Temporal de Personas de Negocios. Asimismo, en el Acuerdo de Integración Comercial México-Perú también se incluye un capítulo sobre Reconocimiento Mutuo de Certificados, Títulos y/o Grados Académicos con el fin de facilitar la posibilidad de que un profesional de un parte pueda prestar sus servicios en el territorio de la otra Parte. Estos TLCs bilaterales que prevén la liberalización del comercio de servicios no incorporan disposiciones para permitir que un nacional de un país pueda acceder al mercado de trabajo del otro ni tampoco incluye medidas en materia de ciudadanía, residencia o empleo con carácter permanente.

⁷⁷ Las negociaciones sobre el Modo 4 comenzaron durante la Ronda Uruguay y resultó en la programación de los compromisos de los Miembros principalmente en las transferencias de personal de alto nivel dentro de una empresa y visitantes de negocios. El Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS por sus siglas en inglés) define el Modo 4 de prestación de servicios como "el suministro de un servicio por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro." Art. I:2(d)

Aun cuando ya se prevé la entrada temporal de personas entre los miembros de la AP vía los TLCs bilaterales en vigor, aún hay obstáculos al libre movimiento de personas, sobre todo de parte de México. Chile ofrece un marco normativo más abierto a la migración y la participación en su mercado laboral. Por su parte, Colombia y Perú bajo los acuerdos de la CAN ya han desarrollado legislación en la materia que permite la libre movilidad de personas y prevé su incorporación a los mercados laborales. Esto último resulta particularmente problemático debido los niveles de informalidad, desempleo y subempleo presentan estas economías. En 2014, la tasa promedio de desempleo en los países de la AP fue: Chile 6.4%, Colombia 9.1%, México 4.8% y Perú 6.0%. (FMI 2015) Sin embargo, y aun cuando las tasas de desempleo aparentemente son bajas si se compara con otros países, la tasa de empleo informal es muy elevada. Por ejemplo, en Colombia, la proporción de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 48.2 % para el trimestre octubre - diciembre 2014. (Colombia, DANE 2015) El empleo informal concierne aproximadamente a tres de cada cuatro peruanos de la Población Económicamente Activa Ocupada (población ocupada). (Perú INEI, p. 113) En México, la Tasa de Informalidad Laboral 1 (TIL1), se refiere a la suma, sin duplicar, de los que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquéllos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo. Así, en esta tasa se incluye -además del componente que labora en micronegocios no registrados o sector informal- a otras modalidades análogas como los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, así como a trabajadores que laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas. Esta tasa se ubicó en 58.0% de la población ocupada en marzo de 2015. (INEGI 2015)

CUADRO 13

Legislación y autoridades competentes en materia migratoria en los países de la Alianza del Pacífico

País	Ley	Organismo regulador
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Ley N°1094 de 1975; Ley de Extranjería • Decreto Supremo N°597 de 1984; Reglamento de Extranjería • Decreto Supremo N°5.142 de 1960; disposiciones Sobre Nacionalización de Extranjeros. 	Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • DECRETO 0834 	Migración Colombia del Ministerio de Relaciones Exteriores
México	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Población 	Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Legislativo N° 703, Ley de Extranjería • Decreto Legislativo No 689, Ley para la Contratación de Trabajadores Extranjeros • Decreto Supremo N° 014-92-TR, 	Migraciones de la Superintendencia

138

País	Ley	Organismo regulador
	Reglamento de la Ley para la Contratación de Trabajadores Extranjeros	
CAN	• Decisión 545, Instrumento Andino de Migración Laboral	<i>Comité Andino de Autoridades de Migración</i>

Cooperación regulatoria en política migratoria

La AP estableció la *Plataforma de Intercambio de Información Inmediata para la Seguridad Migratoria de la Alianza del Pacífico* a fin de facilitar la movilidad de personas de la AP mediante el fortalecimiento de la seguridad migratoria. Para ello se previó el uso de mecanismos de cooperación para el intercambio de información en tiempo real para compartir alertas migratorias y así incrementar la seguridad interna con relación a los flujos migratorios. Durante la IX Cumbre en 2014, los Presidentes acordaron “continuar con el intercambio de información migratoria, ejecutar de manera prioritaria el Plan de Trabajo y avanzar en acuerdos que proporcionen un marco legal para fortalecer la Plataforma de Intercambio de Información Inmediata para la Seguridad Migratoria de la Alianza del Pacífico, con miras a avanzar hacia la plena movilidad de personas.” (Declaración de Punta Mita. 2014, Anexo p. 8) También se estableció la intención de impulsar la difusión e intercambio de buenas prácticas migratorias y consulares entre los países miembros y trabajar en la autenticidad de documentos. Asimismo, se dispuso desarrollar iniciativas de facilitación aeroportuaria y fronteriza que permitan reducir y mejorar los tiempos de atención en el control migratorio para todos los nacionales de los países miembros de la Alianza del Pacífico. Más allá de la AP, los Líderes acordaron que los nacionales de los cuatro países podrán recibir asistencia consular en aquellos países donde no haya representación diplomática o consular de su país de origen.

El intercambio de información migratoria así como la conformación de mecanismos de cooperación sólidos son base fundamental para que en un futuro, la AP pueda vislumbrar llegar a la libre circulación de personas que puedan integrarse a los mercados laborales locales y a una eventual integración de los mercados laborales como ya sucede en la Unión Europea.

Cooperación regulatoria y turismo

En lo que se refiere a cooperación, los países de la AP han desarrollado varias acciones que han facilitado la libre circulación de personas. De hecho, la eliminación de visas de turistas está siendo ya un detonador del turismo entre los 4 países de la AP. En primera instancia, se debe mencionar que en la II Cumbre en Mérida, Yucatán (diciembre 2011) se adoptó una *Guía de requisitos para la Movilidad de Personas de Negocios y la Facilitación de la Movilidad de Personas entre los Países Miembros* y se acordó discutir el tema de visas de personas de negocios y programas de cooperación consular, movilidad académica y estudiantil. También en el área de cooperación regulatoria, la AP creó un subgrupo de trabajo con las respectivas instancias gubernamentales especializadas para poner en marcha un esquema de cooperación e intercambio de información entre autoridades competentes, para compartir en tiempo real información sobre flujos migratorios, a fin de poder detectar oportunamente situaciones que pudieran generar alertas de seguridad.

Los líderes de la Alianza del Pacífico instruyeron a las entidades de promoción de turismo de los cuatro países – Turismo Chile, ProColombia, Consejo de Promoción Turística de México (CPMT) y PromPerú - trabajar en una estrategia de cooperación institucional mediante la realización de actividades conjuntas orientadas a promover el turismo entre los 4 países de la región y hacia terceros mercados, en particular con China. Por ello, en agosto de 2012 como parte de la agenda de cooperación se firmó un Acuerdo de Cooperación en materia de Turismo para desarrollar iniciativas que permitan incrementar los flujos de turistas entre los países miembros, con énfasis en turismo de aventura y naturaleza; turismo deportivo, turismo de sol y playa, turismo de cultura y turismo organizado para grupos; turismo de eventos y convenciones. Asimismo, se han realizado acciones conjuntas entre las agencias de promoción de turismo en ferias internacionales del sector. En 2014 se publicó la “Guía del Viajero de la Alianza del Pacífico” para facilitar el movimiento de personas. (Alianza del Pacífico sf) Durante la IX Cumbre de Líderes en Punta Mita, México, se reconoció el inicio del plan de acción para la promoción del turismo, que incluyó el desarrollo del I Encuentro de Tour Operadores el 29 de abril de 2014 en Santiago de Chile, el lanzamiento de la cartilla de promoción de oportunidades en el sector turismo “Cuatro Naciones: una experiencia infinita” y la I Macrorrueda de Turismo en Cali, Colombia (julio de 2014). Asimismo, el 26 y 27 de mayo de 2015 se realizó la II Macrorrueda de Turismo de la Alianza del Pacífico en Mazatlán Sinaloa en donde participaron empresarios y operadores del sector con el fin de impulsar el intercambio turístico entre los países de la región.

Cooperación regulatoria en el intercambio académico

En la IV Cumbre de la AP los Presidentes instruyeron iniciar la implementación de la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica. Dicha plataforma está orientada a promover el intercambio de estudiantes de pre y postgrado, docentes e investigadores de los países miembros de la Alianza del Pacífico adscritos a universidades en convenio, a partir del año académico 2013 a fin de “contribuir a la formación profesional de capital humano avanzado de los países miembros, a través del intercambio académico de estudiantes de pregrado y postgrado, así como de docentes universitarios e investigadores en instituciones de educación superior”. Este programa de becas busca impulsar la formación de capital humano en una serie de áreas de donde la AP ha identificado objetivos específicos en torno a la creación de plataformas comerciales y el acercamiento entre los países. Las becas se otorgan por un máximo de un semestre para pregrado y dos semestres para doctorados o movilidad de profesores.⁷⁸ La oferta de becas y su aprovechamiento reflejan la creación de oportunidades para el intercambio académico que, eventualmente, redundarán en una mayor integración (Fundación Gilberto Bosques 2014).

Otra modalidad para promover el intercambio académico y profesional está en el Acuerdo Interinstitucional de la Alianza del Pacífico para un *Programa de Vacaciones y Trabajo* que busca promover el intercambio cultural entre jóvenes, permitiéndoles el ingreso con fines turísticos y al mismo tiempo darles la oportunidad de realizar en forma complementaria actividades remuneradas para sufragar su estancia.

Los avances en el libre tránsito de personas son evidentes y resultan del liderazgo político de los mandatarios de los 4 socios de la Alianza. Sin duda, ésta es una buena base para que en un futuro la AP pueda transitar hacia políticas laborales y migratorias que faciliten la movilidad de personas

⁷⁸ Las áreas prioritarias de intercambio académico son negocios, finanzas, comercio internacional, administración pública, ciencia política, turismo, economía; relaciones internacionales, medio ambiente y cambio climático, entre otras. Los apoyos económicos son de \$650 USD mensuales para licenciatura y \$920 USD para doctorados y profesores, además del transporte redondo y seguro médico.

140

con actividades remuneradas a fin de que el capital humano se constituya en un factor de competitividad de la región.

Recomendaciones para avanzar la movilidad de personas por medio de la cooperación regulatoria

Los países de la AP deben aspirar a crear un mercado laboral integrado con lo que estarían creando condiciones para elevar la competitividad de la región. El talento humano puede constituirse en un factor de competitividad para la región AP por lo que los países tendrían que concebir políticas y programas que permitan lograr el objetivo.

Para promover la competitividad de la región, los avances alcanzados por la AP aún están lejos de permitir que la movilidad de personas se refleje en una movilidad laboral que permita la creación de mercados de trabajo integrados. La AP debe considerar la movilidad de trabajadores en un mercado de trabajo ampliado con el fin de contribuir a una mayor eficiencia económica de la misma forma en la que se ha dado ya la liberalización de bienes, servicios y capital. Aún existen obstáculos como pruebas de necesidad económica o falta de reconocimiento mutuo de profesiones todo lo que dificulta que el talento de la región tenga la misma movilidad que los bienes o el capital. La legislación andina podría considerarse para ampliar el alcance sobre movilidad de personas en el seno de la AP.

Vale la pena promover discusiones sobre las mejores formas que podrían desarrollar los países de la AP para poder llegar a crear un marco de movilidad laboral con políticas claras en torno a temas sensibles como políticas de migración y laborales. Para ello la cooperación regulatoria puede resultar fundamental en áreas vinculadas a:

- Promover el intercambio de mejores prácticas en los modelos de gestión migratoria que hoy están focalizados en cuestiones de seguridad nacional, sobre todo en México.
- Experiencias en torno a la circulación de trabajadores incluido el acceso al mercado laboral;
- Intercambio de experiencias en torno a regulaciones sobre condiciones de trabajo y beneficios relacionados con el empleo como la seguridad social;
- Intercambio de información sobre el derecho de establecimiento para poder trabajar por cuenta propia, estableciendo sus oficinas o filiales.
- Discusiones en torno a posibilidades de coordinación de políticas de seguridad social y conocimiento de casos de éxito como el europeo.
- Avanzar en el establecimiento de mecanismos de reconocimiento mutuo de profesiones así como de competencias técnicas en los 4 países.

6. Recomendaciones

Como lo han señalado expertos y estudiosos de la materia "América Latina tiene una oportunidad única para llevar a cabo una reforma regulatoria de segunda generación que detone mayores niveles de competitividad, productividad y crecimiento económico." (Carballo 2012, p. 16) Por ello este estudio resulta particularmente oportuno para nutrir el debate en torno a los caminos que los países de la AP pueden seguir hacia la mejora y la cooperación regulatorias. De los países de la AP sólo México ha conseguido crear un sistema de gobernanza regulatoria para asegurar la calidad de las regulaciones que implementa. Por ello, sería deseable contar la experiencia mexicana como ejemplo en la región para asegurar regulación con calidad. También se requiere dotar a las instituciones y a los funcionarios responsables de las políticas públicas de los instrumentos y la capacitación para asegurar la mejora continua de las políticas públicas pues de

ello puede depender la velocidad de los avances en la competitividad de la Alianza del Pacífico y de cada uno de sus miembros.

Este documento refleja los avances y retos que los países de la Alianza tienen para desarrollar un marco que asegure la mejora regulatoria y que les permita crear entornos de negocios favorables para el crecimiento y por ende su competitividad y la de la región AP. Nuestro objetivo ha sido examinar áreas concretas –mercados de valores, inversión extranjera, competencia y movilidad de personas- en las que se podría profundizar la integración estableciendo acciones concretas que permitan avanzar en la mejora y la cooperación regulatoria.

Destacamos la existencia de los grupos de trabajo de Mejora Regulatoria y de cooperación Regulatoria como punto de partida para avanzar en este proyecto de integración donde el componente regulatorio será determinante. Como ya se ha visto los programas de Mejora Regulatoria de la AP ya están dando resultados concretos para sectores como el de cosméticos en donde se ha logrado reducir costos gracias a una regulación más eficiente. Este tipo de programas incluyen en sus agendas el intercambio y adopción de Buenas Prácticas Regulatorias para evitar crear reglamentos técnicos y establecer procedimientos de evaluación de la conformidad que no sean indispensables con lo que se asegura una reglamentación eficiente que reduzca costos de cumplimiento.

En la agenda de mejora regulatoria de la AP se incluyen también los temas de la evaluación del impacto regulatorio; transparencia; revisión de la regulación vigente; marco institucional; cooperación; implementación; y solución de controversias/medidas de transición. El SELA puede ser un recurso útil para los países de la AP para apoyar en el trabajo técnico de Mejora Regulatoria en las áreas identificadas en este documento a partir de la experiencia de distintos países y organizaciones internacionales.

Reconociendo las diferentes modalidades que puede tener la Cooperación Regulatoria, se sugiere explorar diferentes vías y mecanismos como son el establecimiento de esquemas que vayan más allá de las negociaciones de los capítulos de mejora y de cooperación regulatoria. Este puede ser el caso de:

- Crear un mapa regulatorio que identifique las áreas específicas de mejora regulatoria en cada país.
- Programas de Trabajo para promover iniciativas resultantes de consultas públicas a través de Consejos de Alto Nivel de Cooperación en donde participen sectores público, privado y academia
- Acuerdos específicos para la cooperación entre autoridades relevantes de cada materia.
- Promover de manera explícita la coordinación en el proceso de creación de regulaciones nacionales entre las autoridades competentes a nivel nacional y entre los socios de la AP para facilitar la comunicación y cooperación entre las autoridades gubernamentales con facultades regulatorias.
- Capacitación continua a las Agencias Regulatorias sobre cambios a las regulaciones nacionales
- Crear mecanismos de difusión entre empresarios y consumidores en torno a las regulaciones aplicables
- Facilitación de su cumplimiento de normativa a través de acuerdos de reconocimiento mutuo o armonización de normas.
- Cursos de capacitación e intercambio de experiencias y buenas prácticas

142

7. Conclusiones

La AP es un mecanismo de integración con una estructura orgánica ad hoc. No existen secretariados administrativos ni instancias supranacionales del tipo europeo que sean responsables de armonizar las regulaciones nacionales. El reconocimiento explícito de que los aranceles al comercio ya no son el principal obstáculo a la integración pone de relieve la importancia de que los países de la AP cuenten con regulaciones de alta calidad que permitan cumplir los objetivos sin que ello signifique crear cargas onerosas al usuario o la creación disfrazada de nuevas barreras.

La voluntad política de los gobiernos de los países miembros y el liderazgo que han ejercido los Jefes de Estado de los 4 países han permitido rápidos y sustantivos avances en la construcción de la Alianza del Pacífico. La experiencia muestra la conveniencia de implementar una política pública donde el Estado sea un regulador eficiente que elimine o al menos reduzca al máximo posible las distorsiones del mercado. Los países que conforman la AP comparten una visión similar sobre la conveniencia de integrarse a nivel regional y sobre la necesidad de vincularse en las cadenas globales de valor que se están formando sobre todo en Asia. Asimismo, presentan contextos económicos y políticos que se caracterizan por su estabilidad y consistencia en sus políticas trascendiendo cambios de gobierno.

Los países de la AP han hecho importantes avances en materia de cooperación y mejora regulatorias. Sin embargo, aún hay mucho camino por recorrer. Como lo ha señalado la COFEMER (2012) los marcos institucionales en torno a la mejora regulatoria en América Latina "aún tienen un amplio margen de mejora, conforme a las mejores prácticas internacionales." La creación de comisiones u órganos de supervisión, las políticas de mejora regulatoria y el fortalecimiento de las agencias reguladoras, componentes clave de los sistemas de gobernanza regulatoria aún están en proceso de construcción. Los miembros de la AP se enfrentan al reto de crear sus propios regímenes de gobernanza regulatoria que incluyan políticas, instituciones y herramientas. Los objetivos planteados en la AP pueden ser un excelente motor para establecer políticas de mejora regulatoria e instituciones abocadas a ello y la cooperación internacional puede resultar clave para alcanzar el objetivo. La gobernanza regulatoria deberá contribuir a promover una agenda que genere mejores prácticas y medidas innovadoras que coadyuven a crear un marco regulatorio que mejore el entorno de negocios en la AP y la competitividad de cada país en lo individual y de la región en su conjunto

V. ARMONIZACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS EN EL MERCOSUR

1. Resumen Ejecutivo

Las negociaciones y/o acuerdos relacionados con avanzar en la libre movilidad del trabajo y el capital, son de particular relevancia para la construcción del mercado común.

El Acuerdo Multilateral para la Seguridad Social y las Declaraciones Sociolaborales, son algunos de los instrumentos que ha conformado el MERCOSUR para dar cuenta del fenómeno laboral y su movilidad en el ámbito del mercado ampliado.

Por su parte, el Acuerdo de Residencia ha marcado un hito en el proceso integrador frente a la migración regional y laboral, al imponer la nacionalidad MERCOSUR como el principal requisito para obtener la residencia legal en los Estados Parte, y asegurarle al migrante el trato igualitario

con los nacionales, especialmente en lo que concierne a la legislación laboral, a las remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales.

No obstante estos avances en términos de residencia y derecho a trabajar que se han alcanzado en el MERCOSUR, no se observan resultados igualmente positivos en otros planos que hacen a la integración del migrante en la sociedad receptora. Un ejemplo de ello, son los acuerdos para la admisión de títulos de grado o postgrado, reconocidos al sólo efecto de la continuación de los estudios o para el ejercicio de actividades académicas, pero no para el ejercicio profesional.

La profundización del proceso integrador exige continuar trabajando en medidas efectivas que brinden trato igualitario a los ciudadanos del MERCOSUR en todos los Estados Parte. La rápida instrumentación de una visa de trabajo o el reconocimiento mutuo de títulos para el trabajo profesional, son ejemplos de acciones que pueden ser vitales para garantizar un mayor y mejor flujo de ciudadanos MERCOSUR a lo largo del espacio regional.

En relación a la libre movilidad del capital, los avances han sido menos evidentes. Si bien a principio de los años 90, los países miembro del MERCOSUR daban cuenta de la necesidad de generar marcos regulatorios comunes, para administrar tanto los flujos de capitales productivos de la propia región, como así también de los provenientes de terceros países, las normas consensuadas nunca entraron en vigencia.

Luego de dos décadas del proceso integrador, la presencia de empresas transnacionales ocupa un lugar relevante en el desarrollo productivo de los Estados Parte. Este fenómeno también es observado por firmas de los países de la región, que invierten de manera creciente en otros países socios. Por tanto, el interés y/o la necesidad de contar con una regulación común en materia de inversiones es actualmente mucho más importante –y deseable– que en el pasado.

Los cambios recientes en la posición de Brasil respecto de los tratados de promoción y protección recíproca de inversiones, pueden habilitar la reanudación de las negociaciones MERCOSUR tendientes a analizar y debatir esta temática, así como evaluar la viabilidad de consensuar un marco jurídico común del bloque en materia de inversiones.

2. Introducción

Las motivaciones detrás del regionalismo son amplias y complejas, pudiendo ir desde la preservación de la paz y la democracia, hasta el acceso más seguro a los mercados, la creación de plataformas para diversificar exportaciones y ganar competitividad, la atracción de inversión extranjera directa, la creación de empleo, entre muchas otras cuestiones.

Cuanto mayor es la interdependencia entre los países que se asocian mayor será el potencial para la formulación conjunta de políticas a través de algún tipo de compromiso en materia de coordinación y/o armonización, que avance en la superación de los problemas derivados de los comportamientos no cooperativos entre las partes.

Si bien este tipo de ejercicio puede tener un alcance global⁷⁹, las posibilidades –y necesidades– de avanzar en la creación de reglas comunes y/o la armonización de normas nacionales es mucho mayor en el marco de la conformación de procesos de integración regional.

⁷⁹Como las numerosas iniciativas generadas en ámbitos tan diferentes como el comercio (Acuerdos de la OMC), las finanzas (en el marco del FMI), la paz, el medio ambiente o las migraciones (en Naciones Unidas), entre muchas otras.

144

No obstante ello, el grado de coordinación que se alcance dependerá de la "demanda" y "oferta" que observe cada proyecto regional. La demanda será mayor cuanto más importante sea el grado de interdependencia entre las economías y las sociedades en general, dada por la intensidad de los flujos comerciales y financieros entre los países involucrados, así como por el movimiento de las empresas y los trabajadores.

En relación a la oferta de coordinación, la misma puede verse restringida por el problema común a todos los bienes públicos⁸⁰: el "dilema del prisionero". Aunque todos perciben que ciertas acciones conjuntas llevarían a resultados mejores para el grupo de países involucrados, una serie de inhibiciones –perfectamente justificables desde el punto de vista nacional- puede conducir a una falta de cooperación y a resultados peores para el conjunto. En consecuencia, para que la oferta de coordinación sea mayor, deben encontrarse mecanismos de cooperación que permitan solucionar este dilema.

Así, los procesos de integración deben posibilitar la obtención de ganancias de bienestar para el conjunto de los países que los integran, en tanto y en cuanto induzcan el desarrollo de acciones cooperativas no sólo en áreas estrictamente comerciales, sino y fundamentalmente, en ámbitos tan disímiles como el desarrollo de la infraestructura, la preservación del medio ambiente, la coordinación macroeconómica, la diversificación y sofisticación productiva, la armonización de normas laborales y previsionales, el desarrollo de la tecnología y la investigación científica, entre otras disciplinas.

Si bien algunas de estas temáticas pueden estar presentes desde el inicio de los diferentes procesos de integración, en la práctica suelen empezar a ganar espacio en las agendas negociadoras una vez superados –al menos en una proporción relevante- los problemas tradicionales de acceso a los mercados y el consecuente incremento de las interdependencias económico/comerciales.

Este fenómeno de gradualidad es aún más consistente con las diferentes etapas de un proceso integrador definido como mercado común, toda vez que se inicia con la consecución de una unión aduanera (libre comercio intrazona y política comercial externa común), y luego avanza hacia la libre circulación de los capitales y las personas.

En otras palabras, mientras que un acuerdo comercial brinda a los países incentivos a incrementar el grado de interdependencia económica y social recíproca, el éxito y desarrollo del fenómeno integrador redundan en mayores lazos que permiten (y requieren) a su vez, identificar nuevas áreas pasibles de cooperación o coordinación. Esto es, las ganancias en términos de bienestar que se derivan de la cooperación muchas veces son endógenas al propio proceso de integración.

Más allá de la secuencia, el tránsito hacia la profundización de los esquemas regionales, en cuestiones no exclusivamente relacionadas con el acceso a los mercados, no es sencillo ni está exento de dificultades. Esta parece haber sido la experiencia de los primeros veinte años del proceso integrador MERCOSUR (y de otros procesos en Sudamérica), donde amén de la generación de un mercado ampliado y la implementación de una unión aduanera imperfecta, los

⁸⁰Los bienes (o servicios) públicos son aquellos cuyos beneficios no pueden ser fácilmente circunscriptos a un único beneficiario –y que muchos son quienes pueden disfrutarlos sin necesariamente pagar por ellos-. La tendencia hacia una mayor internacionalización y regionalización de los sistemas económicos, productivos y sociales ha ampliado esta noción a bienes públicos regionales y bienes públicos globales.

avances en la coordinación de políticas micro y macroeconómicas, así como sociales, laborales, ambientales, han sido escasos.

No obstante ello, el MERCOSUR ha llevado adelante a lo largo de estas dos décadas importantes esfuerzos e iniciativas vinculadas a la profundización del proceso integrador, abarcando aspectos tan variados y diferentes como la coordinación macroeconómica, la armonización de la política industrial y agrícola, la cooperación en materia de derechos humanos y defensa de la democracia, el establecimiento de disciplinas para los estímulos a las inversiones y exportaciones, entre muchos otros.

De particular relevancia para la construcción del mercado común, resultan las iniciativas relacionadas con la libre movilidad del capital y el trabajo. Esto es, vinculadas al establecimiento de pautas normativas y regulatorias tendientes a facilitar el desplazamiento de los trabajadores –y ciudadanos en general- de los diferentes países socios en el ámbito del mercado ampliado, así como también, de sus empresas. Por ello, en este Capítulo se analizan las posibilidades de avanzar hacia un mayor grado de cooperación y coordinación a escala regional en estas dos áreas centrales de la construcción del mercado común. En cada uno de estos aspectos se realiza una primera aproximación a la dimensión del fenómeno, se plantea conceptualmente la lógica de una mayor cooperación, así como las posibilidades reales de avanzar en marcos comunes regionales, la armonización de normas nacionales y/o la aceptación conjunta de disciplinas internacionales en la materia.

Asimismo, se describen y analizan en cada caso, las iniciativas y acciones concretas observadas a lo largo de los veinte años de MERCOSUR, los alcances de las mismas, y los avances registrados hasta el momento. En igual sentido, se plantean caminos posibles –y deseables- para avanzar en la construcción de mayores compromisos de armonización y/o coordinación de políticas, tanto en el ámbito de la movilidad del capital, como en relación al trabajo.

3. La movilidad del factor trabajo

3.1 Dimensionando el fenómeno migratorio en el MERCOSUR⁸¹

La principal corriente de migración laboral en el MERCOSUR tiene como destino Argentina y como origen a Paraguay (Ver cuadro 2). Este fenómeno no parece tener impactos negativos importantes sobre la economía argentina, al menos en términos de aumento del desempleo, caída de salarios o incremento del trabajo no registrado de los nacionales del país de recepción. Las hipótesis más difundidas, que tienden a explicar la dinámica de este proceso, dan cuenta de que los migrantes complementan –y no sustituyen- la oferta de trabajo nacional (p.ej. en sectores como construcción o servicio doméstico), permiten aumentar la oferta de bienes y servicios, y contribuyen a moderar y/o disminuir las presiones de precios en ciertos bienes destinados al consumo final, como en el caso del sector de frutas y verduras (OIM, 2012).

En ese sentido, los números globales de migraciones⁸² indican que en Argentina residen aproximadamente 1,9 millones de inmigrantes –de todo origen- (Ver cuadro 1), los que representan el 4,4% de su población total. Por su parte, Paraguay es el principal generador de

⁸¹Este trabajo se centra en las migraciones vinculadas con la movilidad del factor trabajo. En ese contexto, se excluyen del análisis temas como la trata de personas, el trabajo infantil, y otros de alta sensibilidad.

⁸² La construcción de una base de datos de migraciones regionales resulta compleja por incompatibilidades entre las distintas fuentes nacionales o, incluso, por falta de estadísticas confiables. No obstante, existen informaciones de diversa índole que permiten tener una idea bastante acertada de la realidad migratoria regional.

146

emigración en términos relativos, pues el número total de paraguayos que residen en el exterior superan los 770 mil, equivalente al 11,9% de su población. En igual sentido, una cantidad no despreciable de uruguayos (equivalente al 9,9% de su población) vive en otro país. De particular interés es el caso brasileño, cuya dinámica migratoria es pequeña en términos de su población total y comparada con el resto (0,9%).

CUADRO 1:

Migraciones totales de los Estados Parte del MERCOSUR - 2013

(cantidad de personas y porcentaje sobre población total)

País	Población total	Inmigrantes		Emigrantes	
		Cant. De personas	% s/población total	Cant. De personas	% s/población total
Argentina	42.541.000	1.887.653	4,4%	980.580	2,3%
Brasil	204.259.000	599.678	0,3%	1.769.639	0,9%
Paraguay	6.466.000	185.766	2,9%	771.441	11,9%
Uruguay	3.408.000	73.528	2,2%	336.741	9,9%
Venezuela	20.276.000	1.171.331	5,8%	630.686	3,1%

Fuente: elaboración propia en base a datos estimados por ONU

En el ámbito regional, el total de migrantes supera levemente el millón de individuos, siendo las principales corrientes la de paraguayos y uruguayos hacia Argentina. En efecto, este país es el destino del 78% de los ciudadanos paraguayos que emigran y el 35% del total de uruguayos que deciden vivir en el extranjero. En términos agregados es posible afirmar que Argentina es el mayor receptor de las migraciones intrarregionales, toda vez que recibe el 71% de los ciudadanos de países del MERCOSUR que emigran. Esta corriente migratoria intraMERCOSUR refleja la importancia de trabajar sobre aspectos regulatorios que hacen a esta temática en el ámbito de las negociaciones regionales. No sólo para generar un tratamiento equivalente al migrante en relación al ciudadano nacional, sino también, para brindar un escenario de mayor simetría de los países en relación a las condiciones de ingreso exigidas a dichos migrantes.

CUADRO 2:

Migraciones dentro del MERCOSUR – 2013 (estimado)

(Cantidad de personas)

País de destino \ País de origen	País de origen					Total emigrantes regionales
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela	
Argentina	--	43.510	598.711	119.533	1.652	763.406
Brasil	29.456	--	39.778	24.371	2.907	96.512
Paraguay	75.419	82.116	--	3.578	152	161.265
Uruguay	22.425	10.614	1.535	--	487	35.061
Venezuela	8.107	4.893	178	3.930	--	17.108
Total inmigrantes regionales	135.407	141.133	640.202	151.412	5.198	1.073.352

Fuente: elaboración propia en base a datos estimados por ONU

Este fenómeno migratorio parece responder más a los vaivenes de las políticas macroeconómicas de los países de la región y a las transformaciones operadas en el mercado de trabajo, que a políticas de fomento regional vinculadas a facilitar el movimiento transfronterizo de ciudadanos de estos países.

Asimismo, otro hecho paralelo a estos registros y de singular importancia para entender el fenómeno, es el de la irregularidad migratoria, que constituye un proceso social de naturaleza invisible, pero que suma una cantidad no conocida de personas involucradas en las corrientes migratorias.

A nivel regional, esta migración irregular no se origina generalmente en el traspaso de las fronteras sin previo permiso de la autoridad migratoria de cada país, sino en el ingreso en condición de turistas y en la permanencia en el país por un plazo mayor al establecido por la ley, sin gestionar la documentación reglamentaria habilitante a ejercer la residencia en el mismo⁸³. Es decir, no son tanto situaciones de ilegalidad vinculadas con el ingreso irregular sino más bien infracciones de tipo administrativo, aunque es innegable que existen casos de ingresos irregulares a países de la región asociados a tráfico de migrantes y trata de personas (OIM, 2012 a).

Si bien por la lógica de este fenómeno, es difícil obtener información precisa con las metodologías disponibles a la fecha, es factible -sin embargo- hacerse una idea de la magnitud de este movimiento a través de los resultados de los procesos de regularización migratoria^{84/85}. En efecto, en los últimos años, varios países de la región han instrumentado mecanismos para regularizar a este tipo de migrantes. Cabe aquí mencionar que, en el caso de Argentina -en el período 2004-2010 y en el marco del Programa Patria Grande (2006)⁸⁶-, se iniciaron trámites de radicación de 439.055 individuos de nacionalidad paraguaya⁸⁷, 21.695 de origen brasileño, 24.516 uruguayos y 5.240 de Venezuela⁸⁸.

En Brasil, mediante la Ley de Legalización de Extranjeros en Situación Irregular (Ley Federal 11.961/09), se otorgó la amnistía a 45.008 inmigrantes, aunque estimaciones previas a esta medida hablaban de un número de irregulares cercano a 200.000 personas (a fines de 2008 fuentes consulares estimaban que sólo en San Pablo vivían 40.000 paraguayos, de los cuales 35.000 lo hacían en situación irregular) (OIM, 2012 a).

⁸³ Lógicamente, la situación es diferente en las zonas de frontera, que ameritan un tratamiento especial.

⁸⁴ A través de ellos, la población inmigrante -o una parte de ella- inicia los trámites para regularizar su situación migratoria en el país de residencia.

⁸⁵ También por los porcentajes de inadmitidos, detenidos y deportados por los países de destino, cuya cifra a nivel regional no es significativa.

⁸⁶ A este programa podían acogerse, por un lado, inmigrantes que hubieran ingresado con anterioridad al 17 de abril de 2006 -en un primer momento, luego postergado hasta el 31 de mayo del 2008-, y por otro, los extranjeros que desearan radicarse en Argentina con posterioridad a dicha fecha. El mismo brindó una simplificación del trámite de regularización y el involucramiento de los estados provinciales, municipios y organizaciones no gubernamentales eclesiósticas y de atención a los migrantes nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados (OIM, 2012 b).

⁸⁷ A ellos deben sumarse otros 450.028 paraguayos que lo hicieron entre 2011 y 2014 (totalizando 889.083 paraguayos con inicio de trámite de radicación en el período 2004-2014); 20.411 brasileños (totalizan 42.106 en el total del período), y 17.312 uruguayos (sumando hasta 2014 la cifra de 41.828).

⁸⁸ En materia de residencias resueltas, los datos de la Dirección de Migraciones dan cuenta de un total de 856.553 casos en el período 2004-2010 (474.523 transitorias y 382.030 permanentes). Si se extiende el período hasta 2014, las radicaciones temporarias y permanentes resueltas alcanzan 1.874.285. De ese total, 735.625 (39%) corresponden a nacionales de Paraguay, 34.294 (1,8%) de Uruguay, 36.522 (1,9%) de Brasil y 13.123 de Venezuela (0,7%) (DNM, 2015).

148

En Paraguay, en el marco del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados parte del MERCOSUR y del Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos, la Dirección General de Migraciones con el apoyo de la OIM y del gobierno de Brasil, inició un Proyecto Piloto de regularización residencial de inmigrantes con un equipo itinerante en la frontera paraguayo-brasilera (OIM, 2012 a) (DGM). Algunas fuentes dan cuenta de que el stock de inmigrantes irregulares en este país ascendería a las 300 mil personas, en general en la frontera con Brasil (OIM, 2012 a).

En Uruguay, el Ministerio de Desarrollo Social ha estimado en 1.000 personas el número de quienes, viviendo en la frontera con Brasil y cuya vida transcurre en un espacio binacional, carecen de documentos nacionales.

En el caso de Venezuela, se implementó un proceso de regularización y naturalización de extranjeros (2004), donde se registraron un total de 798.314 personas de diversa nacionalidad⁸⁹. De este total, 357.891 recibieron su carta de naturalización; en el caso de 200.485 personas, sus expedientes sufrieron algún tipo de objeción por parte de las autoridades, mientras que a 127.897 les fue regularizada su situación (OIM, 2012 a).

A continuación se analiza la situación particular de cada uno de los países en relación con el volumen de migrantes regionales.

- **Argentina**

Inmigración

Argentina, junto con Estados Unidos y Brasil, fue uno de los países receptores más importantes de la migración transatlántica de finales del siglo XIX y comienzos del XX. A partir de 1914 los flujos migratorios comenzaron a disminuir, aunque continuaron siendo significativos hasta mediados de siglo XX. A partir de 1970/1980 se observa una modificación de la composición de la migración extranjera, que pasó a ser mayoritariamente procedente de países limítrofes.

De acuerdo con datos del último Censo de Población, Vivienda y Hogares, la población extranjera en Argentina en 2010 ascendía a 1.805.957, lo que representaba el 4,5% de su población total. El país que aporta mayor cantidad de migrantes es Paraguay (550.713), seguido de Bolivia (345.272), Chile (191.147) y Perú (157.514). Estos cuatro países registran el 68,9% del total de los inmigrantes. En cuanto al MERCOSUR, el Censo de 2010 reflejaba que los 550.713 paraguayos representaban el 30% de los extranjeros, los uruguayos alcanzaron a 55.486 (6%) y los brasileños a 17.423 (2%) (INDEC, 2014 a).

Las estimaciones para el 2013 (ONU, 2013) indican un total de inmigrantes de 1.887.653, de los cuales 598.711 son paraguayos, 119.533 son uruguayos, 43.510 son brasileños y 1.652 venezolanos (ver Cuadro 3). Dicho de otro modo, más del 40% de los extranjeros residentes en el país provienen de países del MERCOSUR.

⁸⁹ No se dispone de datos por nacionalidad del migrante.

CUADRO 3: Argentina - Flujos migratorios – 2013

(en cantidad de personas y porcentaje sobre población total y sobre migrantes)

País	Inmigrantes				Emigrantes				Migración neta
	Cant.	% s/pobl. total	% s/total inmig.	% s/total inmig. Mcs	Cant.	% s/pobl. total	% s/total emig.	% s/total emig.Mcs	
Brasil	43.510	0,1%	2,3%	5,7%	29.456	0,1%	3,0%	21,8%	14.054
Paraguay	598.711	1,4%	31,7%	78,4%	75.419	0,2%	7,7%	55,7%	523.292
Uruguay	119.533	0,3%	6,3%	15,7%	22.425	0,1%	2,3%	16,6%	97.108
Venezuela	1.652	0,0%	0,1%	0,2%	8.107	0,0%	0,8%	6,0%	-6.455
<i>Subtotal Mercosur</i>	<i>763.406</i>	<i>1,8%</i>	<i>40,4%</i>	<i>100,0%</i>	<i>135.407</i>	<i>0,3%</i>	<i>13,8%</i>	<i>100,0%</i>	<i>627.999</i>
Total Mundo	1.887.653	4,4%	100,0%		980.580	2,3%	100,0%		907.073

Fuente: elaboración propia en base a datos estimados por ONU

Los datos intercensales permiten observar que las recientes corrientes migratorias están más concentradas en ciudadanos paraguayos, bolivianos y peruanos. Por su parte, los uruguayos y brasileños residentes en Argentina han llegado en su mayoría antes de 1991 (INDEC, 2014 b).

Recuadro N° 1° -

CARACTERÍSTICAS DE LA INMIGRACIÓN EN ARGENTINA

En general, se trata de una migración que involucra a personas en edad de trabajar, con preeminencia de mujeres, que busca una mejor inserción laboral, mejores salarios o mayores posibilidades de ascenso social. Estos migrantes suelen tener un menor nivel educativo que la población nativa. En general, la inserción laboral de los migrantes es complementaria y adicional a la de los nativos, incorporándose a espacios del mundo del trabajo abandonados por la población nacional a causa de los bajos salarios o del tipo de empleo y de las condiciones de trabajo asociadas a éste (OIM, 2012 a).

Puede observarse que los trabajadores migrantes originarios de los países de latinoamerica participan en los mercados de trabajo de la Argentina desde hace muchos años. Particularmente los provenientes de países limítrofes, han abastecido –básicamente- una demanda de empleo generada por el sector informal, en actividades como construcción, industria textil, confección y calzado, comercio al por menor y servicio doméstico, producción hortícola y fabricación de ladrillos. Este patrón se ha mantenido a lo largo de los años, en parte porque las mismas redes sociales atraen a nuevos inmigrantes, facilitándoles el acceso laboral.

Se observan algunas diferencias en la inserción sectorial de los inmigrantes, notándose que los peruanos se dedican mayormente al servicio doméstico (actividad desarrollada por mano de obra femenina), al igual que los paraguayos -aunque estos también se insertan en la construcción-; los bolivianos observan una presencia equilibrada en la agricultura, comercio, industria y construcción; los chilenos y uruguayos en los servicios y el comercio; y los brasileros tienen una fuerte incidencia en la agricultura.

Debe señalarse que en los últimos años, se ha producido una notable expansión del empleo asalariado registrado entre los migrantes, y no sólo en los sectores de tradicional destino, sino en otras actividades productivas (OIM, 2012 b). Sin embargo, la incidencia de la informalidad laboral continúa siendo elevada y alcanza

150

un nivel superior al verificado entre los trabajadores nacidos en el país, a pesar que el marco normativo les asegura protección y garantía igual que a los nacionales. Ello se explicaría por las características estructurales del mercado de trabajo argentino y por los sectores específicos en que los migrantes suelen insertarse (OIT, 2015).

En cuanto a su ubicación geográfica, se presenta una alta concentración en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en el Gran Buenos Aires. Específicamente, los migrantes paraguayos se concentran en un 75,4% en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA, compuesta por CABA y los 24 partidos de la provincia de Buenos Aires que la rodean); un 12% en la región Pampeana y luego se observan concentraciones en Misiones (4,9%) y Formosa (3,7%). Dicho en otros términos, el grueso de inmigrantes de dicho origen se concentra en sólo tres áreas geográficas del país. (OIM, 2012 b), lo que se condice con su inserción laboral.

Los uruguayos en Argentina están aún más concentrados, ya que el 94,9% del total se asienta en AMBA y la Región Pampeana. Su inserción laboral es en actividades básicamente profesionales, docentes, comerciales, y otras.

En lo que se refiere a los inmigrantes brasileños, se encuentran más dispersos, observándose que el 41,4% de ellos se ubica en el AMBA, el 15,3% en la Región Pampeana, otra alta proporción en las provincias limítrofes de Misiones y Corrientes (35,1%); el resto, en áreas urbanas de la Región Pampeana (Resto de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos), en Mendoza, Río Negro y otras provincias. Estos inmigrantes se dedican a la producción agrícola o a la producción arrocera muy tecnificada -las cuales se ubican, preferentemente, en las provincias que lindan con su país (Misiones y Corrientes)-; en tanto otros se insertan en actividades relacionadas con industrias especializadas y comercio, en las ciudades capitales de provincias argentinas de mayor desarrollo.

Hacia 2011 se observaba que una baja proporción de los hogares integrados por al menos un migrante sudamericano ayudaba de manera habitual o permanente, mediante dinero o bienes, a una persona que no vivía en el hogar. Del total de hogares emisores, aproximadamente la mitad de las ayudas brindadas por los migrantes sudamericanos eran recibidas por personas que viven en la misma provincia argentina en la que residen los integrantes de dichos hogares. En tanto, la otra mitad auxilia a familiares que viven en otro país, principalmente Paraguay y Perú (OIT, 2015).

Emigración

De acuerdo con Naciones Unidas, la emigración de argentinos en 2013 se estimaba en 980.580 personas, lo que representaba el 2,4% de la población total del país. El destino elegido es básicamente extraregional (España y Estados Unidos). En cuanto a los Estados Parte del MERCOSUR, los argentinos que eligen Paraguay como destino de residencia alcanzan los 75.419, los que se dirigen a Brasil suman 29.456 personas. Uruguay, por su parte, es el lugar de residencia de 22.425 argentinos y sólo 8.107 argentinos se dirigen a Venezuela. En general, los que emigran suelen tener un nivel de educación superior al promedio de la población.

• **Brasil**

Inmigración

Históricamente Brasil había sido un país de inmigración sobre todo de Europa y Asia. A partir de la década de los ochenta, se observó un cambio significativo en los patrones migratorios, aumentando considerablemente su flujo de emigración. Esto ha llevado a que se convirtiera, en términos absolutos, en uno de los principales países emisores de migrantes de la región. De todos modos, en relación a su –amplia- población total, dicho fenómeno es prácticamente marginal. Más allá de este proceso, Brasil también recibe migraciones de origen paraguayo, argentino, uruguayo y boliviano. Si bien los volúmenes no son muy significativos, estos migrantes han ido conformando pequeñas comunidades con un fuerte arraigo en el país. Además, desde principios del presente siglo, con las mejoras alcanzadas en materia económico-social, el país de habla portuguesa parece haber recobrado la fuerza que tuvo en épocas anteriores en términos de recepción de poblaciones de la región. (OIM, 2010 y 2012 a).

Así, el número de extranjeros que reside legalmente en el país habría experimentado un crecimiento intenso desde fines de la década pasada, aunque los datos absolutos resultan difíciles de obtener y las diferencias entre fuentes de información son muy significativas. A este respecto, los datos de Naciones Unidas⁹⁰ muestran un total estimado de 599.678 inmigrantes con residencia legal en Brasil. En este total, se registran 29.456 argentinos, 39.778 paraguayos, 24.371 uruguayos y 2.907 venezolanos. Los flujos migratorios de los últimos años se concentraron en ciudadanos de Bolivia, Paraguay y Estados Unidos (Oliveira, 2015)^{91/92}.

CUADRO 4:

Brasil - Flujos migratorios – 2013

(en cantidad de personas y porcentaje sobre población total y sobre migrantes)

País	Inmigrantes				Emigrantes				Migración neta
	Cant.	% s/pobl. total	% s/total inmig.	% s/total inmig. Mcs	Cant.	% s/pobl. total	% s/total emig.	% s/total emig.Mcs	
Argentina	29.456	0,01%	4,9%	30,5%	43.510	0,02%	2,5%	30,8%	-14.054
Paraguay	39.778	0,02%	6,6%	41,2%	82.116	0,04%	4,6%	58,2%	-42.338
Uruguay	24.371	0,01%	4,1%	25,3%	10.614	0,01%	0,6%	7,5%	13.757
Venezuela	2.907	0,00%	0,5%	3,0%	4.893	0,00%	0,3%	3,5%	-1.986
<i>Subtotal Mercosur</i>	<i>96.512</i>	<i>0,05%</i>	<i>16,1%</i>	<i>100,0%</i>	<i>141.133</i>	<i>0,07%</i>	<i>8,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>-44.621</i>
Total mundo	599.678	0,29%	100,0%		1.769.639	0,87%	100,0%		-1.169.961

Fuente: elaboración propia en base a datos estimados por ONU

⁹⁰ La estimación de Naciones Unidas en materia de inmigración ha sido hecha a partir del Censo Demográfico 2010.

⁹¹ La OIM da cuenta de un crecimiento significativo de inmigración total entre el 2010 y el 2012 (pasó de 961.867 a 1.510.561 entre ambos años, a lo que deberían sumarse unos 600.000 indocumentados) (OIM, 2012 a).

⁹² Otro dato importante registrado en los últimos años es el aumento del número de extranjeros con un vínculo formal de trabajo. Específicamente, en 2011 había 7.328 argentinos trabajando formalmente en Brasil, en 2012 eran 8.151 (11,2% de crecimiento respecto al año anterior) y en 2013 eran 9.089 (11,5%). En el caso de paraguayos, los guarismos reflejan 5.314/6.819/8.550 para cada uno de los años citados, con crecimientos de 28,3% y 25,4%. Y los uruguayos ascendían a 4.718/4.952/5.269, y las variaciones entre periodos fueron 5 y 6,4%. En el caso de argentinos y uruguayos, estos vínculos están diversificados tanto en personas de 20 a 40 años, como de 40 a 65 años. En el caso de los paraguayos, en cambio, es notable la concentración de trabajadores jóvenes (20 a 40 años) (Dutra y otros, 2015)

152

Emigración

El Censo Demográfico 2010 contempló la emigración internacional, al preguntar en el domicilio entrevistado si había vivido alguien que, a la fecha del censo, estuviera viviendo en el exterior. Aunque los resultados no fueron totalmente satisfactorios (el número de respuestas positivas resultó demasiado bajo), los mismos permiten aportar algunas evidencias. En general, se trata de personas con un buen nivel educativo. El total de emigrantes internacionales según el censo fue de 491.645. De ellos, 8.631 se dirigieron a Argentina y 4.926 a Paraguay⁹³. Por su parte, Naciones Unidas estimó para el 2013 un total de 1.769.639 brasileños que emigraron de su país. Entre ellos, 82.116 personas fueron a Paraguay, 43.510 personas a Argentina, 10.614 a Uruguay y 4.893 a Venezuela⁹⁴.

- **Paraguay**

Inmigración

Paraguay no ha sido históricamente un país de gran afluencia de migrantes. Entre 1870 y 1930 el país había recibido menos del 1% de los inmigrantes que llegaron a Argentina y a Brasil, y poco más del 4% de los que atrajo Uruguay. A partir de allí, el flujo de inmigración creció, aunque en todo el período considerado los emigrantes superaron con creces a los inmigrantes. Hacia finales del siglo XIX y comienzos del XX, llegaron al país algunos contingentes -especialmente europeos y americanos-A partir del siglo XX se han sumado asiáticos, especialmente japoneses, coreanos, chinos, sirios, libaneses, entre otros.

El mayor incremento de inmigración se reflejó en el censo de 1992, debido al aporte de los contingentes de brasileños que llegaron a partir de mediados de los '60 y, particularmente desde los años '70, alentados por la colonización agrícola, la expansión de la red vial y la conexión con el Brasil por un puente sobre el río Paraná; procesos todos estrechamente vinculados con la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú entre los años 1975 y 1985. Una vez culminadas estas obras, la afluencia de inmigrantes de ese origen disminuyó significativamente (OIM, 2011 a).

CUADRO 5:

Paraguay - Flujos migratorios – 2013

(en cantidad de personas y porcentaje sobre población total y sobre migrantes)

País	Inmigrantes				Emigrantes				Migración neta
	Totales	% s/pobl. total	% s/total inmig.	% s/total inmig. Mcs	Totales	% s/pobl. total	% s/total emig.	% s/total emig.Mcs	
Argentina	75.419	1,17%	40,6%	46,8%	598.711	9,26%	77,7%	93,5%	-523.292
Brasil	82.116	1,27%	44,2%	50,9%	39.778	0,62%	5,2%	6,2%	42.338
Uruguay	3.578	0,06%	1,9%	2,2%	1.535	0,02%	0,2%	0,2%	2.043
Venezuela	152	0,00%	0,1%	0,1%	178	0,00%	0,0%	0,0%	-26
<i>Subtotal Mercosur</i>	<i>161.265</i>	<i>2,49%</i>	<i>86,8%</i>	<i>100,0%</i>	<i>640.202</i>	<i>9,90%</i>	<i>83,1%</i>	<i>100,0%</i>	<i>-478.937</i>
Total mundo	185.766	2,87%	100,0%		770.441	11,92%	100,0%		-584.675

Fuente: elaboración propia en base a datos estimados por ONU

⁹³Estos datos difieren considerablemente de los registros de los países de destino.

⁹⁴De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, para 2014 se estima que existían más de 3.500.000 de brasileños residiendo fuera de su país. El principal destino es Estados Unidos (1.315.000). El segundo destino es Paraguay (350.000 brasileños). En Argentina habría 45.000 y en Uruguay 15.600 (MRE).

Al 2013, los datos de Naciones Unidas reflejan un total de inmigrantes que asciende a 185.766 personas, equivalente al 2,9% de la población total; el 85% proviene de Brasil y Argentina, con 82.116 y 75.419 personas de cada origen. Los uruguayos alcanzan las 3.578 personas y 152 son venezolanos.

Emigración

Los datos de emigración resultan muy dispares. Diferentes fuentes señalan que el volumen de paraguayos en Argentina es muy superior al registrado por el Censo de Población 2010, el cual sirve de base para las estimaciones que realiza Naciones Unidas. Algo similar ocurre con Brasil, destino para el cual algunos autores llegan a hablar de 300.000 paraguayos viviendo allí. La Dirección de Atención a las Comunidades en el Extranjero da cuenta de un volumen de 1.032.088 personas que han emigrado (OIM, 2011 a). En todo caso, aún cuando las estadísticas oficiales tomadas por la ONU estén subestimando la realidad, ellas indican que prácticamente el 12% de los paraguayos emigran, y que el principal destino de esa salida de personas es el MERCOSUR – específicamente Argentina-. En total suman 598.711 los paraguayos en ese país, 39.778 se encuentran en Brasil, 1.535 en Uruguay y 178 en Venezuela⁹⁵.

En general, se trata de adultos jóvenes activos y adultos mayores, y se observa una preeminencia de mujeres. La OIM indica que la principal causa de la emigración está vinculada a “razones de trabajo” (86%); y “razones familiares” en un segundo plano (8%) (OIM, 2011 b).

Recuadro N° 2 – LAS REMESAS DE LOS EMIGRADOS PARAGUAYOS

Las categorías laborales de los emigrados revelan que casi dos tercios son empleados (60,2%), un 6% son empleadores, patrones o cuentapropistas; y un 33,6% se ocupa en labores domésticas. El volumen de las remesas provenientes de la emigración paraguaya ha tenido una evolución positiva en los últimos años, sobre todo como consecuencia del mayor flujo de emigración hacia países limítrofes y de las nuevas corrientes hacia España. Aunque la cuantificación difiere según las fuentes⁹⁶, de acuerdo con los datos de la Encuesta Permanente de 2009, el total de remesas recibidas en el Paraguay fue de poco más de US\$ 363 millones. El número de hogares favorecidos por el envío de estas remesas ha ido aumentando, de un total de 60 mil en 2001 a alrededor de 186 mil en 2009. Así, este fenómeno beneficia al 10% del total de hogares.

La participación de las remesas en la formación del PIB también ha sido ascendente: se inicia con 1% en 2004 para llegar a 2,6% en 2009. En cuanto al origen de estas remesas, las provenientes de España representaban en 2009 el 57% del total, en tanto que las originarias en Argentina significaban el 34%. Los mayores montos se reciben desde España y Estados Unidos (aprox. US\$ 240 mensuales); mientras que desde Argentina se reciben montos menores (aproximadamente US\$ 82 mensuales), aunque

⁹⁵ Estas cifras de Naciones Unidas se condicen con las estimadas en OIM, 2011, a partir de los Censos de Población de Argentina 2010 y datos de Embajadas y Consulados del Paraguay en los restantes países, según información directa del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay.

⁹⁶ Las diferencias radican en la metodología para la recolección de la información. El Banco Central de Paraguay recoge los datos proveídos por bancos, financieras y casas de cambio; la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), obtiene información brindada por los hogares y sus miembros encuestados, en tanto que el Fondo Multilateral de Inversiones FOMIN del BID realiza estimaciones basadas en encuestas realizadas a hogares en los países receptores y a los propios inmigrantes en los países de destino (BID, 2005)

154

llegan más asiduamente y a más hogares. Estos ingresos representan el 3,5% de todas las fuentes de ingresos de los hogares, si bien este porcentaje varía de acuerdo con la situación socioeconómica de origen de los emigrados. Esos ingresos se destinan, fundamentalmente, al sostenimiento de los hogares en los rubros de alimentación y vestimenta (87% de los ingresos recibidos en 2009).

Diversos estudios muestran el impacto de estas remesas en términos económicos y sociodemográficos, permitiendo que los hogares receptores pertenecientes a los estratos más pobres de la población puedan mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, las remesas no han tenido un impacto sustancial en el desarrollo del país.

Fuente: OIM (2011 b, 2012 a)

- **Uruguay**

Inmigración

Hasta mediados del siglo XX, Uruguay fue un país con migración neta positiva, habiendo recibido un importante aporte de corrientes de inmigrantes europeos, con un impacto significativo desde el punto de vista demográfico, social y cultural. Esta tendencia se revierte en la segunda mitad del siglo pasado, cuando la migración neta se convierte en negativa, hecho que se mantiene hasta nuestros días (OIM, 2011 b).

Más allá del saldo, la población extranjera llegada en la última década presenta, en promedio, una edad joven, económicamente activa, con un nivel educativo superior al de los nacidos en el país. Asociado a ello, estos inmigrantes tienen alta participación en los quintiles de ingreso más altos (OIM, 2011 b).

Debe señalarse que en años recientes, comienza a observarse un aumento de la inmigración y una aceleración del retorno de emigrantes uruguayos. De acuerdo con los datos de Naciones Unidas, el stock de inmigrantes en Uruguay alcanza las 73.528 personas (2013), lo que representa el 2,2% de la población total. Prácticamente la mitad proviene del MERCOSUR, especialmente de Argentina.

CUADRO 6:

Uruguay - Flujos migratorios – 2013

(en cantidad de personas y porcentaje sobre población total y sobre migrantes)

País	Inmigrantes				Emigrantes				Migración neta
	Cant.	% s/pobl. total	% s/total inmig.	% s/total inmig. Mcs	Cant.	% s/pobl. total	% s/total emig.	% s/total emig.Mcs	
Argentina	22.425	0,7%	30,5%	64,0%	119.533	3,5%	35,5%	78,9%	-97.108
Brasil	10.614	0,3%	14,4%	30,3%	24.371	0,7%	7,2%	16,1%	-13.757
Paraguay	1.535	0,0%	2,1%	4,4%	3.578	0,1%	1,1%	2,4%	-2.043
Venezuela	487	0,0%	0,7%	1,4%	3.930	0,1%	1,2%	2,6%	-3.443
<i>Subtotal Mercosur</i>	<i>35.061</i>	<i>1,0%</i>	<i>47,7%</i>	<i>100,0%</i>	<i>151.412</i>	<i>4,4%</i>	<i>45,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>-116.351</i>
Total mundo	73.528	2,2%	100,0%		336.741	9,9%	100,0%		-263.213

Fuente: elaboración propia en base a datos estimados por UN

Emigración

La emigración uruguaya tiene una larga historia. Sin embargo, es a partir de 1960 cuando se intensifica la salida de población hacia los países de la región y hacia Norteamérica y Europa. Otras oleadas emigratorias importantes se vivieron con las crisis de 1982 y 2002. Históricamente el principal país de destino ha sido Argentina. Sin embargo, a partir de la oleada emigratoria de 2002, el principal país de destino fue España, seguido por los Estados Unidos. En conjunto, estos dos países concentran casi el 70% de los emigrantes de este siglo. Como sucede con el caso de Argentina y Brasil, los emigrantes uruguayos suelen poseer un nivel educativo superior al promedio de la población. En términos de stock, actualmente se calcula que existen 336.741 uruguayos viviendo en el extranjero, lo que en términos porcentuales equivale a casi el 10% de la población. El MERCOSUR es el destino del 45% de esos uruguayos migrantes, y Argentina recibe al 35,5% del total.

- **Venezuela**

Inmigración

Venezuela y Argentina son los únicos países de la región en donde la inmigración es mayor que la emigración. En ese sentido, han sido históricamente polos de atracción dentro de América del Sur. Desde la década del setenta, la inmigración en Venezuela ha sido mayoritariamente de origen latinoamericano, particularmente colombiano. Asimismo, se sumaron los inmigrantes procedentes de otros países andinos (Bolivia, Ecuador y Perú), al igual que los nacionales de Argentina, Uruguay y Chile (OIM, 2012 a). En los últimos años se ha observado una desaceleración de la inmigración. No obstante, el stock sigue siendo importante, alcanzando 1.171.331 de personas (6% de la población). Dentro de ese conjunto, los ciudadanos del MERCOSUR tienen una importancia menor: 17.108 personas (1,5% del total de inmigrantes).

CUADRO 7:

Venezuela - Flujos migratorios – 2013

(en cantidad de personas y porcentaje sobre población total y sobre migrantes)

País	Inmigrantes				Emigrantes				Migración neta
	Cant.	% s/pobl. total	% s/total inmig.	% s/total inmig. Mcs	Cant.	% s/pobl. total	% s/total emig.	% s/total emig.Mcs	
Argentina	8.107	0,04%	0,7%	47,4%	1.652	0,01%	0,3%	31,8%	6.455
Brasil	4.893	0,02%	0,4%	28,6%	2.907	0,01%	0,5%	55,9%	1.986
Paraguay	178	0,00%	0,0%	1,0%	152	0,00%	0,0%	2,9%	26
Uruguay	3.930	0,02%	0,3%	23,0%	487	0,00%	0,1%	9,4%	3.443
<i>Subtotal Mercosur</i>	<i>17.108</i>	<i>0,08%</i>	<i>1,5%</i>	<i>100,0%</i>	<i>5.198</i>	<i>0,03%</i>	<i>0,8%</i>	<i>100,0%</i>	<i>11.910</i>
Total mundo	1.171.331	5,78%	100,0%		630.686	3,11%	100,0%		540.645

Fuente: elaboración propia en base a datos estimados por UN

Emigración

El número total de emigrantes asciende a 630.686 personas, equivalente al 3,1% del total de la población. Debe señalarse que Venezuela figura entre los 30 primeros países del mundo en cuanto a la tasa de selectividad de su emigración, que mide la relación entre emigrantes calificados respecto al stock total de emigrantes (OIM, 2012 a). Para ese conjunto poblacional, el MERCOSUR es un destino poco atractivo, siendo elegido por tan sólo 5.198 personas.

156

3.2. EL MERCOSUR y la movilidad del factor trabajo

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron en marzo de 1991 el Tratado de Asunción para la constitución de un mercado común. Entre sus considerandos se hacía expresa mención de que “la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”. Asimismo, el instrumento establecía que dicho mercado implicaba, entre otras cuestiones, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, definiéndose un período de transición que se extendía desde la entrada en vigor del Tratado hasta el 31 de diciembre de 1994. Para esta primera etapa eran creados dos órganos, el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC).

Paulatinamente, a estas instancias iniciales se fueron sumando otras dentro de la estructura institucional, abarcando temáticas que, incluso, no estaban debidamente contempladas en el Tratado original. Al respecto, debe recordarse que el contexto histórico estaba signado por un cierto consenso en diferentes ámbitos políticos, económicos y académicos que señalaban a la integración regional como un valioso instrumento para acelerar los procesos de liberalización y desregulación económica y apertura comercial, devaluando de alguna manera los objetivos políticos y sociales. El nacimiento del MERCOSUR no estuvo ajeno a este enfoque, lo que explica el reducido espacio dedicado a trabajar los temas de la agenda social, laboral y productiva, en tanto no fueran funcionales al esfuerzo concentrado en la agenda desreguladora y aperturista (MTE, 2010).

Otras visiones tienden a justificar la concentración de temas comerciales en los inicios del proceso, como respuesta obvia a una integración que incluye necesariamente, la liberalización comercial entre los socios. Aún entendiendo a la integración como un ejercicio de índole político, la instrumentación del esquema requiere –al menos en una primera etapa- avanzar en el desmantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio (Campbell et al, 1999). En tanto que los temas que hacen a la agenda social y extra económica aparecen más tarde, a medida que el proceso madura y se extiende a otras áreas y esferas de incumbencia.

En cualquier caso, y vinculado al tema del trabajo, ya en diciembre de 1991 se decidía la creación del Subgrupo de Trabajo N° 11 (SGT N° 11)⁹⁷ de “Asuntos Laborales”, dependiente del GMC. Poco después se transformó en grupo de “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social” (Res. GMC N° 11/92)⁹⁸. El SGT N° 11, cuyo funcionamiento se extendió hasta 1994, fue el único organismo sociolaboral durante la transición, y fue el primer ámbito en donde se reconoció la necesidad de representación del sector privado, tanto trabajadores como empleadores (Res. GMC 12/92). Si bien los funcionarios se reservaban la capacidad decisoria, se trabajaba sobre un mecanismo de consenso diferente al resto de los ámbitos del MERCOSUR (Godio, 2004).

El SGT se organizó en 8 comisiones temáticas: relaciones individuales de trabajo, relaciones colectivas de trabajo, empleo y migraciones, formación profesional, salud y seguridad en el trabajo, seguridad social, sectores específicos, convenios internacionales y derechos fundamentales. Durante estos años, el foro elevó una gran cantidad de propuestas, documentos y borradores para su consideración en el GMC; sin embargo, de las 291 Resoluciones adoptadas por el GMC en esta etapa, ninguna provino del SGT N° 11 (Robles, 2002) (Bruni, 2003).

⁹⁷Res. GMC N°11/91

⁹⁸ A partir de 1996 se pasaría a llamar SGT N° 10 “Asuntos laborales, empleo y seguridad social”

En diciembre de 1994, al finalizar la transición, se suscribió el Protocolo de Ouro Preto (POP), definiéndose una nueva estructura institucional que establecía tres órganos con capacidad decisoria: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR. Para ese momento, se había hecho más evidente la necesidad de incorporar formalmente en el proceso de integración los aspectos políticos y sociales. Así, el Protocolo de Ouro Preto (POP) estableció la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y el Foro Consultivo Económico-Social (FCES), además de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR.

La Comisión Parlamentaria Conjunta era el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Parte en el ámbito del MERCOSUR, integrada por igual número de parlamentarios de los Estados Partes. Dicha Comisión debía procurar acelerar los procedimientos internos en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR. De la misma manera, coadyuvaría en la armonización de legislaciones, tal como lo requeriría el avance del proceso de integración. La Comisión Parlamentaria Conjunta remitiría Recomendaciones al Consejo del Mercado Común, por intermedio del Grupo Mercado Común. En 2005 se aprueba el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (PM) como órgano de representación de sus pueblos, independiente y autónomo, que integra la estructura institucional del MERCOSUR. El Parlamento sustituye a la Comisión Parlamentaria Conjunta y estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado Parte y las disposiciones del Protocolo.

El Foro Consultivo Económico-Social, por su parte, aparecía como el órgano de representación de los sectores económicos y sociales, integrado exclusivamente por sectores privados y sin participación de los Estados. Se trataba de un órgano autónomo, con una función exclusivamente consultiva.

Simultáneamente a la firma del POP, se suspendieron los trabajos de los Subgrupos, incluyendo los del mencionado SGT N° 11; en este caso, por la percepción de que su labor había concluido al haber sido creado el FCES. Sin embargo, este último órgano no pudo constituirse de manera inmediata, atento a la necesidad de seguir un procedimiento de ratificación del POP por los parlamentos nacionales, lo que demoró casi dos años (Godio, 2004). A esta dilación se sumó cierto cambio de percepción que se vislumbró a partir de 1995, en cuanto a la participación de los organismos sociolaborales. Ello llevó a reflatar al SGT N° 11 aunque con algunas modificaciones. En efecto, la Res. GMC 20/95 que definía la estructura dependiente del GMC, contempla como SGT N° 10 al de "Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social".

Desde entonces, el SGT N° 10 ha sido el ámbito de tratamiento natural de los temas laborales en la estructura institucional del MERCOSUR. Se trata de un órgano intergubernamental, cuya labor es coordinada por las autoridades laborales, y que cuenta con la participación de los representantes de las organizaciones de trabajadores y empleadores. A lo largo de los años, ha ido cambiando su metodología de trabajo, primero orientada al tratamiento de los temas en Comisiones especiales y ahora más encaminada a la formulación de Planes regionales, lo que en algunos casos le ha dado mejores resultados⁹⁹. Entre sus diversas iniciativas, algunas se plasmaron en instrumentos de envergadura, como el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. Esta última se constituyó en el marco regional de los derechos laborales básicos, para cuyo seguimiento se instituyó la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR (Res. GMC 15/99), en carácter de órgano auxiliar del Grupo Mercado Común (con carácter promocional y no sancionatorio).

⁹⁹Tal el caso del Plan para la erradicación del trabajo infantil, o el Plan sobre Inspección del trabajo.

158

Asimismo, se creó el Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR (OMTM) -órgano técnico de información y asesoramiento sobre el mercado de trabajo de los Estados Partes-, cuyo funcionamiento ha sido muy irregular, sin un verdadero compromiso de los Estados Parte. También se instituyó el Grupo de Alto Nivel para la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo -a partir de la Declaración de Ministros de Trabajo surgida de la Conferencia Regional de Empleo de 2004-, con el objetivo de generar directivas regionales para la construcción de una estrategia común para la promoción y generación de empleo de calidad. Este Grupo reúne a representantes de los ministerios responsables de las políticas laborales, económicas, productivas y educativas, y cuenta con la participación de los representantes de los empleadores y trabajadores (MTE, 2010).

Por otro lado, en 1996 fue instaurada la Reunión de Ministros del Interior (Dec. CMC 7/96), donde son negociadas las políticas migratorias regionales, en colaboración con el SGT N° 10. El objetivo de su creación fue avanzar en la elaboración de mecanismos comunes para profundizar la cooperación en las áreas de su competencia. El tema que en primera instancia se identificó como de competencia primaria de la Reunión de Ministros del Interior fue el de seguridad, afirmación válida incluso para el Grupo de Trabajo Especializado Migratorio que funcionaba bajo su órbita. Este Grupo fue transformado luego en el Foro Especializado Migratorio en donde, para algunos analistas, se plasmó un cambio de concepción de la temática, más orientada hacia la inserción del migrante en la sociedad (OIM, 2012 c) (Baraldi, 2014).

Además, en diciembre de 1998 se decidió la creación del Foro de Consulta y Coordinación Política (FCCP), para profundizar el examen y la coordinación de la agenda política de los Estados Parte del MERCOSUR, inclusive en lo atinente a las cuestiones internacionales. El Foro, que sesiona con la participación de los representantes de los Estados Asociados, tendría por objetivo ampliar y sistematizar la cooperación política entre los Estados Partes y formular recomendaciones al CMC. A partir de 2002 el FCCP fue el encargado del seguimiento de las reuniones de Ministros del Interior, Justicia, Educación, Cultura y Desarrollo Social, así como de las Reuniones especializadas de Autoridades de Aplicación en Materia de Drogas y Rehabilitación de Droga Dependientes (RED), Municipios e Intendencias del MERCOSUR (REMI) y de la Mujer (REM).

Respecto de los últimos años, en 2010 fue creada la Unidad de Participación Social, con el objetivo de actuar como canal institucional de diálogo del MERCOSUR con la sociedad y con los movimientos sociales (Dec. CMC 65/10). Un año después, en 2011, se aprobó el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR-PEAS (Dec. CMC 12/11) entre cuyas directrices figura la de "garantizar que la libre circulación en el MERCOSUR sea acompañada del pleno goce de los derechos humanos", estableciendo el objetivo de "articular e implementar políticas públicas destinadas a promover el respeto de los derechos humanos y la plena integración de los migrantes y la protección de los refugiados".

Además de estos foros con un claro componente social, existen otras instancias vinculadas con la temáticas del movimiento de personas físicas, como es el caso del Instituto Social del MERCOSUR, la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR, la Reunión de Altas Autoridades en el área de Derechos Humanos, el SGT N° 7 Industria, el SGT N° 17 Servicios, la Reunión Especializada de Agricultura Familiar, por citar algunos ejemplos.

Con una visión social ya consolidada, y bajo este evolutivo marco institucional, el MERCOSUR ha elaborado una gran cantidad de normativa que tiene incidencia, directa o indirecta, sobre la movilidad de los trabajadores. A los objetos de esta investigación, parece relevante concentrarse en tres instrumentos fundamentales:

- La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR de 1998, y su reciente revisión en 2015,
- El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, y
- El Acuerdo de Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR

Estos tres instrumentos aparecen como los resultados más concretos y operativos de las negociaciones regionales vinculadas con la cooperación y armonización de algunos de los múltiples aspectos que hacen a la libre circulación de trabajadores en el ámbito del MERCOSUR.

3.2.1. Declaración sociolaboral del MERCOSUR

En diciembre de 1998, los Jefes de Estado de los países del MERCOSUR firman la Declaración Sociolaboral (DSL-1998). Se trata del primer instrumento en donde se reconoce la necesidad de dotar al proceso de integración de una real dimensión sociolaboral. Como antecedente, debe mencionarse que el SGT N° 11 había acordado estudiar la viabilidad de una Carta Social o Carta de Derechos Fundamentales de los trabajadores del MERCOSUR, pensándose incluso en que se constituyera en un Protocolo adicional al Tratado de Asunción, que fuera ratificado por cada Estado parte. En ese marco, se analizó una propuesta de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)¹⁰⁰, denominada "Carta de los Derechos Fundamentales del MERCOSUR", frente a su preocupación de que se produjera el llamado "*dumping* social" debido a las asimetrías existentes en materia de regulación laboral entre los países (BID-INTAL, 2007). Los debates y estudios consideraron los derechos a incluir en la Carta, la eficacia de la misma y los mecanismos de control, incluida la posibilidad de aplicación de sanciones por incumplimiento y/o la creación de algún tipo de tribunal internacional, lo que hubiera podido llegar a introducir cierto grado de supranacionalidad (Uriarte, 2001).

Las negociaciones no pudieron plasmarse en un acuerdo. Pero ante la necesidad de contar con un instrumento que oriente a la convergencia de los objetivos sociales, en diciembre de 1996 el GMC amplió la pauta negociadora del SGT N° 10 para contemplar el análisis de la dimensión social del proceso de integración y la propuesta de alternativas para su formulación institucional (BID-INTAL, 2007). Para este fin se constituyó dentro del SGT un Grupo *Ad Hoc* sobre Dimensión Social del MERCOSUR, de integración tripartita, que a fines de 1997 presentó al SGT un proyecto de Protocolo Socio-Laboral del MERCOSUR, que fue elevado a consideración del GMC. Este proyecto buscaba establecer los principios básicos que, en materia laboral, deberían ser reconocidos por las legislaciones del trabajo de cada Estado Parte (derechos individuales y colectivos de trabajadores y empleadores, fomento al diálogo social regional y tripartito, y políticas activas para la creación de empleo y protección contra el desempleo). Pero en el documento faltaba consenso en temas tales como condiciones mínimas de trabajo, derecho a la información, negociación colectiva internacional y representación sindical en empresas que actúen en más de un país. La propuesta fue retirada de la mesa de negociación pues a estos disensos, se sumó la inquietud respecto al impacto fiscal del instrumento.

Paralelamente a este proceso, la Comisión Parlamentaria Conjunta se expidió en varias oportunidades recomendando la aprobación de una Carta Social del MERCOSUR, tema que también figuró en la agenda del Foro Consultivo Económico-Social. Del mismo modo, la cuestión estaba incluida en el "Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000" (Uriarte, 2001).

¹⁰⁰ La CCSCS es un organismo de coordinación y articulación de las centrales sindicales de los países del Cono Sur creado en 1986, en donde participan Argentina (CGA y CGT), Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. A partir de 1991 comienzan a trabajar en torno a unificar posiciones en relación con el proceso de integración.

160

La naturaleza jurídica del instrumento a adoptar fue tema de debate en diversos foros. La CCSCS aspiraba a un documento de carácter vinculante, en contraposición al sector empresarial y al GMC (Bruni, 2003) (Mansueti, 2002). *"En una evaluación preliminar, el Grupo Mercado Común se inclina porque el instrumento referido a los asuntos laborales en el MERCOSUR no revista carácter vinculante y no esté sujeto a los mecanismos de solución de controversias existentes en el MERCOSUR, ya que no resulta conveniente vincular la materia socio-laboral con los instrumentos de política comercial. Sin perjuicio de ello, y a fin de contar con mayores elementos de juicio, el Grupo Mercado Común estimó conveniente remitir este tema con todos sus antecedentes en consulta al Foro Consultivo Económico y Social"* (Acta 1/98 del GMC).

El aspecto más preocupante para el GMC era que un instrumento de esta naturaleza quedara bajo el Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR, que en ese momento era el Protocolo de Brasilia, diseñado para disputas de índole económico-comercial entre los socios. Allí se preveía, por ejemplo, que en el caso del no cumplimiento de un laudo arbitral se pudieran adoptar medidas compensatorias temporarias, tales como la suspensión de concesiones u otras de efecto equivalente. Este tipo de procedimiento no se condecía con los objetivos de un protocolo sociolaboral. Finalmente, luego de meses de tratativas, el documento consolidado por los gobiernos, empresarios y trabajadores, fue aprobado como *"Declaración" de los Presidentes*.

El alcance jurídico de esta Declaración continúa siendo tema de discusión hoy en día. Es evidente que no reviste la condición de *"Tratado internacional"* en el sentido técnico jurídico, con aprobación por parte del Congreso. Tampoco integra de manera expresa las fuentes normativas del Derecho del MERCOSUR, definidas en el Protocolo de Ouro Preto. Pero tampoco constituye un mero acuerdo de tipo promocional o programático, sin fuerza ejecutiva (Mansueti, 2002). De acuerdo con algunos juristas de los diferentes Estados Parte, los derechos y obligaciones que ella consagra pueden ser invocados por los particulares ante los jueces (Perotti, 2006). Según se afirma, es de sus *"Considerandos"* de donde se desprende la naturaleza jurídica de la misma, al reflejar que existe una voluntad implícita –y explícita– de los países de otorgarle a la Declaración una eficacia jurídica que trasciende los compromisos éticos políticos naturales a una Declaración Presidencial, no obligatoria (OIT, 2003).

En ese sentido, entre estos se hace expresa mención de que los estados partes ratificaron los principales convenios que garantizan los derechos esenciales de los trabajadores, y adoptaron en gran medida las recomendaciones orientadas para la promoción del empleo de calidad, de las condiciones saludables de trabajo, del diálogo social y del bienestar de los trabajadores. Asimismo, se explicita que los estados parte apoyaron la *"Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo"* (1998), que están comprometidos con las declaraciones, pactos, protocolos y otros tratados *que integran el patrimonio jurídico de la Humanidad*¹⁰¹. También existe un reconocimiento explícito a que la integración involucra aspectos y efectos sociales cuya consideración implica la necesidad de prever, analizar y solucionar los diferentes problemas generados por el desarrollo del propio proceso integrador; así como la necesidad de consolidar en un instrumento común los progresos ya logrados en la dimensión social del MERCOSUR.

¹⁰¹ La Declaración menciona expresamente la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Declaración Americana de Derechos y Obligaciones del Hombre (1948), la Carta Interamericana de Garantías Sociales (1948), la Carta de la Organización de los Estados Americanos – OEA (1948), la Convención Americana de Derechos Humanos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988);

Por ello es que deciden adoptar una serie de principios y derechos en el área del trabajo, que pasan a constituir la "Declaración sociolaboral del MERCOSUR", sin perjuicio de otros que la práctica nacional o internacional de los estados partes haya instaurado o fuera a instaurar. En su parte dispositiva, el instrumento consta de 25 artículos, que se agrupan en derechos individuales, derechos colectivos, otros derechos y disposiciones sobre aplicación y seguimiento.

Derechos Individuales

No discriminación: Todo trabajador tiene garantizada la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y ocupación, sin distinción o exclusión en razón de raza, origen nacional, color, sexo u orientación sexual, edad, credo, opinión política o sindical, ideología, posición económica o cualquier otra condición social o familiar, en conformidad con las disposiciones legales vigentes. Los Estados Parte se comprometen a garantizar la vigencia de este principio.

Promoción de la igualdad: Las personas con discapacidades físicas o mentales serán tratadas en forma digna y no discriminatoria, favoreciéndose su inserción social y laboral. Los Estados Parte se comprometen a adoptar medidas efectivas para ello. También se comprometen a garantizar, a través de la normativa y prácticas laborales, la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres.

Trabajadores migrantes y fronterizos: Todo trabajador migrante, independientemente de su nacionalidad, tiene derecho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país en el que estuviere ejerciendo sus actividades, de conformidad con las reglamentaciones profesionales de cada país. Los estados parte se comprometen a adoptar medidas tendientes al establecimiento de normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de los trabajadores en las zonas de frontera y a llevar a cabo las acciones necesarias a fin de mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de estos trabajadores.

Eliminación del trabajo forzoso: Toda persona tiene derecho al trabajo libre y a ejercer cualquier oficio o profesión conforme a las disposiciones nacionales vigentes. Los estados parte se comprometen a eliminar toda forma de trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente, así como adoptar medidas para garantizar la abolición de toda utilización de la mano de obra que propicie, autorice o tolere el trabajo forzoso u obligatorio.

Especialmente suprime toda forma de trabajo forzoso u obligatorio del que pueda hacerse uso: a) como medio de coerción o de educación política o como castigo por no tener o expresar el trabajador determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido; b) como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico; c) como medida de disciplina en el trabajo, d) como castigo por haber participado en huelgas; y e) como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa.

Trabajo Infantil y de Menores: La edad mínima de admisión al trabajo será aquella establecida conforme a las legislaciones nacionales de los estados parte, no pudiendo ser inferior a aquella en que cesa la escolaridad obligatoria. Los miembros se comprometen a adoptar políticas y acciones que conduzcan a la abolición del trabajo infantil y a la elevación progresiva de la edad mínima para ingresar al mercado de trabajo. El trabajo de los menores será objeto de protección especial,

162

especialmente en lo que concierne a la edad mínima para el ingreso al mercado de trabajo y a otras medidas que posibiliten su pleno desarrollo físico, intelectual, profesional y moral. La jornada de trabajo para esos menores, limitada conforme a las legislaciones nacionales, no admitirá su extensión mediante la realización de horas extras ni en horarios nocturnos. No deberá realizarse en un ambiente insalubre, peligroso o inmoral, que pueda afectar el pleno desarrollo de sus facultades físicas, mentales y morales (la edad de admisión a un trabajo con alguna de las características antes señaladas no podrá ser inferior a los 18 años).

Derechos de los Empleadores: El empleador tiene el derecho de organizar y dirigir económica y técnicamente la empresa, de conformidad con las legislaciones y prácticas nacionales.

Derechos Colectivos

Libertad de Asociación: Todos los empleadores y trabajadores tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como de afiliarse a esas organizaciones, de conformidad con las legislaciones nacionales vigentes. Los estados partes se comprometen a asegurar, mediante dispositivos legales, el derecho a la libre asociación, absteniéndose de cualquier injerencia en la creación y gestión de las organizaciones constituidas, además de reconocer su legitimidad en la representación y la defensa de los intereses de sus miembros.

Libertad Sindical: Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical con relación a su empleo. Se deberá garantizar: a) la libertad de afiliación, de no afiliación y de desafiliación, sin que ello comprometa el ingreso a un empleo o su continuidad en el mismo; b) evitar despidos o perjuicios que tengan como causa su afiliación sindical o su participación en actividades sindicales; c) el derecho a ser representados sindicalmente, conforme a la legislación, acuerdos y convenciones colectivos de trabajo vigentes en los estados parte.

Negociación colectiva: Los empleadores o sus organizaciones, por un lado, y las organizaciones o representaciones de trabajadores, por el otro, tienen derecho a negociar y celebrar convenciones y acuerdos colectivos para reglamentar las condiciones de trabajo, de conformidad con las legislaciones y prácticas nacionales.

Huelga: Todos los trabajadores y las organizaciones sindicales tienen garantizado el ejercicio del derecho de huelga, conforme a las disposiciones nacionales vigentes. Los mecanismos de prevención o solución de conflictos o la regulación de este derecho no podrán impedir su ejercicio o desvirtuar su finalidad.

Promoción y desarrollo de procedimientos preventivos y de autocomposición de conflictos: Los miembros se comprometen a propiciar y desarrollar formas preventivas y alternativas de autocomposición de los conflictos individuales y colectivos de trabajo, fomentando la utilización de procedimientos independientes e imparciales de solución de controversias.

Diálogo Social: Los Estados Parte se comprometen a fomentar el diálogo social en los ámbitos nacional y regional, instituyendo mecanismos efectivos de consulta permanente entre representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, a fin de garantizar, mediante el consenso social, condiciones favorables al crecimiento económico sostenible y con justicia social de la región, y la mejora de las condiciones de vida de los pueblos.

Otros derechos

Fomento del Empleo: los Estados Parte se comprometen a promover el crecimiento económico, la ampliación de los mercados interno y regional y la puesta en práctica de políticas activas referentes al fomento y creación de empleo, a fin de elevar el nivel de vida y corregir los desequilibrios sociales y regionales.

Protección de los Desempleados: los estados parte se comprometen a instituir, mantener y mejorar mecanismos de protección contra el desempleo, compatibles con las legislaciones y las condiciones internas de cada país, a fin de garantizar la subsistencia de los trabajadores afectados por la desocupación involuntaria y, al mismo tiempo, facilitar el acceso a servicios de reubicación y a programas de recalificación profesional que faciliten su retorno a una actividad productiva.

Formación Profesional y Desarrollo de Recursos Humanos: Todo trabajador tiene derecho a la orientación, a la formación y a la capacitación profesional. Los estados parte se comprometen a instituir, con las entidades involucradas que voluntariamente así lo deseen, servicios y programas de formación y orientación profesional continua y permanente, de manera de permitir a los trabajadores obtener las calificaciones exigidas para el desempeño de una actividad productiva, perfeccionar y reciclar los conocimientos y habilidades, considerando fundamentalmente las modificaciones resultantes del progreso técnico. Se obligan, además, a adoptar medidas destinadas a promover la articulación entre los programas y servicios de orientación y formación profesional, por un lado, y los servicios públicos de empleo y de protección de los desempleados, por otro, con el objetivo de mejorar las condiciones de inserción laboral de los trabajadores. También se comprometen a garantizar la efectiva información sobre los mercados laborales y su difusión tanto a nivel nacional como regional.

Salud y Seguridad en el Trabajo: Todo trabajador tiene el derecho a ejercer sus actividades en un ambiente de trabajo sano y seguro, que preserve su salud física y mental y estimule su desarrollo y desempeño profesional. Los estados parte se comprometen a formular, aplicar y actualizar, en forma permanente y en cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, políticas y programas en materia de salud y seguridad de los trabajadores y del medio ambiente del trabajo, con el fin de prevenir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, promoviendo condiciones ambientales propicias para el desarrollo de las actividades de los trabajadores.

Inspección del Trabajo: Todo trabajador tiene derecho a una protección adecuada en lo que se refiere a las condiciones y al ambiente de trabajo. Los países miembros se comprometen a instituir y a mantener servicios de inspección del trabajo, con el cometido de controlar en todo su territorio el cumplimiento de las disposiciones normativas que se refieren a la protección de los trabajadores y a las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

Seguridad Social: Los trabajadores del MERCOSUR tienen derecho a la seguridad social, en los niveles y condiciones previstos en las respectivas legislaciones nacionales. Los estados parte se comprometen a garantizar una red mínima de amparo social que proteja a sus habitantes ante la contingencia de riesgos sociales, enfermedades, vejez, invalidez y muerte, buscando coordinar las políticas en el área social, de forma de suprimir eventuales discriminaciones derivadas del origen nacional de los beneficiarios.

164

Aplicación y Seguimiento

Los socios se comprometen a respetar los derechos fundamentales de la DSL-1998 y a promover su aplicación de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales y las convenciones y acuerdos colectivos. En ese marco, se crea una Comisión Sociolaboral, órgano tripartito, auxiliar del Grupo Mercado Común, que tiene carácter promocional y no sancionatorio, con el objetivo de fomentar y acompañar la aplicación del instrumento. La Comisión Sociolaboral Regional se manifiesta por consenso de los tres sectores, y tiene las siguientes atribuciones y responsabilidades: a) examinar, comentar y canalizar las memorias preparadas por los estados parte, resultantes de los compromisos de esta declaración; b) formular planes, programas de acción y recomendaciones tendientes a fomentar la aplicación y el cumplimiento de la declaración; c) examinar observaciones y consultas sobre dificultades e incorrecciones en la aplicación y cumplimiento de las disposiciones contenidas en la declaración; d) examinar dudas sobre la aplicación de la declaración y proponer aclaraciones; e) elaborar análisis e informes sobre la aplicación y el cumplimiento de la declaración y f) examinar y presentar las propuestas de modificación del texto de la declaración y darles el curso pertinente.

La Comisión Sociolaboral Regional analiza las memorias ofrecidas por los Estados Parte y prepara un informe a ser elevado al Grupo Mercado Común. Por su lado, los estados parte deben elaborar, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, memorias anuales, conteniendo: a) el informe de los cambios ocurridos en la legislación o en la práctica nacional relacionados con la implementación de los enunciados de esta declaración; y b) el informe de los avances realizados en la promoción de la DSL y de las dificultades enfrentadas en su aplicación.

También se acordó que esta declaración, teniendo en cuenta su carácter dinámico y el avance del proceso de integración subregional, sería objeto de revisión transcurridos dos años de su adopción. Por último, "los estados parte subrayan que esta declaración y su mecanismo de seguimiento no podrán invocarse ni utilizarse para otros fines que no estén en ellos previstos, vedada en particular, su aplicación a cuestiones comerciales, económicas y financieras".

Declaración Sociolaboral 2015

En cuanto a la revisión prevista en la DSL-1998, esta recién tuvo lugar en 2015 en la Cumbre de Brasilia, donde se aprobó una nueva Declaración Sociolaboral (DSL-2015). En el comunicado de prensa emitido en esa oportunidad, se destaca que el documento representa una respuesta de los países de la región al contexto internacional, reforzando el compromiso de los socios de situar al empleo digno y al trabajo decente en el centro del proceso de integración regional. Para su elaboración cooperaron, como sucediera en 1998, los diferentes actores sociales (representantes de los trabajadores y empleadores) que componen la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR.

Además de reafirmar los principios y compromisos expresados en la DSL-1998, el documento incorpora avances logrados en los últimos años en relación a temas como: trabajo decente, derechos individuales y colectivos, salud y seguridad en el trabajo, trabajadores migrantes, remuneración, empresas sustentables, diálogo social, entre otros.

En lo que se refiere a los derechos individuales, la DSL-2015 refuerza aquellos relacionados con la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, trabajadores con discapacidad, trabajadores migrantes y fronterizos, y refuerza el compromiso de los Estados de eliminar el trabajo forzoso u obligatorio y prevenir y erradicar el trabajo infantil. Los socios reafirman la

adopción de valores como la promoción del empleo de calidad, de las condiciones de trabajo saludables y del bienestar de los trabajadores; y el respeto, promoción y ejercicio de los derechos y obligaciones contenidos en los Convenios de la OIT y en una serie de instrumentos internacionales¹⁰².

Entre las principales innovaciones que se incluyeron en las disposiciones de la Declaración Sociolaboral, figura un artículo específico sobre Trabajo Decente, por el cual los Estados se comprometen a formular y poner en práctica políticas activas de trabajo decente y pleno empleo productivo, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, articuladas con políticas económicas y sociales, de modo de favorecer la generación de oportunidades de ocupación e ingresos; a elevar las condiciones de vida de los ciudadanos; y a promover el desarrollo sostenible de la región.

Considerando la preocupación con el efectivo cumplimiento e implementación de la DSL, la actual redacción aclara que el instrumento se aplica a todos los habitantes de los estados parte. En tal sentido, los socios se comprometen a respetar los derechos contenidos en esta declaración y a promover su aplicación de conformidad con las convenciones internacionales ratificadas, actos normativos del MERCOSUR, legislación y demás prácticas nacionales, convenios y acuerdos colectivos de trabajo. Al igual que en 1998, se especifica que esta declaración y su mecanismo de seguimiento no podrán invocarse ni utilizarse para otros fines que no estén en ellos previstos, siendo vedada en particular, su aplicación a cuestiones comerciales, económicas y financieras. Sin perjuicio de ello, todas las personas físicas y jurídicas, para participar de proyectos financiados con fondos del MERCOSUR, deberán observar el contenido de los derechos expresados en esta declaración, según los criterios establecidos o que se establezcan en los reglamentos de los fondos correspondientes.

Asimismo, el tema de la Seguridad y Salud del Trabajador resultó ampliado y el artículo referido a los derechos de los trabajadores migrantes, también mejoró su redacción al establecer que los estados parte se comprometen al establecimiento de normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de los trabajadores en las zonas de frontera; y a llevar a cabo las acciones necesarias para mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de estos trabajadores. Además de esto, existen innovaciones en el sentido de garantizar los derechos relacionados a la remuneración y un nuevo ítem que trata sobre las empresas sustentables, en el que se las reconoce como fuente de crecimiento y de creación de riqueza y de empleo, y donde se establece que la promoción de las mismas constituye una herramienta importante para alcanzar el trabajo decente.

Con relación a los derechos colectivos del trabajo, el nuevo texto de la Declaración Sociolaboral presenta una ampliación del anterior articulado sobre el ejercicio del derecho de huelga, diálogo social y negociación colectiva, el que incluye el derecho a la organización sindical y al ejercicio de la negociación colectiva en todos los ámbitos¹⁰³.

¹⁰²Tales como la Declaración de Filadelfia de la OIT, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Declaración Americana de Derechos y Obligaciones del Hombre (1948), la Carta Interamericana de Garantías Sociales (1948), la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948), la Convención Americana de los Derechos Humanos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988), la Resolución sobre la Promoción de Empresas Sustentables (OIT, 2007) y la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (1998).

¹⁰³ Debe tenerse en cuenta que el rol de los sindicatos es muy diferente en cada uno de los países, aun cuando en todos la libertad sindical está establecida a nivel constitucional. Algunos ejemplos de ello se refieren a la representación de los trabajadores en los locales de trabajo, admitida sólo en las Constituciones de Argentina y de Brasil, aunque en este

166

Con el objetivo de fomentar y acompañar la aplicación de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, el articulado trata de la continuidad de la Comisión Sociolaboral como órgano tripartito, ampliándole sus atribuciones, a saber: a) definir y desarrollar permanentemente metodologías orientadas a promover la difusión, uso y efectivo cumplimiento de la declaración, así como evaluar las repercusiones socioeconómicas del instrumento; b) examinar, comentar y encaminar los informes periódicos preparados por los estados parte, cuyos temas deben ser definidos previamente en el ámbito regional de la comisión; c) analizar los informes presentados periódicamente por los estados parte sobre el cumplimiento de los derechos y compromisos contenidos en la declaración; d) elaborar, en base a los mencionados informes, análisis, diagnósticos y memorias respecto de la situación de los estados parte, tomados de forma individual o como Bloque Regional, en lo relativo a los derechos y compromisos determinados en la declaración; e) formular programas, planes de acción y proyectos de recomendaciones tendientes a fomentar la aplicación y el cumplimiento de la declaración y elevar los mismos al Grupo Mercado Común para su aprobación o direccionamiento a las autoridades y esferas nacionales y regionales competentes. En el ámbito nacional se buscará que estos programas, recomendaciones y cursos de acción tendientes al cumplimiento de la declaración se integren en todos los programas de promoción de los derechos fundamentales del trabajo; f) examinar observaciones, consultas, dudas y dificultades presentadas por organizaciones representativas de trabajadores, empleadores y gobiernos concernientes a la aplicación y cumplimiento de la declaración y proporcionar las aclaraciones y orientaciones necesarias; g) efectuar y recibir propuestas, acuerdos y compromisos para ser elevados al Grupo Mercado Común, con el fin de mejorar la aplicabilidad de los principios y derechos de esta declaración; h) examinar y presentar las propuestas de modificación de la declaración y darles el debido curso.

Por último, se prevé una revisión de la DSL 2015 dentro de seis años. Finalmente, se dispone la activación de los mecanismos institucionales vigentes en el MERCOSUR con el objetivo de lograr el financiamiento para el funcionamiento de la Comisión Sociolaboral.

3.2.2. Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur

Como resultado de los trabajos realizados en el marco del SGT N° 10 con la colaboración de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), en diciembre de 1997 el CMC suscribe la Dec. CMC 19/97 aprobando el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur y su Reglamento Administrativo, con el objetivo de establecer normas que regulen las relaciones de seguridad social entre los estados parte¹⁰⁴. Se trata de uno de los primeros resultados concretos del MERCOSUR social. En el acuerdo se reconocen los derechos de seguridad social a los trabajadores (así como a sus familiares y asimilados) que presten o hayan prestados servicios en cualquiera de los estados parte reconociéndoles los mismos derechos y las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados. También se aplica a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en el territorio de uno de los estados parte siempre que presten o hayan prestado servicios en dichos países. Este acuerdo recoge en lo sustancial el contenido de los acuerdos bilaterales vigentes entre los países socios (Grzetich Long, 2005). Sin

último caso no se ha llevado a la práctica. Por otro lado, la estructura sindical predominante es centralizada, por ramo de actividad, en Argentina, Brasil y Uruguay, y descentralizada, por empresa, en Paraguay. Salvo el caso brasilero, las organizaciones de empleadores de los otros países no utilizan la forma sindical de organización, constituyéndose como asociaciones civiles. Otra diferencia es que el pluralismo sindical fue adoptado en Paraguay y Uruguay, mientras que en Brasil y en Argentina prepondera el unitarismo sindical. Estas y otras diferencias, reflejo de culturas laborales diferentes, dificultan los avances en temas sensibles.

¹⁰⁴ Este Acuerdo entró en vigor en junio de 2005, luego de la ratificación de todos los estados parte (Ley n° 25.655 de la República Argentina, Decreto Legislativo n° 451/2001 de la República Federativa de Brasil, Ley n.° 17207/99 de la República Oriental del Uruguay, y Ley n.° 2513/04 de la República del Paraguay).

embargo, es importante señalar que estos acuerdos habían sido suscriptos entre Argentina, Brasil y Uruguay, de manera bilateral, y entre Uruguay y Paraguay. Pero no existía ningún tipo de convenio firmado entre Argentina y Paraguay, ni entre Brasil y Paraguay, a excepción en este último caso de un acuerdo administrativo regulador de las prestaciones de servicios médicos a los trabajadores contratados por ITAIPU (OISS, 2011).

Si se tiene en cuenta la situación expuesta en el apartado anterior, en el sentido de que en Argentina existe una gran cantidad de inmigrantes paraguayos, la mayoría de los cuales integra la población económicamente activa, se puede evaluar adecuadamente la importancia de este acuerdo¹⁰⁵. Por un lado, sin un acuerdo de este tipo sería difícil para un migrante, que ha trabajado en su país de origen y luego migró a un vecino, estar en condiciones de reunir los años de servicio y aportes necesarios para acceder a un beneficio previsional. A ello se agrega el hecho de que "si bien no se discute la legalidad de la obligación del aporte al sistema del país a donde migró, se pone en tela de juicio la legitimidad del mismo, ya que se trataría de aportes que nunca se traducirían en la correspondiente contraprestación; es decir, en la obtención de un beneficio" (AECID-Uruguay, 2011). Indudablemente, la inexistencia de este tipo de acuerdos genera un incentivo al trabajo informal, con las consecuencias indeseables que esa condición acarrea¹⁰⁶. El acuerdo multilateral es aplicado de conformidad con la legislación de seguridad social referente a las prestaciones contributivas pecuniarias y de salud existentes en los Estados Parte. Cada país concede las prestaciones pecuniarias y de salud de acuerdo con su propia legislación.

Es importante tener en cuenta que los países del MERCOSUR tienen esquemas de seguridad social de diferente arquitectura y muy disímil cobertura. De acuerdo con los datos del Observatorio del Mercado de Trabajo, en Argentina el 30,5% (dato al 2013) de los asalariados no posee cobertura de seguridad social. En Brasil ese porcentaje alcanza al 20,5% y en Uruguay 12,5% para 2013, mientras que en Paraguay para 2010 alcanzó 56,9%.

Por el acuerdo, el trabajador está sometido a la legislación del estado parte en cuyo territorio ejerza la actividad laboral, aunque se reconocen algunas excepciones, como por ej. los traslados temporarios de personal altamente calificado de empresas, el personal de vuelo de empresas de transporte aéreo y personal de tránsito para empresas de transporte terrestre, y la tripulación de los buques de bandera de alguno de los Estados. Las prestaciones de salud, por su parte, son otorgadas al trabajador trasladado temporalmente al territorio de otro estado parte así como a sus familiares y asimilados, previa autorización del Estado de origen y a su costo. Algunos expertos señalan negativamente que no se consagra ni la totalización de períodos de carencia, ni la asistencia médica de urgencia a las personas que circunstancialmente se encuentren en otro país, ni se da la posibilidad de utilizar los servicios de rehabilitación o de alta especialización que existan sólo en uno de los Estados (Grzetich Long, 2005)

Las entidades gestoras son las instituciones competentes para otorgar las prestaciones amparadas por el acuerdo¹⁰⁷. Por su lado, las autoridades competentes son los titulares de los organismos

¹⁰⁵ Sobre todo si se tiene en cuenta que en muchos casos, el migrante es proclive a regresar a su país de origen, en donde ha dejado parte de su familia y a la que periódicamente le envía remesas de dinero, como es el caso del paraguayo en Argentina.

¹⁰⁶ De hecho, en el caso mencionado, se ha ido observando que, a partir de la vigencia del acuerdo –y más aún luego del acuerdo de residencia que se describirá posteriormente–, ha ido aumentando lentamente la cantidad de trabajadores paraguayos regularizados ("en blanco") en Argentina.

¹⁰⁷ Se trata en Argentina de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), las Cajas o Institutos Municipales o Provinciales de Previsión, la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, en lo que respecta a los regímenes que amparan las contingencias de vejez, invalidez y muerte, basados en el sistema de reparto o en el sistema de capitalización individual, y la

168

gubernamentales que, conforme a la legislación interna de cada estado parte, tienen competencia sobre los regímenes de seguridad social¹⁰⁸. El acuerdo establece que los períodos de seguro o cotización cumplidos en los territorios de los estados parte serán considerados, para la concesión de las prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte. Se establece que si el período de cotización en un estado es inferior a doce meses, el estado en cuestión podrá no reconocer prestación alguna, con independencia de que dicho período sea computado por los demás estados parte. Además, dispone que en el supuesto que el trabajador o sus familiares y asimilados no hubieran reunido el derecho a estas prestaciones previsionales, serán también computables los servicios prestados en otro estado que hubiera celebrado convenios bilaterales o multilaterales de seguridad social con cualquiera de los países del MERCOSUR. En ese caso, si solo uno de los estados parte hubiera concluido un convenio de seguridad social con otro país, será necesario que dicho estado parte asuma como propio el período de seguro o cotización cumplido en este tercer país.

Los seguros o cotizaciones cumplidos antes de la vigencia del acuerdo sólo serán tenidos en cuenta si el trabajador tiene cotizaciones posteriores y siempre que los mismos no hayan sido utilizados anteriormente en la concesión de prestaciones pecuniarias de otro país. En otras palabras, se respetan íntegramente los derechos adquiridos pero no se conservan los derechos en curso de adquisición, lo que algunos analistas señalan como una importante limitación (Grzetich Long, 2005). El acuerdo es aplicable, también, a los trabajadores afiliados a un régimen de jubilaciones y pensiones de capitalización individual, establecido por alguno de los estados parte para la obtención de las prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte. Los estados que posean regímenes de jubilaciones y pensiones de capitalización individual, podrán establecer mecanismos de transferencia de fondos a los fines de la obtención de las prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte. De acuerdo con algunos autores, las transferencias de esos fondos privados está limitada, al establecer el articulado que dichas transferencias pueden cumplirse "en oportunidad en que el interesado acredite derecho a la obtención de las prestaciones respectivas". Además, señalan que esta disposición no permitiría una transferencia que acompañe al trabajador al país al que se traslada, contradiciendo la libertad que tantas veces se ha invocado a favor de los sistemas de capitalización individual (Grzetich Long, 2005). El acuerdo establece asimismo, una cooperación administrativa entre los estados. En ese sentido, los exámenes médico-periciales solicitados por la entidad gestora de un Estado contratante serán realizados por la entidad gestora de éste último y correrán por cuenta de la entidad que lo solicite. Además, los documentos que se requieran no necesitarán traducción oficial, visado o legalización de autoridades diplomáticas, consulares y de registro público, siempre que se hayan tramitado con la intervención de una Entidad Gestora u Organismo de enlace. Asimismo, las solicitudes y documentos presentados ante las Autoridades Competentes o las Entidades Gestoras de cualquier estado parte donde el interesado acredite períodos de seguro o cotización o tenga su residencia, surtirán efecto como si se hubieran presentado ante las Autoridades o Entidades Gestoras correspondientes del otro estado parte.

Las prestaciones pecuniarias concedidas de acuerdo con el régimen de uno o de otro estado parte no serán objeto de reducción, suspensión o extinción, exclusivamente por el hecho de que el

Administración Nacional de Seguros de Salud (ANSSAL), en lo que respecta a las prestaciones de salud; y la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL); en Brasil, el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) y el Ministerio de la Salud; en Paraguay, el Instituto de Previsión Social (IPS); y en Uruguay, el Banco de Previsión Social (BPS).

¹⁰⁸ Ellas son las siguientes: Argentina: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Salud; Brasil: Ministerio de la Previsión y Asistencia Social y Ministerio de Salud; Paraguay: Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; Uruguay: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

trabajador o sus familiares o asimilados residan en otro estado parte. Cada entidad gestora pagará estas prestaciones pecuniarias en moneda de su propio país.

En octubre de 2005 se constituyó una Comisión Multilateral Permanente –prevista en el acuerdo– con las siguientes funciones: a) verificar la aplicación del acuerdo y su reglamento; b) asesorar a las autoridades competentes; c) proyectar las eventuales modificaciones, ampliaciones y normas complementarias; d) mantener negociaciones directas, por un plazo de seis meses, a fin de resolver las eventuales divergencias sobre la interpretación o aplicación del acuerdo (al término del cual cualquiera de los estados parte podría recurrir al sistema de solución de controversias). Las decisiones dentro de la comisión son tomadas por consenso. A partir de la entrada en vigor de este acuerdo quedaron derogados los Convenios Bilaterales de Seguridad Social o de Previsión Social celebrados entre los estados partes, aunque ello no implica la pérdida de derechos adquiridos al amparo de los convenios bilaterales mencionados.

El acuerdo tiene duración indefinida. El estado parte que desee desvincularse del mismo puede denunciarlo, pero ello no afectará a los derechos adquiridos en virtud del mismo. Por último, el instrumento prevé la adhesión, mediante negociación, de aquellos estados que en el futuro adhieran al Tratado de Asunción. A un año de haberse puesto en vigencia, en junio de 1996, un ciudadano paraguayo se consituyó en el primer jubilado al amparo de este régimen MERCOSUR¹⁰⁹.

Debe señalarse que en el marco de este Acuerdo se aprobó un Sistema de transferencia y validación de datos, para cuya construcción se obtuvo financiamiento del BID, con el objetivo de simplificar la tramitación de los beneficios otorgados en virtud de este instrumento. El sistema establece procesos ágiles y transparentes de transferencia de información relacionada con los trabajadores que hayan prestado servicios en diferentes estados parte. El sistema registra y envía en forma electrónica (desde 2009 se eliminaron los envíos de papeles y remesas postales) la solicitud de prestación a los países del MERCOSUR en los cuales el trabajador tuvo actividad. Una vez verificados los servicios, almacena y tramita la resolución de la prestación solicitada. Este mecanismo permitió una sustancial reducción de los tiempos de tramitación de las prestaciones, pasándose de aproximadamente 2 a 3 años -antes de la vigencia del Convenio-, a 9 meses que es el promedio actual (SSPT).

Además, se diseñó un Sistema de Gestión de Pagos, que permite agilizar los pagos para el beneficiario de la Seguridad Social del MERCOSUR, teniendo como punto de referencia el lugar de residencia, independientemente de cuál sea el/los país/es que deba/n abonarle dicho beneficio. Este mecanismo de pagos habilita, una vez determinada la parte que a cada país le corresponde abonar al beneficiario en el exterior, a que mensualmente se le remita ese importe por transferencia bancaria. La moneda utilizada es el dólar. No obstante ello, a partir de junio 2015, Argentina y Brasil han habilitado que las operaciones previsionales en el marco de este Acuerdo Multilateral de Seguridad Social sean cursadas bajo el Sistema de Pagos en Moneda Local firmado entre ambos países en 2009 para las transacciones comerciales. El propósito de la modificación es admitir cobros y pagos de jubilaciones y otros beneficios previsionales en moneda local entre el INSS de la República Federativa de Brasil y la ANSES de la República Argentina. De esta manera se cursarán operaciones denominadas en la moneda del país en el cual se origina el pago del beneficio previsional (BCRA, 2015).

¹⁰⁹ El beneficiario había trabajado 11 años en la Argentina, 5 años en Brasil y 22 años en Paraguay, donde vivía al momento de jubilarse.

170

3.2.3. Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR

En el año 2002 Brasil daba señales de un acercamiento estratégico hacia la región en general y hacia el MERCOSUR en particular. En ese marco, este país presentó en el seno de la reunión del Grupo Migratorio del MERCOSUR, un proyecto de amnistía migratoria. La propuesta planteaba un proceso de amnistía por un período de seis meses, a llevar delante de manera concomitante en todos los países del bloque. Se trataba de una medida excepcional que favorecería a los nacionales “Mercosureños” y que tendría una duración limitada. Frente a esa iniciativa, Argentina propuso una amnistía permanente, o “canal de regularización permanente” (Baraldi, 2014) que luego dio en llamarse Acuerdo de Residencia para los Nacionales del MERCOSUR y Estados Asociados (Dec. CMC 28/02), aprobado en diciembre de 2002. Por él, el hecho de ser nacional de un país del MERCOSUR pasó a ser la condición para acceder a la regularidad migratoria en otro país socio, como criterio permanente (OIM, 2012 c)¹¹⁰.

Hasta ese momento, las legislaciones migratorias de los países del bloque establecían que aquellos extranjeros –aún cuando fueran nacionales de países del MERCOSUR- que quisieran obtener una residencia legal en sus territorios debían estar comprendidos en criterios migratorios tales como el de trabajador contratado, de cónyuge o padre de nacional, de estudiante, de inversor, de religioso, entre otros, y acreditar tal circunstancia. La documentación exigida frente a esos casos resultaba sumamente complicada de obtener, si no imposible (OIM, 2012 c)^{111/112}. El Acuerdo de Residencia tenía como objetivo superar esos obstáculos, consagrando el criterio de “nacionalidad MERCOSUR”. Merced a este instrumento, los nacionales de un estado parte que desean residir en el territorio de otro estado parte pueden obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos del acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de una serie de documentos de fácil tramitación¹¹³.

¹¹⁰La Oficina de Temas Internacionales de la Dirección Nacional de Migraciones, desde donde se había generado la propuesta, apoyaba su postura en los beneficios de medidas migratorias que permitieran el fácil acceso a la regularidad de los nacionales de los países del MERCOSUR, que representaban más del 85% de los extranjeros que recibía Argentina. Esas corrientes migratorias estaban en el país y seguirían entrando. Tal circunstancia constituía una realidad innegable para una Argentina con aproximadamente 190 pasos migratorios habilitados y otros tantos que no cuentan con habilitación ni autoridades de control pero que, geográficamente, permiten ingresar al territorio nacional. Conociendo que los extranjeros estaban en el territorio y que su situación de irregulares los empujaba a la clandestinidad y a convertirse fácilmente en víctimas de traficantes y empleadores inescrupulosos, sostenían que aún desde la óptica de la seguridad era conveniente permitir su regularización, registrar su huella dactilar, darle un documento y conocer su domicilio.

Una creencia errónea es pensar que el extranjero incide de forma negativa en la tasa de desocupación. La condición de irregularidad migratoria es la que coloca al extranjero en una situación de vulnerabilidad frente al empleador inescrupuloso que, aprovechándose de esa circunstancia, le ofrece un salario menor y no lo regulariza manteniéndolo como un trabajador no registrado. El extranjero en situación migratoria regular estará en condiciones de exigir el mismo salario y tratamiento que el nacional, entonces su contratación se decidirá sobre la base de la idoneidad para el trabajo y no sobre una inescrupulosa especulación. (OIM, 2012 b).

¹¹¹ Por ejemplo, en el caso de un migrante que estuviera trabajando sin estar registrado (“en negro”) en el país de acogida.

¹¹² En el caso de Venezuela, aún no se encuentra vigente este acuerdo, por lo que el ingreso a su territorio se hace conforme a la normativa nacional.

¹¹³ Se podrá otorgar una residencia temporaria de hasta dos años, previa presentación de la siguiente documentación: a) pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen acreditado en el país de recepción; b) partida de nacimiento y comprobación de estado civil de la persona y certificado de nacionalización o naturalización, cuando fuere el caso; c) certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de origen o en los que hubiera residido el que elaboró la petición durante los cinco años anteriores a su arribo al país de recepción o a su petición ante el Consulado, según sea el caso; d) declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales; e) certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o en el país de recepción, f) si fuere exigido por la legislación interna del estado parte de ingreso, certificado médico expedido por autoridad médica migratoria u otra sanitaria oficial del país de origen o recepción, según corresponda, del que surja la aptitud psicofísica del que solicita la residencia de conformidad con las normas internas del país de recepción; g) pago de la tasa retributiva de servicios, conforme lo dispongan las respectivas legislaciones internas. A los efectos de la legalización de los documentos, cuando la solicitud se tramite en sede consular,

En el instrumento también se reconocen derechos básicos de los migrantes vinculados a la esfera de los Derechos Humanos, tales como la igualdad de derechos civiles; del derecho a la reunión familiar; del trato igualitario con los nacionales especialmente en lo que concierne a la legislación laboral, a las remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales; de los compromisos en materia previsional; derecho a transferir remesas y de los derechos de los hijos de los migrantes.

El acuerdo incluye disposiciones relativas a la búsqueda de soluciones conjuntas en la lucha contra el tráfico de personas para fines de explotación y contra aquellas situaciones que impliquen degradación de la dignidad humana. En ese sentido, se asumió el compromiso de establecer mecanismos de cooperación permanente tendientes a impedir el empleo ilegal de los inmigrantes, a cuyo efecto se adoptarán entre otras, las siguientes medidas: a) mecanismos de cooperación entre los organismos de inspección migratoria y laboral, destinados a la detección y sanción del empleo ilegal de inmigrantes; b) sanciones efectivas a las personas físicas o jurídicas que empleen nacionales de las partes en condiciones ilegales. Dichas medidas no afectarán los derechos que pudieran corresponder a los trabajadores inmigrantes, como consecuencia de los trabajos realizados en estas condiciones; c) mecanismos para la detección y penalización de personas individuales u organizaciones que lucren con los movimientos ilegales o clandestinos de trabajadores inmigrantes, cuyo objetivo sea el ingreso, la permanencia o el trabajo en condiciones abusivas de estas personas o de sus familiares; d) las partes intensificarán las campañas de difusión e información pública, a fin de que los potenciales migrantes conozcan sus derechos.

El acuerdo entró en vigor en julio de 2009, fecha en que Paraguay depositó los instrumentos correspondientes. Argentina internalizó el Acuerdo de Residencia por Ley 25.903 (9/6/04), Brasil lo hizo por Decreto Legislativo 210 (20/5/04); Uruguay por Ley 17.297 (19/12/05) y Paraguay internalizó el Acuerdo el 31/7/08 efectuando el depósito el 28/7/09. Por su parte, en 2004, Argentina, sin esperar la entrada en vigor del Acuerdo, sancionó la Ley de Migraciones, en donde se estableció la migración como un derecho universal inherente a la persona humana y el principio de origen sudamericano como criterio para facilitar el ingreso y asentamiento de extranjeros en el territorio nacional. Uruguay, por su parte, hizo algo similar en 2008

3.2.4. Otros avances regionales

Además de los instrumentos analizados en los apartados previos, el MERCOSUR ha diseñado otras normas vinculadas directamente con la movilidad del trabajo. Entre ellas pueden mencionarse los instrumentos para el reconocimiento de títulos para fines académicos. Específicamente, los certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico, emitidos por instituciones educativas de cualquier estado parte son reconocidos por los demás socios en las mismas condiciones del país de origen, a los efectos de la prosecución de estudios (Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y

bastará la certificación de su autenticidad, conforme a los procedimientos establecidos en el país del cual el documento procede. Cuando la solicitud se tramite ante los servicios migratorios, dichos documentos sólo deberán ser certificados por el agente consular del país de origen del interesado acreditado en el país de recepción, sin otro recaudo.

La residencia temporaria podrá transformarse en permanente mediante la presentación ante la autoridad migratoria del país de recepción, dentro de los noventa (90) días anteriores al vencimiento de la misma, y acompañamiento de la siguiente documentación; a) constancia de residencia temporaria obtenida de conformidad a los términos del presente acuerdo; b) pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen acreditado en el país de recepción, de modo tal que resulte acreditada la identidad de quien solicita el trámite; c) certificado que acredite carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de recepción; d) acreditación de medios de vida lícitos que permitan su subsistencia y la de su grupo familiar conviviente; e) pago de la tasa retributiva de servicios ante el respectivo servicio de migración, conforme lo dispongan las respectivas legislaciones internas.

172

Medio no Técnico – Dec. CMC N° 4/94)¹¹⁴. También son reconocidos los de Nivel Medio Técnico (Dec. CMC N° 7/95).

Lo mismo sucede con los títulos universitarios de grado otorgados por universidades reconocidas en cada país, al sólo efecto de la prosecución de estudios de post-grado (Dec. CMC 8/96) y los títulos de grado y de post-grado al solo efecto del ejercicio de actividades de docencia e investigación (Dec. CMC 4/99)¹¹⁵.

En otro orden, en el ámbito del Protocolo de Montevideo para el Comercio de Servicios, se ha ido avanzando en compromisos vinculados con lo que se conoce como Modo 4 de Prestación de Servicios, que comprende a aquellos servicios que son suministrados por un proveedor de un estado parte mediante la presencia comercial en el territorio de cualquier otro estado parte. En ese sentido, fue aprobada la Visa MERCOSUR (Dec. CMC 16/03). Esta norma resulta complementaria al Acuerdo de Residencia, al contemplar la eliminación de las restricciones al movimiento y trabajo de las personas que se desplazan de manera temporaria dentro de la región para prestar servicios bajo contrato, así como simplificar y acelerar los trámites necesarios para el ingreso y el otorgamiento de la residencia temporaria. Se trata de un procedimiento armonizado y uniforme en materia migratoria y de autorización para trabajar, que elimina las “pruebas de necesidad económica” y los requisitos de proporcionalidad en materia de nacionalidad existentes en algunos de los socios, y resulta aplicable a personal superior, gerentes, ejecutivos, especialistas, técnicos calificados, científicos, deportistas, representantes, periodistas y profesores.

Asimismo, mediante el Mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporario (Dec. CMC 25/03), se establecieron las “Directrices para la celebración de acuerdos-marco de reconocimiento recíproco entre las entidades responsables de la fiscalización del ejercicio profesional”¹¹⁶, en las cuales se definen los criterios mínimos y los mecanismos a ser contemplados en tales acuerdos. Por su parte, se suscribió el Acuerdo de Facilitación de Actividades Empresariales (Dec. CMC 32/04), el cual permite establecerse en los países del MERCOSUR para el ejercicio de su actividad, a los inversores en actividades productivas; a miembros de directorio, administradores, gerentes y representantes legales; y a miembros del Consejo de Administración. Por la norma se gestiona rápidamente la residencia temporaria o permanente, permitiéndoles realizar todo tipo de operación bancaria; dirigir y/o administrar empresas (adquisición, disposición, administración, etc); y asumir la representación legal y jurídica de la empresa. Para los inversores existe el requisito de una transferencia de US\$ 30.000 y declaración de destino final. No se exige acreditar constitución previa de una sociedad en el país receptor.

En el plano más general, poco tiempo después de la entrada en vigencia del acuerdo sobre residencia, se aprobó un plan de acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR (Dec. CMC 64/10). De acuerdo con la mencionada norma, el Estatuto estará integrado por un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y se conformará en base, entre otros, a los siguientes objetivos:

- Implementación de una política de libre circulación de personas en la región.
- Igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR.
- Igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación.

¹¹⁴ En 2002 se suscribe un instrumento similar con Bolivia y Chile.

¹¹⁵ Este último aún no está vigente, faltando la ratificación de Uruguay.

¹¹⁶ Dicha norma entró en vigencia durante el 2014.

Con miras a alcanzar estos objetivos generales, el plan de acción se integrará con los siguientes elementos:

Circulación de personas

- Facilitación del tránsito y de la circulación en el espacio MERCOSUR.
- Simplificación de trámites, agilización de procedimientos de control migratorio, armonización gradual de los documentos aduaneros y migratorios.

Fronteras

- Plena implementación y ampliación gradual de las Áreas de Control Integrado.
- Revisión del Acuerdo de Recife e instrumentos conexos.
- Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas.

Identificación

- Armonización de las informaciones para la emisión de documentos de identificación en los Estados Partes del MERCOSUR.
- Inserción de la denominación "MERCOSUR" en las cédulas de identidad nacionales.

Documentación y cooperación consular

- Ampliación de los casos de exoneración de traducción, consularización y legalización de documentos.
- Ampliación de los mecanismos de cooperación consular.

Trabajo y Empleo

- Revisión de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.
- Fortalecimiento del funcionamiento de la Comisión Sociolaboral.
- Fortalecimiento del Observatorio del Mercado de Trabajo.
- Desarrollo de directrices sobre empleo.
- Desarrollo de planes regionales en materia de trabajo infantil
- Desarrollo de planes regionales en materia de inspección de trabajo
- Desarrollo de planes regionales en materia de facilitación de la circulación de trabajadores

Previsión social

- Integración de los registros de información previsional y laboral de los estados parte para fines de simplificación de trámites, seguridad de las informaciones, formulación de políticas públicas y agilización de concesión de beneficios.
- Establecimiento de un Programa de Educación Previsional del MERCOSUR, que incluiría la creación de un portal en Internet para facilitar el acceso a la información previsional.

Educación

- Simplificación de los trámites administrativos a efectos de la equivalencia de estudios y títulos de enseñanza superior.
- Profundización del Sistema ARCU-SUR para la equivalencia plena de cursos superiores en el MERCOSUR.
- Creación de un Acuerdo Marco de Movilidad para la consolidación de un espacio de movilidad (estudiantes, profesores e investigadores) e intercambios académicos.

174

Transporte

- Creación de un sistema de consultas sobre informaciones vehiculares accesible a las autoridades competentes de los Estados Partes.
- Definición de las características comunes que deberá tener la Patente MERCOSUR.

Comunicaciones

- Acciones que apuntan a favorecer la reducción de precios y tarifas para las comunicaciones fijas y móviles entre los países del MERCOSUR, incluyendo el roaming.
- Acciones que apuntan a la ampliación del tratamiento local para servicios de telecomunicaciones inalámbricos en zonas de frontera, sobre todo por medio de redes compartidas.

Defensa del consumidor

- Creación de un Sistema MERCOSUR de Defensa del Consumidor, compuesto por:
- Sistema MERCOSUR de Información de Defensa del Consumidor.
- Acción regional de capacitación – Escuela MERCOSUR de Defensa del Consumidor.
- Norma MERCOSUR aplicable a contratos internacionales de consumo.
- Derechos políticos

Evaluar las condiciones para avanzar progresivamente en el establecimiento de derechos políticos, de acuerdo con las legislaciones nacionales que reglamenten su ejercicio, en favor de los ciudadanos de un estado parte del MERCOSUR que residan en otro estado parte del que no sean nacionales, incluyendo la posibilidad de elegir parlamentarios regionales.

Los distintos foros del MERCOSUR competentes en estas materias debían elaborar un cronograma de trabajo, de hasta 10 años, para la implementación progresiva de los elementos que integran el Plan, el cual debería estar íntegramente implementado en el 30° aniversario del MERCOSUR. La primera revisión de la implementación del Plan de Acción debía realizarse a mediados de 2014, hecho que no ocurrió. Fueron pocos los avances registrados en los últimos años. Entre ellos, puede citarse la aprobación de una "Patente MERCOSUR" (Res. GMC N°34/14) para la libre circulación de vehículos a partir de 2016, la revisión del Acuerdo de Recife - vinculado a los controles fronterizos integrados-(Decisión CMC N° 07/12 y 18/14)¹¹⁷ o la revisión de la Declaración Sociolaboral comentada previamente.

Por otro lado, y más específicamente relacionado con la movilidad laboral, se adoptó un Plan para facilitar la circulación de trabajadores en el MERCOSUR (Res. GMC 11/13 –sin la presencia de Paraguay- y Res. GMC 21/15 –suscripta también por Paraguay-) con el objetivo de desarrollar acciones progresivas para facilitar su inserción formal en las estructuras laborales de los estados parte, incluyendo sus zonas de frontera. Este plan fue diseñado de manera tripartita, entre gobierno, trabajadores y empresas, y apunta a superar las barreras, muchas veces administrativas, que dificultan la plena operatividad de la circulación de la mano de obra.

¹¹⁷El instrumento estableció dos modalidades de control migratorio integrado: (a) el control integrado simultáneo, realizado por los funcionarios migratorios de dos países limítrofes "compartiendo un mismo/ puesto de control y, siempre que sea posible, en base a un único registro en un sistema informático compartido o vinculado"; y (b) el control integrado por reconocimiento recíproco de competencias, realizado por los funcionarios migratorios de un país bajo supervisión del otro, "previo reconocimiento mutuo y expreso de las competencias de control migratorio definidas por las autoridades migratorias de las Partes" (BID-INTAL, Informe MERCOSUR N° 17)

A tal fin, el plan se desarrolla sobre dos ejes temáticos: la Libre Circulación de Trabajadores del MERCOSUR por un lado; y la Libre Circulación de Trabajadores del MERCOSUR en zonas de fronteras por el otro. Cada eje contempla diferentes dimensiones: normativa, cooperación interinstitucional, empleo, seguridad social, trabajos temporarios, rol de los actores sociales y difusión, sensibilización y concientización de los derechos de los trabajadores del MERCOSUR. En la implementación del Plan, que estará a cargo de una Comisión de Seguimiento, se priorizarán las dimensiones "normativa" y "empleo", incluyendo en esta última las tareas específicas relativas a la "certificación y formación profesional", "servicios públicos de empleo" y "promoción del empleo", con lo que se pretende alentar el trabajo registrado, aumentar la cobertura de la seguridad social y combatir el empleo informal.

Dentro del primer eje, de "libre circulación de trabajadores del MERCOSUR", los objetivos son:

- Analizar la normativa relativa a la circulación de trabajadores a fin de asegurar su aplicación;
- Fortalecer la comunicación y la acción coordinada entre organismos gubernamentales de los estados parte, así como entre los órganos y foros de la estructura institucional del MERCOSUR que traten temas vinculados a la movilidad de trabajadores, a fin de optimizar los resultados de las políticas públicas;
- Potenciar el acceso a los servicios públicos de empleo por parte de los trabajadores de los países socios y su inserción laboral en las ocupaciones y sectores definidos como prioritarios;
- Potenciar, en el marco de la facilitación de la circulación de trabajadores del MERCOSUR, aspectos de la seguridad social que coadyuven a la implementación del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social.
- Promover acciones tendientes a facilitar la circulación de trabajadores para actividades laborales de corta duración, fortaleciendo las medidas de protección de sus derechos.
- Fortalecer los espacios de diálogo social regional, promoviendo las diversas formas de participación de los actores sociales.
- Difundir adecuadamente los derechos de los trabajadores del MERCOSUR, como así también las políticas de trabajo decente ejecutadas por organismos gubernamentales en todos sus niveles de gobierno.

En lo que se refiere al segundo eje, sobre "Libre circulación de trabajadores del MERCOSUR en Zonas de Frontera", además de compartir los dos últimos objetivos mencionados previamente, se especifica la intención de:

- Elaborar un proyecto de norma para facilitar la circulación de trabajadores en zonas de frontera.
- Fortalecer la comunicación y la acción coordinada entre organismos gubernamentales de los estados parte, así como entre los órganos y foros de la estructura institucional del bloque que traten temas vinculados a la movilidad de trabajadores, a fin de optimizar los resultados de las políticas públicas.
- Potenciar el acceso a los servicios de empleo de los trabajadores de los estados parte y su inserción en los sectores económicos definidos como prioritarios en cada zona de frontera.

Dentro de la dimensiones priorizadas, en lo que se refiere a empleo están previstas las siguientes acciones: Desarrollar un Plan Regional de Certificación de Calificaciones Profesionales; Articular los Servicios de Empleo de los países, de modo de poder brindar al trabajador migrante información regional sobre las ofertas laborales y los distintos programas de empleo existentes; y Relevantar

176

ocupaciones y sectores económicos que requieran la incorporación de trabajadores y proponer incentivos para lograrlo. Respecto al Plan Regional de Certificación de Calificaciones, el SGT 10 había aprobado en 2010 un Glosario MERCOSUR sobre formación profesional y certificación de competencias (listado de términos con definiciones armonizadas) y se realizaron algunos avances para la certificación de calificaciones profesionales en el sector de la Construcción civil¹¹⁸, procurando establecer una norma regional única para la tarea de albañil/*pedreiro*^{119/120}. Además, actualmente se ha solicitado al Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR que pueda identificar los roles laborales más relevantes para la libre circulación de trabajadores en la región, con el objeto de dar continuidad a este Plan Regional.

Debe señalarse que se trata de un tema sensible y complejo, que debe enfrentar modelos de capacitación laboral de diferente arquitectura a nivel nacional. En ese sentido, en Argentina y Uruguay el Estado es quien asume un rol regulador y promotor del sistema de capacitación, definiendo las políticas, con o sin participación de los actores sociales, y generando las condiciones para que el mercado de la capacitación funcione; estableciendo eventualmente los incentivos que afectan las decisiones de las personas y empresas. En ese marco, el Estado no ejecuta directamente acciones de capacitación, si bien puede orientar recursos a fines específicos que se utilizan a través de programas especiales y licitaciones ad-hoc.

Por su parte, en Brasil y Paraguay el Estado asume un rol de regulador y promotor del sistema, generalmente a través de entes especializados dependientes de los Ministerios del Trabajo o de Educación; al mismo tiempo existen instituciones autónomas nacionales de formación profesional y capacitación laboral, con capacidad técnica y financiera para definir sus políticas y ejecutar directamente las acciones de capacitación y formación (CAF, 2014).

3.3. Consideraciones finales y recomendaciones

La movilidad del factor trabajo incluye una multiplicidad de temas que van mucho más allá de las migraciones. Si bien el Tratado de Asunción (1991) no incluyó referencias concretas en materia de movimiento de trabajadores, sí contenía una enunciación general de importancia, al contemplar que el Mercado Común implicaba la libre circulación de factores. Paulatinamente, la temática sociolaboral fue incorporándose en la negociación regional al poco tiempo de iniciado el proyecto, ampliándose paulatinamente los foros en que el tema era tratado, reflejo de la importancia y complejidad de esta materia.

¹¹⁸Argentina tiene experiencia en la materia, a través de la articulación de acciones de la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), con la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS). En ese marco, se constituyó el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC), con el objeto de recuperar las actividades de censo, estadística y registro en el sector de la construcción, siendo actualmente una entidad reconocida por el estado como certificadora de la formación de los trabajadores.

En 2009, se firmó un convenio Marco de colaboración mutua con el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR), la UOCRA, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial de Brasil (SENAI), la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica del Ministerio de Educación de Argentina, la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, el Instituto de Estadísticas y Registro de la Industria de la Construcción de Argentina (IERIC), la Asociación de Recursos Humanos de Argentina y el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción de Perú (SENCICO).

¹¹⁹ Albañil en portugués.

¹²⁰ En 2014, Chile y Argentina suscribieron el primer acuerdo de homologación de Competencias Laborales de América Latina, referida al sector de la construcción en los perfiles de albañil y doblador de fierro o enfierrador.

El Acuerdo multilateral para la seguridad social y las Declaraciones sociolaborales (2008 y 2015) son una acabada muestra del rol que han adquirido estos temas en la agenda del MERCOSUR. Pero sin duda, es el Acuerdo de Residencia el que ha marcado un hito en la historia de la posición de los países frente a la migración regional y laboral, al imponer la nacionalidad MERCOSUR como el principal requisito para obtener la residencia legal en los Estados Parte; y asegurarle al migrante el trato igualitario con los nacionales especialmente en lo que concierne a la legislación laboral, a las remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales.

A pesar de estos avances normativos, la investigación realizada ha permitido poner de relieve algunos de los serios problemas que aún subsisten. Un tema transversal es la escasa información estadística que existe en la materia, así como las inconsistencias que presentan las diferentes fuentes de datos. Hace varios años que fue creado el Observatorio del Mercado de Trabajo en el MERCOSUR, pero su funcionamiento no ha facilitado el mejoramiento de las estadísticas. No obstante ello, las estimaciones dan cuenta de que la inmigración irregular continúa siendo elevada, en particular en algunos de los socios y sobre todo, en las zonas fronterizas, las que ameritan un tratamiento singular. Parecería necesario una mayor difusión conjunta del herramental existente a nivel regional en este sentido, y mayores recursos para aceptar los mecanismos que permitan la regularización migratoria de los ciudadanos de los Estados parte del MERCOSUR.

Por otra parte, resulta llamativo que el reciente plan de acción para la libre circulación de trabajadores establezca como primer objetivo el de analizar la normativa respectiva para asegurar su aplicación. Ello refleja el reconocimiento de los socios de la subsistencia de instrumentos nacionales que están impidiendo la plena vigencia de los compromisos regionales. En una situación similar se encuentra el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social. Además, se observa que los avances en términos de residencia y derecho a trabajar que se han alcanzado en el MERCOSUR no han sido acompañados por logros significativos en otros planos que hacen a la integración del migrante en la sociedad receptora. Un ejemplo de ello son los acuerdos para la admisión de títulos de grado o postgrado, reconocidos al sólo efecto de la continuación de los estudios o para el ejercicio de actividades académicas, pero no para el ejercicio profesional.

En el área de los prestadores de servicios se han logrado algunos progresos adicionales. Sin embargo, ellos se enfocan hacia un sector que no es el mayoritario dentro de las migraciones regionales. Además, no se ha suscripto ningún Acuerdo entre entidades certificadoras de ejercicios profesionales en el marco de la Decisión CMC 25/03¹²¹. Los avances en la certificación de calificaciones profesionales han sido muy escasos. Sólo existe un acuerdo de cooperación firmado en el sector de la construcción. Frente a esta realidad, una inquietud que surge naturalmente se refiere a la razón que subyace detrás de los bajos niveles de migraciones que, en términos generales, existen a nivel regional. En particular, llama la atención las cifras de inmigrantes en Brasil, desconociéndose qué rol juegan las normas nacionales brasileñas en la escasa atracción para los migrantes de países vecinos. Por otro lado, un tema a considerar es la emigración calificada hacia países extra-regionales que se observa en la mayoría de los países de la región (Argentina, Brasil, Uruguay), con una tasa de migración neta calificada negativa, y las consecuencias de estas corrientes en el mediano/largo plazo.

Muchos de estos temas han sido contemplados por el Plan para la circulación de trabajadores en el MERCOSUR. Pero a pesar de haber sido aprobado en 2013 –recientemente se incorporó a Paraguay- todavía no se ha conformado la Comisión de Seguimiento encargada de su implementación y los trabajos realizados no superan al intercambio de información. Está

¹²¹Que recién ha entrado en vigencia en 2014

178

promediando el plazo previsto para el establecimiento de la “ciudadanía del MERCOSUR” y poco es lo que se ha logrado hasta la fecha. La decisión política permitió que el Acuerdo de Residencia fuera alcanzado en muy pocos meses. Tal vez sea el momento de pensar en un nuevo enfoque en esta materia que, complementando los planes y programas de trabajo existentes, brinde soluciones en el corto/mediano plazo a los trabajadores que emigran (por ej. la instrumentación de una visa de trabajo). El MERCOSUR ha construido un abordaje de la política migratoria fundada en los derechos humanos de migrantes en general y de los trabajadores en particular. Parece importante que esa riqueza normativa pueda ser aprehendida por los ciudadanos de los estados parte.

4. Movilidad del Factor Capital¹²²

4.1. Dimensionando el fenómeno de la inversión extranjera en el MERCOSUR

La libre movilidad del capital productivo es uno de los aspectos que hacen a la conformación del mercado común. Significa garantizar la libre circulación y establecimiento de las empresas de los países socios en el ámbito del proceso integrador, eliminando obstáculos, armonizando incentivos, brindando trato nacional y no discriminatorio, tratamiento tributario no distorsivo, posibilidad de acceso a programas de apoyo público, eventual trato preferencial en relación a terceros países, etc.

En igual sentido, este tema está relacionado con el funcionamiento de las empresas de capitales extra regionales en el ámbito del mercado ampliado. Dicho de otro modo, las condiciones bajo las cuales operan las empresas extranjeras en el territorio del MERCOSUR, y el tratamiento que los países les brindan en términos de establecimiento, tratamiento legal no discriminatorio, entre otros aspectos. Este tema cobra relevancia en el MERCOSUR desde la década del 90, cuando se observa un fuerte incremento de la presencia de empresas extranjeras en la región, fenómeno que se ve potenciado a lo largo de los años 2000. Así, en 2013, la IED recibida por los países de la región, alcanzó los 85.000 millones de dólares. En el ámbito global, la inversión extranjera que se radicó en el MERCOSUR en 2013 equivalió al 5,75% de los flujos mundiales totales de IED (UNCTAD, 2015).

Lejos de ser este año una excepción, la radicación de los capitales internacionales en el MERCOSUR registra una aceleración importante a lo largo de los últimos años. En efecto, si en el período 2001-2006 el flujo acumulado de IED ascendía a 136 mil millones de dólares, el acumulado en la etapa 2007-2013 alcanza los casi 450 mil millones de dólares.

¹²²Si bien la libre movilidad del capital incluye tanto a los flujos financieros como reales, en este capítulo haremos un análisis centrado en la facilidad de movimiento del capital productivo. Esto es, de la inversión extranjera directa, tanto de empresas que provienen de los países del MERCOSUR como de otras naciones del mundo.

CUADRO 8:

Ingresos de IED en MERCOSUR. Valores y Participación en el total.

(En millones de dólares y porcentaje)

	Acumulado 2001-2006		Acumulado 2007-2013	
	IED	%	IED	%
Argentina	20.894	15,4%	63.467	14,2%
Brasil	101.225	74,4%	350.075	78,2%
Paraguay	278	0,2%	2.140	0,5%
Uruguay	3.580	2,6%	15.240	3,4%
Venezuela	10.069	7,4%	16.960	3,8%
MERCOSUR	136.046	100,0%	447.882	100,0%

Como se desprende del Cuadro 8, Brasil es el gran motor de atracción de la inversión extranjera, representando $\frac{3}{4}$ parte de la IED recibida por el MERCOSUR. Argentina le sigue con un 14/15% y el resto se divide entre Uruguay y Venezuela. Paraguay, por su parte, registra un notorio crecimiento en la IED en los últimos años, promediando los 470 millones de dólares anuales en el último trienio. Los recursos naturales han sido importantes destinos de las inversiones internacionales, sobre todo a partir del boom de precios observado en el período 2003/2011. Por el contrario, el acceso a mano de obra abundante y barata, que tanta atracción de inversiones generó en países como México o China, no resulta un atractivo para los inversores que llegan al MERCOSUR. En la década del 90, las privatizaciones de las empresas de servicios públicos impulsaron un primer salto en el ingreso de IED.

Más allá de los flujos recientes, lo cierto es que las empresas internacionales ocupan un rol central en el proceso económico de los países del MERCOSUR. Así, el stock de capital de las firmas extranjeras en la región explica una parte importante del PIB de estos países, que en el caso de Uruguay y Brasil supera el 30%, en tanto que en Argentina representa el 23%. De menor relevancia relativa aparece la IED acumulada en Paraguay y Venezuela.

CUADRO 9:

Stock de IED/PBI en MERCOSUR (2013).

(En porcentaje)

	Stock IED / PIB (2)
Argentina	23,0%
Brasil	32,0%
Paraguay	16,0%
Uruguay	36,0%
Venezuela	14,0%

Fuente: elaboración propia en base a UNCTAD

En forma simultánea a la expansión del capital extranjero en la región, numerosas firmas de los países del MERCOSUR han expandido sus actividades productivas en el exterior a lo largo de las últimas décadas. En efecto, numerosas empresas –fundamentalmente brasileñas y en mucho menor medida argentinas– han incrementado su presencia en otros países, entre las cuales se destacan firmas de sectores como la alimentación, el petróleo, el textil, la siderurgia, entre varios otros (inclusive varios de servicios, que van desde bancos a cafeterías o consultoras). No obstante

180

ello, en los últimos años dicho proceso sufrió cierta retracción, en especial de parte de algunas firmas brasileñas que se habían sobre expandido en el extranjero en el período previo.

CUADRO 10:

Salidas de IED en MERCOSUR.

Valores y Participación en el total

(En millones de dólares y porcentaje)

	Acumulado 2001-2006		Acumulado 2007-2013	
	IED	%	IED	%
Argentina	4.733	9,2%	8.336	21,3%
Brasil	41.000	79,3%	21.681	55,4%
Paraguay	36	0,1%	16	0,0%
Uruguay	88	0,2%	7	0,0%
Venezuela	5.858	11,3%	9.124	23,3%
MERCOSUR	51.715	100,0%	39.164	100,0%

Una parte de los capitales de los países del MERCOSUR invierten productivamente en la propia región. Algunas estimaciones ponderan que la economía de los países socios explica alrededor del 10% de la inversión total en el extranjero de las empresas del MERCOSUR (MECON, 2010). La mayor presencia de firmas operando en el resto del MERCOSUR, así como en otras regiones del mundo, estimula también el interés por alcanzar algún tipo de negociación que regule, promueve y proteja estas corrientes de capitales.

4.2. EL MERCOSUR y la movilidad del capital

El libre movimiento de capitales se encuentra contemplado en el propio Tratado de Asunción de 1991, cuyo Artículo 1° establece que el objetivo de conformación del Mercado Común implica, entre otras cuestiones: "la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países...". Algunos autores señalan que el principio de libre circulación implícito en el Artículo 1° del Tratado de Asunción guarda una estrecha relación con el derecho que poseen los nacionales de los estados parte -personas físicas o jurídicas- a establecerse en el territorio de los otros países socios. El marco regulatorio provisto por el Tratado de Asunción contempla así, tanto el principio de libre movilidad del capital como el derecho de establecimiento, mediante la creación de representaciones, agencias, sucursales y filiales (MECON, 2011).

A poco de suscribirse el Tratado fundacional, se aprueba –en 1993- el "Protocolo de Colonia para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en el MERCOSUR (Intrazona)" (Dec. CMC 11/93). Su negociación se realizó en el seno del SGT N° 4 de Asuntos Financieros, en cuyo ámbito se había conformado una Comisión Técnica para la promoción y protección de inversiones. Unos meses más tarde se aprueba el "Protocolo sobre promoción y protección de Inversiones provenientes de Estados no Partes del MERCOSUR" (Protocolo de Buenos Aires) (Dec. CMC 11/94)¹²³. Ambos instrumentos forman parte del Tratado de Asunción, lo que implica que la adhesión de un tercer país al Tratado implicaría "ipso jure" la adhesión a estos protocolos.

¹²³Por otra parte, en 1997 se firma el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios, que se aplica a las medidas adoptadas por los socios que afectan al comercio de servicios, y abarcan a las relativas a la presencia, incluida la presencia comercial, de personas de un estado parte en el territorio de otro estado parte para la prestación de un servicio, entre otras.

El Protocolo intrazona contiene disposiciones sobre promoción y admisión de inversiones, tratamiento justo y equitativo, expropiaciones y compensaciones, transferencias, subrogación, solución de controversias entre las partes, solución de controversias entre un Inversor y la Parte Contratante Receptora de la Inversión, entre otras. El de extrazona incluye también estos aspectos sobre promoción y protección de inversiones, expropiaciones y compensaciones, transferencias, subrogación, solución de controversias entre un estado parte y un tercer Estado, solución de controversias entre un inversor de un tercer Estado y un estado parte receptor de la inversión.

Sin embargo, debe señalarse que ninguno de estos instrumentos ha entrado en vigor, debido a las dificultades que existían en algunos de los estados partes (principalmente Brasil y, en menor medida, Paraguay) para incorporarlos. Específicamente, el Protocolo de Buenos Aires ha sido ratificado por Argentina, Paraguay y Uruguay, en tanto el Protocolo de Colonia no fue ratificado por ninguno de los cuatro estados parte¹²⁴. No obstante su falta de vigencia, su análisis permite identificar los problemas que debieron enfrentar a nivel de los legislativos nacionales y que impidieron su aprobación. Asimismo, y dado que el fenómeno inversor es actualmente mucho más relevante, y que diferentes negociaciones internas del MERCOSUR y externas con terceros países ha incluido la temática en sus agendas, resulta de interés conocer los instrumentos consensuados oportunamente, y extraer las lecciones y conclusiones que resulten útiles para una próxima negociación.

4.2.1 Protocolo de Colonia (Intrazona)

El Protocolo fue suscripto con el objetivo de crear las condiciones favorables para las inversiones de una de las partes en el territorio de otro socio, intensificar la cooperación económica y acelerar el proceso de integración entre los cuatro países, en el entendido de que la promoción y la protección de tales inversiones sobre la base de un acuerdo de estas características contribuiría a estimular la iniciativa económica individual e incrementaría la prosperidad en los cuatro Estados.

En concordancia con lo que era la tendencia en aquel momento, el Protocolo de Colonia se aplica tanto a la inversión extranjera directa como a la inversión de cartera (financiera). En ese sentido, al definir el término "inversión" expresa que es "todo tipo de activo invertido directa o indirectamente por inversores de una de las Partes Contratantes en el territorio de otra Parte Contratante" (artículo 1.1. del Protocolo). Ello incluye, aunque no de manera exclusiva, a la propiedad de bienes muebles e inmuebles, así como los demás derechos reales tales como hipotecas, cauciones y derechos de prenda; acciones, cuotas societarias y cualquier otro tipo de participación en sociedades; títulos de crédito y derechos a prestaciones que tengan un valor económico; los préstamos, solo cuando estén directamente vinculados a una inversión específica; derechos de propiedad intelectual o inmaterial, incluyendo derechos de autor y de propiedad industrial, tales como patentes, diseños industriales, marcas, nombres comerciales, procedimientos técnicos, know-how y valor llave; concesiones económicas de derecho público conferidas conforme a la ley, incluyendo las concesiones para la búsqueda, cultivo, extracción o explotación de recursos naturales. El alcance de esta amplia definición está en realidad restringido por las leyes y reglamentaciones del país en donde se realiza la inversión (Cano Linares, 2007).

Respecto al concepto de "inversor", el instrumento distingue entre personas físicas y jurídicas, exigiendo en ambos casos el requisito de nacionalidad. En el caso de una persona física, debe ser nacional de una de las Partes Contratantes o residir en forma permanente o domiciliarse en el

¹²⁴El Congreso argentino lo aprobó en 1997, sin que fuera ratificado, a la espera de los otros tres países.

182

territorio de ésta¹²⁵. En el caso de persona jurídica, deben estar constituida de conformidad con las leyes y reglamentaciones de una Parte Contratante y tener su sede en el territorio de dicho país, aceptándose también a las constituidas en el territorio donde se realiza la inversión. En cuanto al ámbito de aplicación temporal, se aclara que se aplica a todas las inversiones realizadas antes o después de la fecha de entrada en vigor del Protocolo, pero no a ninguna controversia, reclamo o diferendo que haya surgido con anterioridad a esa entrada en vigor.

El Protocolo abarca tanto la admisión como el establecimiento. En realidad, también se hace alusión a la promoción de inversiones intrazona, aunque no existe ninguna disposición específica en esta materia. El trato nacional y trato de nación más favorecida, impidiendo la discriminación tanto con nacionales como con terceros países, son los pilares del tratamiento de las inversiones intrazona, si bien se permite mantener algunas excepciones transitorias expresamente incluidas en el Anexo del mismo Protocolo. En ese sentido, dispone que se admitirán las inversiones intrazona de una manera no menos favorable que a las inversiones de otro Estado Parte que el otorgando a las inversiones nacionales o a las inversiones realizadas por inversores de terceros Estados. En cuanto al nivel mínimo de trato, se prevé, en todo momento, un tratamiento justo y equitativo a las inversiones de empresas de los países socios; comprometiéndose a no perjudicar su gestión, mantenimiento, uso, goce o disposición a través de medidas injustificadas o discriminatorias, concediéndose plena protección legal a tales inversiones.

El protocolo inhibe a las Partes de establecer requisitos de desempeño como condición para el establecimiento, la expansión o el mantenimiento de las inversiones; esto es, no pueden exigir compromisos de exportar mercancías, o que ciertas mercaderías o servicios se adquieran localmente, o requisitos similares. Están prohibidas las medidas de nacionalización o expropiación, a menos que dichas medidas sean tomadas por razones de utilidad pública, sobre una base no discriminatoria y bajo el debido proceso legal. Las medidas serán acompañadas de disposiciones para el pago de una compensación previa, adecuada y efectiva, especificándose que el monto de la misma corresponderá al valor real que la inversión expropiada tenía inmediatamente antes del momento en que la decisión de nacionalizar o expropiar hubiese sido hecha pública, actualizándose su valor hasta la fecha de su pago. El criterio de no discriminación se aplica también para los casos de conflicto armado o estado de emergencia.

El Protocolo prevé la libre transferencia de las inversiones y ganancias. Asimismo, dispone que cuando las disposiciones de la legislación de una Parte Contratante o las obligaciones de derecho internacional existentes o que se establezcan en el futuro o un acuerdo entre un inversor de una Parte Contratante y la Parte Contratante en cuyo territorio se realizó la inversión, contengan normas que otorguen a las inversiones un trato más favorable que el que se establece en el presente Protocolo, estas normas prevalecerán sobre éste en la medida que sean más favorables.

Un tema de particular importancia es el referido a la solución de controversias entre las Partes Contratantes. Las controversias relativas a la interpretación o aplicación del Protocolo serán sometidas a los procedimientos de solución de controversias establecidos por el Protocolo de Brasilia o el que lo reemplace en el marco del Tratado de Asunción. (ARTICULO 9). En el caso de controversias entre un Inversor y la Parte Contratante Receptora de la inversión, la misma será, en la medida de lo posible, solucionada por consultas amistosas. Si así no se pudiera alcanzar una solución, en el término de seis meses a partir del momento en que hubiera sido planteada por una u otra de las partes, será sometida a alguno de los siguientes procedimientos, a pedido del inversor: i) a los tribunales competentes de la Parte Contratante en cuyo territorio se realizó la

¹²⁵ Se excluyen a las inversiones realizadas por personas físicas que sean nacionales de una contratantes en el territorio de otra Parte Contratante, si tales personas, a la fecha de la inversión, residieren en forma permanente o se domiciliaren en esta última Parte Contratante, a menos que se pruebe que los recursos referidos a estas inversiones provienen del exterior

inversión; o ii) al arbitraje internacional¹²⁶, o iii) al sistema permanente de solución de controversias con particulares que, eventualmente, se establezca en el marco del Tratado de Asunción. La elección del ámbito por parte del inversor será definitiva.

El órgano arbitral decidirá las controversias en base a las disposiciones del presente protocolo, al derecho de la parte contratante que sea parte en la controversia, incluidas las normas relativas a conflictos de leyes, a los términos de eventuales acuerdos particulares concluidos con relación a la inversión, como así también a los principios del derecho internacional en la materia. Las sentencias arbitrales serán definitivas y obligatorias para las partes en la controversia. Cada Parte Contratante las ejecutará de conformidad con su legislación.

4.2.2. Protocolo de Buenos Aires (Extrazona)

Con el objetivo de establecer un marco jurídico común para el tratamiento a otorgar a las inversiones provenientes de terceros países, en agosto de 1994 se aprobó el Protocolo sobre promoción y protección de inversiones provenientes de estados no partes del MERCOSUR. Las analogías entre este documento y el Protocolo de Colonia son evidentes. Sin embargo, existen algunas diferencias que son merecedoras de destacar. En ese sentido, si bien se establecen los principios de trato nacional y nación más favorecida, en este último caso se incluye una limitante de manera expresa, al estipularse que los estados parte no extenderán a los inversores de terceros países los beneficios de cualquier tratamiento, preferencia o privilegio resultante de su participación en una zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, o acuerdo regional similar.

Por otro lado, aunque ambos instrumentos contienen las mismas disposiciones en materia de expropiación, el elemento de compensación es más difuso que en el Protocolo intrazona y sólo se aclara que la misma compensará al valor de la inversión realizada. Respecto a la solución de controversias entre un estado parte y un tercer país, relativas a la interpretación o aplicación del convenio que celebren serán, en lo posible, solucionadas por vía diplomática. Si dicha controversia no pudiera ser dirimida en un "plazo prudencial", será sometida al arbitraje internacional, sin definirse un plazo taxativo. A diferencia de Colonia, en donde se fijó 6 meses para encontrar una solución negociada, en el Protocolo extrazona se recurrió a un concepto indeterminado como "plazo prudencial", lo que puede dificultar el recurso de este procedimiento (Cano Linares, 2007). Por otra parte, se impone la obligación a los estados parte de intercambiar información sobre las negociaciones futuras y las que se hallaren en curso sobre convenios de promoción y protección recíproca de inversiones con terceros estados, comprometiéndose a consultar-con carácter previo-toda modificación sustancial al tratamiento general convenido en este Protocolo.

4.2.3. El retorno de las negociaciones

Cualquier posibilidad para la entrada en vigencia de los Protocolos de Inversiones quedó diluida hacia fines de 2002, cuando Brasil retiró de su Congreso los proyectos de Acuerdos Bilaterales de Inversión con terceros países, así como los Protocolos de Buenos Aires y de Colonia. Brasil interpretaba que sus disposiciones sobre solución de controversias le otorgaban mayores derechos a los inversores extranjeros que a los inversores nacionales, lo cual resultaba inaceptable. Debe aclararse al respecto que Argentina, Paraguay y Uruguay tienen en vigor un número importante de acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones, mientras que Brasil

¹²⁶ Al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (C.I.A.D.I.) o a un tribunal de arbitraje "ad-hoc" establecido de acuerdo con las reglas de arbitraje de la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional).

184

no tiene ningún tratado de inversiones aprobado por su Parlamento. Específicamente, Argentina tiene 58 Acuerdos Bilaterales de Inversión (ABI) vigentes. Brasil firmó 12 ABIs, pero ninguno llegó a entrar en vigor. Paraguay tiene vigentes 22 y Uruguay 27. La mayoría de ellos fueron negociados en la década del 90 (sólo Uruguay firmó un Acuerdo en 2009)¹²⁷.

Frente a ese contexto, a mediados de 2004 el CMC instruyó al GMC a trabajar "a través del SGT N°12 "Inversiones", para adecuar los contenidos de dichos Protocolos, a la luz del contexto regional e internacional en materia de inversiones, y elaborar una propuesta, a fin de contar con instrumentos para la promoción y protección de las inversiones intra y extra zona". Sin embargo el tema no avanzó. Como en otras cuestiones del MERCOSUR, las negociaciones externas estaban impulsando un proceso de profundización de la unión aduanera, y en muchos de los diálogos con terceros países para eventuales acuerdos aparecía la necesidad de negociar un capítulo sobre inversiones (BID-INTAL, Informe MERCOSUR Nro. 13).

En ese sentido, y atento a las iniciativas bilaterales de Brasil con Chile y México sobre esta temática así como al creciente peso de las empresas brasileñas en la región, fue justamente Brasil el que manifestó su interés por negociar un nuevo acuerdo sobre inversiones. La propuesta de Brasil contemplaba una serie de elementos que podría incluir un instrumento sobre inversiones que pudiera ser aprobado por su Congreso. En ese marco, los principales aspectos eran los siguientes: ámbito y definiciones (condiciones de acceso para IED en bienes); trato nacional; trato nación más favorecida; preservación del derecho a regular; expropiación (solo expropiación directa); transferencias; solución de diferencias: incluyendo arbitraje (sólo entre estados partes y para los elementos cubiertos por el acuerdo) y derogación de las Decisiones CMC 11/93 y 11/94 (Protocolos de Colonia y de Buenos Aires). Argentina, por su parte, estaba inmersa en un contexto de revisión de los tratados bilaterales de inversión con terceros países, coincidiendo en cierta medida con Brasil respecto a sus inquietudes en relación al acceso al arbitraje internacional. Por ello, las posibilidades de una renegociación MERCOSUR aparecían como más factibles. Así, presentó una contrapropuesta de modalidades de negociación de naturaleza más abierta que la brasileña, dado que ésta simplemente listaba los temas que deberían incluirse en el acuerdo y daba ciertas pautas básicas, pero sin el nivel de detalle requerido. Por otra parte, apuntaba a incluir las inversiones tanto en bienes como en servicios, a limitar el alcance a disposiciones de trato nacional y acceso a los mercados similares a las existentes en servicios (sin entrar en el tema de la expropiación), y a limitar la cláusula NMF para acuerdos futuros.

En ese marco, se aprobaron las "Directrices para la celebración de un Acuerdo de Inversiones en el MERCOSUR", instruyendo al Subgrupo de Trabajo N° 12 "Inversiones" a elevar a la última Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común de 2011 una propuesta de Acuerdo de Inversiones en el MERCOSUR, con miras a su consideración y aprobación en la XLII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común (Decisión CMC 30/10). Estas directrices son generales, dejando para la negociación del propio instrumento algunas definiciones importantes como la modalidad de consignación de compromisos o de la liberalización. En ese sentido, el documento contempla los siguientes aspectos:

- Ámbito de aplicación: inversión extranjera directa en bienes, sin contemplarse la inversión en cartera.
- Obligaciones principales: tratamiento nacional, transparencia, reglamentación nacional, personal-clave.
- Disciplinas de protección: determinará el alcance de la protección en materia de expropiación.

¹²⁷ Ver en Anexo la enumeración de los ABIs bilaterales

- Modalidad de consignación de compromisos: se definirá el tipo de modalidad.
- Liberalización: se definirá una modalidad de liberalización de las restricciones.
- Clasificación: Se acordará una clasificación común para la consignación de compromisos.
- Solución de controversias: Estado – Estado, con base en el Protocolo de Olivos.
- Transferencia de capitales: se acordarán condiciones para la libre transferencia de capitales.
- Entrada en vigor: se prevé la vigencia bilateral.
- Derogar las Decisiones CMC N° 11/93 y N° 11/94 y sus respectivos Acuerdos.

Un tema que no fue contemplado en estas directrices fue el de los incentivos a la inversión, tema que había sido objeto de debate en diversas ocasiones, pero en donde nunca se había podido avanzar.

Recuadro N° 3-

EL TRATAMIENTO DE LOS INCENTIVOS EN EL MERCOSUR

El MERCOSUR carece de un régimen que regule, limite o administre los incentivos a la inversión otorgados por los estados parte, a pesar de que el tema fue incluido en diferentes planes de trabajo, particularmente por el interés de Argentina y de Uruguay de negociar disciplinas comunes para el otorgamiento de incentivos. Las referencias normativas son escasas y con diferente grado de compromiso. En ese sentido, pueden distinguirse los incentivos a la exportación y producción, los incentivos a las inversiones y las ayudas de Estado.

Incentivos a la exportación y producción: La norma MERCOSUR relacionada con este tema es la *Decisión CMC 10/94* sobre incentivos a la exportación, con compromisos que van más allá de los acordados en el marco de la OMC. En ese contexto, la *Decisión 10/94* contiene previsiones expresas sobre determinados incentivos a la exportación, tales como beneficios cambiarios (art.3), créditos de fomento y financiamiento a las exportaciones por parte de los Estados miembros (art.4), reintegro de impuestos indirectos (art.5), exención del pago de tributos internos indirectos (art.6), régimen de admisión temporaria (art.7), depósito aduanero (art.8), depósito industrial (art.9) y excepciones (art. 12).

Específicamente, el artículo 12 de esta norma establece que *los incentivos a las exportaciones no serán aplicables al comercio intrazona, excepto en los siguientes casos:*

- a) financiamiento a las exportaciones de bienes de capital a largo plazo, otorgado bajo condiciones compatibles con las aceptadas internacionalmente en operaciones equivalentes;
- b) devolución o exención de impuestos indirectos, hasta tanto queden armonizadas las condiciones que garanticen un tratamiento tributario en forma igualitaria a la producción;
- c) regímenes aduaneros especiales, tales como el draw-back y la admisión temporaria, para el caso de productos en convergencia al arancel externo común o productos cuyos insumos se encuentren en dicho proceso.

Asimismo, el artículo 2 de la misma *Decisión* establece el mecanismo de *consulta previa* para "la creación o concesión de cualquier nuevo incentivo a las exportaciones por parte de alguno de los Estados Partes, a partir del 1.1.95, así como el

186

mantenimiento de los existentes". Debe señalarse que ningún país ha cumplido con esta obligación.

En cuanto a los incentivos a la producción esta Decisión incluye una referencia, cuyo alcance es objeto de interpretaciones divergentes entre los estados partes. En particular, el segundo párrafo de su artículo 11 determina que los socios "instrumentarán las medidas que resulten necesarias para evitar que otros incentivos sectoriales, regionales o tributarios, que el marco normativo interno reconoce a favor de la actividad productiva/exportadora, se apliquen al comercio intrarregional".

Cabe destacar que la Decisión 10/94 está enfocada a controlar a los incentivos (a la exportación y secundariamente internos) que afectan al comercio intrarregional de mercancías. Esto significa que un incentivo a la inversión sólo puede ser cuestionado en la medida que tenga un efecto distorsionante sobre el comercio de bienes. La decisión 10/94 no permite presentar un reclamo por un incentivo que desvíe inversiones, excepto que este desvío tenga como consecuencia un aumento de las exportaciones de bienes hacia la Argentina. La decisión 10/94 no contempla tampoco el caso de los incentivos o de la ayuda estatal que tiene un efecto sobre la competitividad interna de bienes que no son exportados (pero podrían desplazar importaciones originarias del MERCOSUR).

De acuerdo con lo expresado en el Segundo Laudo Arbitral del MERCOSUR (sobre incentivos a la producción y exportación de carne de cerdo), "dicha norma... requiere de implementación, no siendo directamente invocable como generadora de derechos u obligaciones concretas", indicándose entonces la necesidad de que los países negociaran disposiciones sobre incentivos, para dar cumplimiento con los fines y objetivos del Tratado de Asunción. Por último, *la decisión 10/94 establece un mecanismo de reclamo*, por el cual, "cuando un estado parte se viera afectado *por la aplicación de incentivos*, presentará a la Comisión de Comercio los elementos probatorios a fin de que dicho organismo, luego de evaluar la documentación presentada y en un plazo no superior a los noventa días, eleve sus conclusiones al Grupo Mercado Común".

Incentivos a las inversiones: Como ya fuera expuesto, ni en el Protocolo de Colonia (Intrazona) ni en el de Buenos Aires (Extrazona) existen disciplinas en esta materia. Sólo el correspondiente a extrazona hace una alusión al respecto, sin una obligación cierta. Específicamente, entre sus "considerandos" se destaca "la necesidad de armonizar los principios jurídicos generales a aplicar por cada uno de los Estados Partes (...) *a los efectos de no crear condiciones diferenciales que distorsionen el flujo de inversiones*". Asimismo, en su articulado se establece la obligación de consultar, con carácter previo, toda modificación sustancial al tratamiento general convenido en el instrumento (art.3).

Ayudas de Estado: El concepto "ayudas de Estado" no ha sido definido a nivel MERCOSUR, aun cuando se ha especificado cuáles serán las ayudas de Estado objeto de disciplinas comunes. En ese sentido, el artículo 32 de Protocolo de Defensa de la Competencia (Decisión 18/96) establece el compromiso de que, *dentro del plazo de dos años de la entrada en vigencia del Protocolo*, y a los fines de incorporación a este instrumento, se elaboren normas y mecanismos comunes que disciplinen las ayudas de Estado que puedan limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia, y sean

susceptibles de afectar el comercio entre los estados partes. Para ello, se indica que se tendrá en consideración los avances sobre el tema de las políticas públicas que distorsionan la competitividad y las normas pertinentes de la OMC. Debe recordarse que este Protocolo fue firmado en diciembre de 1996, pero aún no ha entrado en vigencia. En el caso argentino, el instrumento cuenta con la sanción del Senado y actualmente está en Diputados para su aprobación definitiva.

Por otra parte, la decisión CMC 31/00, instruyó al Grupo Mercado Común para que elaborara una propuesta destinada a regular el uso de incentivos a la producción e inversión y eliminar los incentivos a la exportación intra-zona. El plazo original para desarrollar este trabajo se encontraba programado para diciembre de 2001, pero con las sucesivas prórrogas se imposibilitó la concreción del objetivo.

En 2002, por decisión CMC 14/02, se instauró el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, estableciéndose que, en caso de que surja alguna controversias sobre la aplicación del Acuerdo en el comercio intrazona, las partes podrán convenir el foro ante el cual resolverla. Por último expresa que las disciplinas adicionales en materia de incentivos, subvenciones o medidas compensatorias, ya acordadas entre los estados partes para el comercio intrazona, prevalecerán sobre la aplicación de esta decisión y del acuerdo sobre SMC de la OMC. A su vez, con la creación del Subgrupo de Trabajo N°12 sobre "inversiones", dentro del cual se recomendarían cursos de acción en materia de incentivos, proceso que nunca terminó por ser discutido en ese ámbito. La temática de "incentivos" también fue introducida en el Grupo de Alto Nivel sobre Asimetrías (GANASIM), que tampoco obtuvo resultados positivos, dado que fue postergado de la agenda y no tuvo un tratamiento expreso.

A principios de 2009, y a pedido de la CCM, una consultora privada con financiamiento del BID presentó un estudio sobre incentivos en el MERCOSUR, incluyendo su identificación, cuantificación e impacto. Ejercicios similares hizo la CEPAL y la Red MERCOSUR en diferentes ocasiones. En el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera (decisión CMC 56/10) se contemplaron compromisos escalonados en materia de incentivos, merced al interés de Argentina, Paraguay y Uruguay. En ese sentido, los primeros trabajos debían concluirse para fines de 2011 y estarían centrados en procedimientos vinculados con la transparencia y las consultas, para luego, a fines de 2014, presentar una propuesta de utilización de incentivos en el MERCOSUR. En definitiva, el vacío legal regional en materia de incentivos que subyace en el MERCOSUR promueve la utilización sin restricciones de incentivos a nivel federal y subfederal de los estados partes, generando el ambiente propicio para la denominada "guerra de incentivos" intra-zona.

A pesar de múltiples tratativas realizadas bajo este marco, nunca fue posible renegociar los Protocolos de Colonia y de Buenos Aires, particularmente por las renuencias de Brasil y, en menor medida, de Argentina. No obstante ello, es importante tener en cuenta que en estos últimos años, Brasil ha ido cambiando su posición conforme fue evolucionando la transnacionalización de las empresas brasileñas. En efecto, en el último quinquenio, las firmas brasileñas casi han duplicado sus inversiones en el exterior, principalmente en Latinoamérica y África, mientras que la política exterior de Brasil también se orientó hacia relaciones Sur-Sur.

188

Si bien en el pasado ha sido el socio más reticente en avanzar en la definición de un acuerdo operativo en materia de inversiones en el MERCOSUR, lo cual resulta lógico al observar lo sucedido con los TBI suscriptos durante los 90 -y que lo convirtieron en uno pocos países de su importancia que no tienen ningún acuerdo de inversiones ni un modelo de acuerdo internacional para el tratamiento de las inversiones-, desde el 2012 la Cámara Brasileira de Comercio Exterior (CAMEX) junto con el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (MDIC) trabajaron en la creación de un acuerdo de inversión aceptable para su país, teniendo en cuenta en primer lugar, las relaciones exteriores con los países del MERCOSUR y otros países sudamericanos y, posteriormente, como una política más amplia que abarca al Sur global: África, Asia y Latinoamérica (IISD, 2015 b). Ello permitió que entre marzo y junio de 2015, Brasil firmara cuatro Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones (ACFI) con Mozambique, Angola, México y Malawi. Y actualmente estaría negociando instrumentos similares con Argelia, Chile, Colombia, Marruecos, Nigeria, Perú, Sudáfrica y Túnez.

Recuadro N° 4 –**MODELO DE ACUERDO DE COOPERACIÓN Y FACILITACIÓN DE INVERSIONES DE BRASIL**

El modelo de ACFI brasileño fue desarrollado en base a la revisión de los anteriores TBI, las limitaciones de la legislación nacional y los aportes del sector privado brasileiro sobre su experiencia más reciente como exportadores de capital. El resultado ha sido un modelo de acuerdo enfocado en la facilitación de las inversiones y la mitigación de riesgos y prevención de conflictos, con la incorporación de nuevos contenidos, basado en una constante cooperación entre agencias gubernamentales y el respeto de la legislación interna.

Específicamente, el modelo brasileño persigue el objetivo de la cooperación para facilitar y fomentar las inversiones recíprocas, definiéndose como “inversión” a todo tipo de activo o derecho de propiedad o control directo o indirecto perteneciente a un inversor de una de las Partes en el territorio de la otra Parte, aclarándose taxativamente que deben tener el propósito de establecer relaciones económicas duraderas y destinado a la producción de bienes y servicios.

Para la gobernanza del acuerdo se contemplan dos instituciones, a saber: un Comité Conjunto y los Puntos Focales (“ombusmen”). El Comité opera a nivel de los Estados y tendrá la función de monitorear la implementación del acuerdo, compartir oportunidades para la expansión de las inversiones recíprocas, coordinar la implementación de agendas de cooperación y facilitación de inversiones, buscar consensos y resolver amigablemente cualquier cuestión o conflicto sobre inversiones de las Partes, y solicitar la participación del sector privado y de la sociedad civil cuando, en cuestiones puntuales, estime oportuno. El reglamento del Comité será definido por él mismo, a futuro.

Por su parte, los Puntos Focales deben seguir las orientaciones del Comité Conjunto y tienen la función de brindar apoyo gubernamental a las inversiones de la otra Parte, dialogando con autoridades públicas para abordar las sugerencias y reclamos del gobierno y los inversionistas de la otra parte. Los Puntos Focales interactúan también entre ellos y deben brindar información útil y oportuna a las Partes sobre cuestiones normativas relacionadas con inversiones en general o con un proyecto en particular. Además, ellos cumplen el rol de actuar para prevenir controversias y facilitar su resolución en articulación con las

autoridades gubernamentales competentes y en colaboración con las entidades privadas pertinentes.

Es decir que, tanto el Comité Conjunto como el Punto Focal, tienen la función de promover el intercambio periódico de información y prevenir disputas, y si surge una diferencia, implementar el mecanismo de solución de controversias, basándose en consultas, negociaciones y mediaciones. Este mecanismo pretende disuadir a los inversionistas de impugnar judicialmente las medidas tomadas por el gobierno receptor. A diferencia de los acuerdos TBI tradicionales, el ACFI brasileño no permite a los inversionistas iniciar arbitraje contra un Estado, aunque sí contempla un mecanismo de arbitraje entre los Estados a ser desarrollado por el Comité Conjunto, cuando las Partes lo juzguen conveniente.

El Comité desarrollará agendas temáticas de cooperación y facilitación de temas relevantes para el fomento e incremento de las inversiones bilaterales. Los temas a ser inicialmente tratados incluyen programas sobre transferencias de dinero, procedimientos de visado, licencias y certificaciones técnicas y ambientales, así como normativas para la cooperación institucional. También incluyen la transferencia de tecnologías, capacitación y otros beneficios de desarrollo provenientes de la inversión extranjera.

En lo que respecta a la mitigación de riesgos y solución de controversias, el acuerdo prohíbe la expropiación o nacionalización de las inversiones extranjeras, excepto que se realicen a los fines y por motivo de intereses o servicios públicos, de manera no discriminatoria, mediante el pago de compensación justa, adecuada y efectiva y de conformidad con el debido proceso. La compensación debe ser pagada sin demora, conforme al derecho del Estado receptor; ser equivalente al valor justo de mercado de la inversión expropiada inmediatamente después de la expropiación; no reflejar un cambio negativo en el valor de mercado debido al conocimiento de la intención de expropiar antes de la fecha de la expropiación; y ser plenamente ejecutable y libremente transferible.

El Acuerdo también contempla disposiciones respecto a la responsabilidad social empresaria. Los inversores y las inversiones extranjeras tienen la obligación de realizar todos los esfuerzos para llevar a cabo el mayor nivel posible de contribución al desarrollo sustentable del Estado receptor y la comunidad local, mediante la adopción de un alto grado de prácticas socialmente responsables, que contemplen protección del medio ambiente, desarrollo sustentable, derechos humanos, desarrollo de la capacidad local, entre otras áreas.

En materia de trato, se prevé el trato nacional de conformidad con la legislación interna y el trato de nación más favorecida para los inversores de la otra parte, aclarándose que ello no debe ser interpretado como una obligación de otorgar a los inversores extranjeros el beneficio de un trato, preferencia o privilegio resultante de cualquier área de libre comercio, unión aduanera, mercado común o convenio de doble imposición, existente o futuro, respecto del cual el Estado receptor sea o se convierta en una parte.

El instrumento también prevé compensación en caso de la pérdida de inversiones debido a una guerra u otro conflicto armado, estado de emergencia, rebelión, insurgencia o disturbios.

En cuanto a transparencia, se establece el compromiso de las partes de que las medidas que afecten a las inversiones sean administradas de manera razonable, objetiva e imparcial.

190

También garantizan que las leyes y regulaciones relativas a las inversiones sean publicadas con prontitud y, cuando sea posible, en formato electrónico. Además, aceptan asumir el compromiso de hacer su mayor esfuerzo para dar una oportunidad razonable a los actores involucrados de ser escuchados sobre medidas propuestas en relación con la inversión. Se permiten las transferencias de fondos relativos a la inversión (contribuciones de capital, ganancias directamente relacionadas con la inversión, ingresos a raíz de ventas o liquidación total o parcial, amortización de préstamos y monto de compensación por expropiación), contemplándose la posibilidad de restricciones no discriminatorias por razones de balanza de pagos.

En materia de prevención y solución de controversias, el modelo brasileño dispone que los puntos focales actuarán articuladamente entre sí y con el Comité Conjunto, para prevenir y resolver eventuales controversias entre las partes. Antes de iniciar un eventual procedimiento arbitral, cualquier disputa debe ser evaluada, por medio de consultas y negociaciones, y examinada preliminarmente por el Comité Conjunto. Asimismo, se prevé que una parte pueda someter al Comité una reclamación específica de interés de un inversor, previéndose incluso la posibilidad de que el propio inversor o su representante puedan ser convocados a una reunión bilateral en busca de una solución.

Por su parte, en 2015 Uruguay también ha firmado un Tratado para la Liberalización, Promoción y Protección de las Inversiones con Japón. De acuerdo con información de la Cancillería uruguaya, este Tratado tiene como objetivo reforzar las condiciones favorables para incrementar las inversiones en ambas partes, asegurando un trato nacional justo y equitativo a los inversores. Esta iniciativa se suma a la encaminada a principios de 2007 con Estados Unidos, a través de la firma de un Acuerdo Marco de Comercio e Inversión.

Estos movimientos de dos de los socios del MERCOSUR, sumado a la demanda de la propia agenda externa del bloque regional, hacen prever que aumentará la presión interna para arribar a un acuerdo MERCOSUR en esta materia.

4.4. Consideraciones finales y recomendaciones

Resulta sin duda paradójico el caso de Argentina, Uruguay y Paraguay que, teniendo una multiplicidad de Acuerdos de inversión en vigencia, no posean ninguna norma disciplinante en materia de inversiones con Brasil. No obstante ello, las recientes negociaciones de Brasil abren un panorama alentador en la materia¹²⁸. En lo que se refiere a las inversiones intrazona, la premisa de la que debería partirse es la de otorgar un mejor trato intra-MERCOSUR en términos absolutos, lo cual podría lograrse ampliando la protección entre los socios más allá de la otorgada extra-MERCOSUR; o bien, reduciendo la protección acordada extra-zona.

El primer supuesto requiere identificar la sumatoria de los mejores tratamientos otorgados a terceros por todos los socios MERCOSUR y brindar a nivel intra-MERCOSUR un trato mejor. Para ello deberían analizarse todos los TBI vigentes en cada Estado Miembro en los que hay acuerdos de este tipo y redactar un texto común, o bien incorporar una cláusula NMF especial para otorgar un trato similar intra-MERCOSUR. Esta hipótesis significa únicamente un trato igual que el mejor trato extra-MERCOSUR y no un trato preferente entre los Estados Miembros. El problema aquí es que los TBI vigentes coinciden con los lineamientos del Protocolo de Colonia y de Buenos Aires,

¹²⁸En el caso de Uruguay, debe tenerse en cuenta que este país siempre fue proclive a la negociación/renegociación de acuerdos sobre inversiones en el MERCOSUR, por lo que la firma de su Acuerdo con Japón no está marcando un cambio de tendencia.

con lo cual, replicar algunas de las cláusulas en un texto de negociación intra-MERCOSUR podría conducir el proceso a un nuevo fracaso. De todos modos, los cambios en el contexto regional sobre los cuales se pueda debatir este nuevo instrumento pueden alterar el resultado final.

La alternativa de reducir la protección acordada extra-MERCOSUR tampoco parece viable, pues requeriría una reformulación general de la protección de inversiones de Argentina, Paraguay y Uruguay, con la denuncia de los TBI y su renegociación. En cualquier caso, la posibilidad de incluir a Brasil en un Acuerdo de Inversiones MERCOSUR con terceros países, puede facilitar la renegociación de los TBI del resto de los socios con otros Estados. Analizando el modelo brasileño de ACFI y los TBI vigentes que tienen los otros socios con países extraregionales surgen claras diferencias, pero no necesariamente incompatibilidades. E incluso, algunas de las diferencias resultan más acordes con la posición actual de algunos de los socios del MERCOSUR.

En ese sentido, el modelo MERCOSUR de acuerdo de inversiones podría contemplar:

- Alcance exclusivo a la Inversión Extranjera Directa.
- Medidas para la promoción de inversiones, al estilo del ACFI; esto es, basadas en la cooperación y la transparencia.
- Disciplinas en materia de expropiación
- Disciplinas sobre Trato Nacional y Nación más favorecida.
- Libre transferencia excepto en caso de crisis de balanza de pagos.
- Cláusulas para la mitigación de riesgos y prevención de conflictos del modelo ACFI.
- Solución de controversias Estado-Estado, del modelo ACFI pero contemplando la alternativa de recurrir al mecanismo general de solución de controversias en el caso de terceros países o grupo de países con los cuales se haya diseñado dicho mecanismo (en el caso intra-MERCOSUR, el Protocolo de Olivos).
- Cláusula programática para la eventual definición de un procedimiento arbitral, al estilo ACFI.

En el caso del Acuerdo intra-MERCOSUR, a estas disciplinas podrían agregarse:

- Disciplinas sobre establecimiento, no contempladas en el ACFI brasileño.
- Disciplinas sobre personal-clave en el acuerdo intra-MERCOSUR.
- Cláusula programática para el tratamiento de los incentivos.

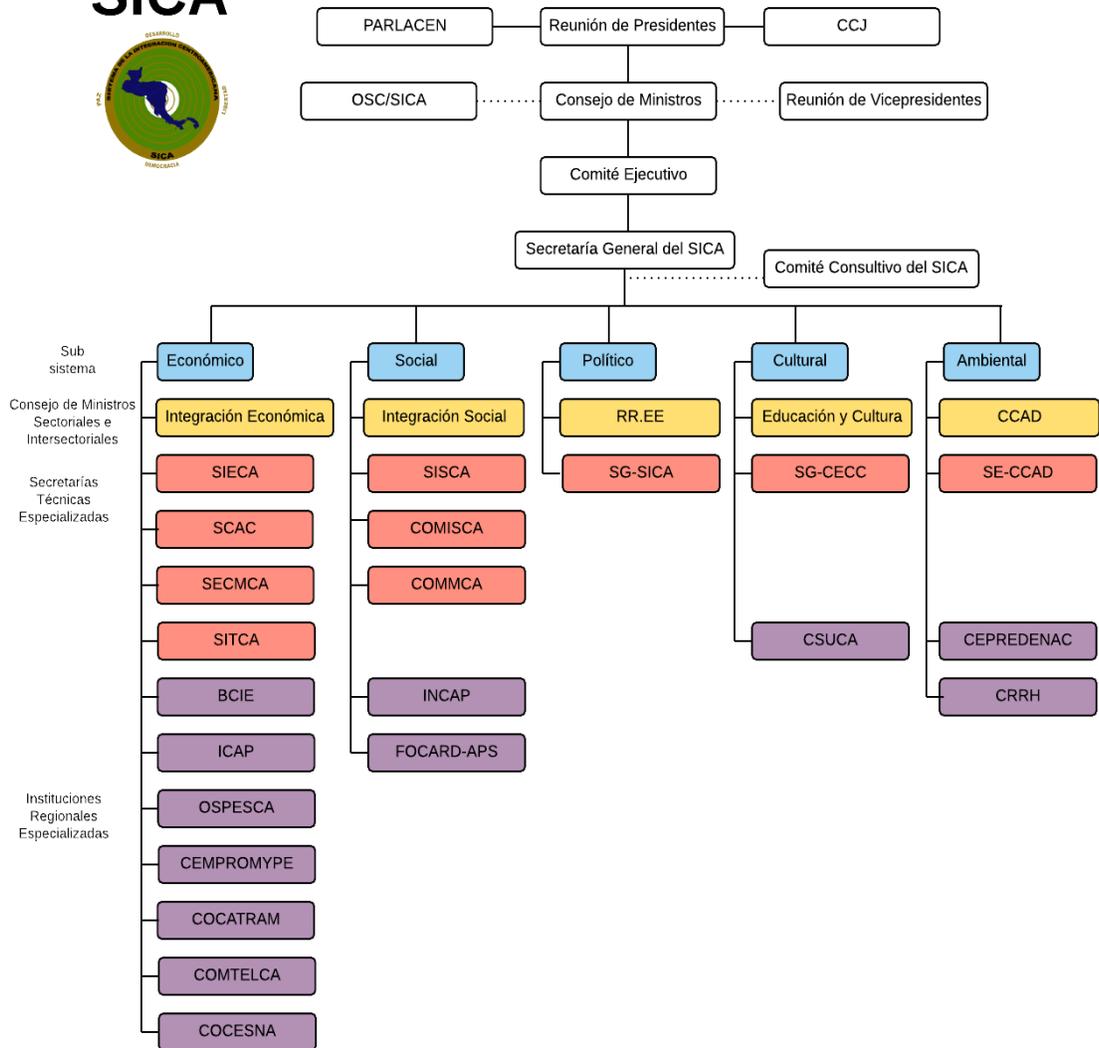
A N E X O I

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL SICA

SICA



Estructura Organizativa



Fuente: SICA

**CONVENIOS FUNDAMENTALES RATIFICADOS POR LOS PAÍSES
DE LA REGIÓN EN EL MARCO DE LA OIT**

COSTA RICA

Fundamentales

Convenio	Fecha	Estatus
C029 - Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	02 junio 1960	En vigor
C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)	02 junio 1960	En vigor
C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)	02 junio 1960	En vigor
C100 - Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)	02 junio 1960	En vigor
C105 - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	04 mayo 1959	En vigor
C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)	01 marzo 1962	En vigor
C138 - Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) <i>Edad mínima especificada: 15 años.</i>	11 junio 1976	En vigor
C182 - Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	10 septiembre 2001	En vigor

BELICE NICARAGUA

Fundamentales

Convenio	Fecha	Estatus
C029 - Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	12 abril 1934	En vigor
C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)	31 octubre 1967	En vigor
C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)	31 octubre 1967	En vigor
C100 - Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)	31 octubre 1967	En vigor
C105 - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	31 octubre 1967	En vigor
C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)	31 octubre 1967	En vigor
C138 - Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) <i>Edad mínima especificada: 14 años.</i>	02 noviembre 1981	En vigor
C182 - Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	06 noviembre 2000	En vigor

HONDURAS

Fundamentales

Convenio	Fecha	Estatus
C029 - Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	21 febrero 1957	En vigor
C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)	27 junio 1956	En vigor
C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)	27 junio 1956	En vigor
C100 - Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)	09 agosto 1956	En vigor
C105 - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	04 agosto 1958	En vigor
C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)	20 junio 1960	En vigor
C138 - Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) <i>Edad mínima especificada: 14 años.</i>	09 junio 1980	En vigor
C182 - Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	25 octubre 2001	En vigor

200

GUATEMALA

Fundamentales

Convenio	Fecha	Estatus
C029 - Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	13 junio 1989	En vigor
C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)	13 febrero 1952	En vigor
C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)	13 febrero 1952	En vigor
C100 - Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)	02 agosto 1961	En vigor
C105 - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	09 diciembre 1959	En vigor
C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)	11 octubre 1960	En vigor
C138 - Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) <i>Edad mínima especificada: 14 años.</i>	27 abril 1990	En vigor
C182 - Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	11 octubre 2001	En vigor

EL SALVADOR

Fundamentales

Convenio	Fecha	Estatus
C029 - Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	15 junio 1995	En vigor
C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)	06 septiembre 2006	En vigor
C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)	06 septiembre 2006	En vigor
C100 - Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)	12 octubre 2000	En vigor
C105 - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	18 noviembre 1958	En vigor
C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)	15 junio 1995	En vigor
C138 - Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) <i>Edad mínima especificada: 14 años.</i>	23 enero 1996	En vigor
C182 - Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	12 octubre 2000	En vigor

Fundamentales

Convenio	Fecha	Estatus
C029 - Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	15 diciembre 1983	En vigor
C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)	15 diciembre 1983	En vigor
C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)	15 diciembre 1983	En vigor
C100 - Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)	22 junio 1999	En vigor
C105 - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	15 diciembre 1983	En vigor
C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)	22 junio 1999	En vigor
C138 - Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) <i>Edad mínima especificada: 14 años.</i>	06 marzo 2000	En vigor
C182 - Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	06 marzo 2000	En vigor

PANAMA

Fundamentales

Convenio	Fecha	Estatus
C029 - Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	16 mayo 1966	En vigor
C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)	03 junio 1958	En vigor
C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)	16 mayo 1966	En vigor
C100 - Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)	03 junio 1958	En vigor
C105 - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	16 mayo 1966	En vigor
C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)	16 mayo 1966	En vigor
C138 - Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) <i>Edad mínima especificada: 14 años. Edad mínima para el trabajo marítimo y la pesca marítima y para los menores que no hayan completado la educación básica general: 15 años. Edad mínima para los trabajos subterráneos en las minas: 18 años. Se limita la aplicación del Convenio núm. 138 a las ramas de actividad económica y tipos de empresa enumerados en el Artículo 5, párrafo 3.</i>	31 octubre 2000	En vigor
C182 - Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	31 octubre 2000	En vigor

REPUBLICA DOMINICANA

Fundamentales

Convenio	Fecha	Estatus
C029 - Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	05 diciembre 1956	En vigor
C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)	05 diciembre 1956	En vigor
C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)	22 septiembre 1953	En vigor
C100 - Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)	22 septiembre 1953	En vigor
C105 - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	23 junio 1958	En vigor
C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)	13 julio 1964	En vigor
C138 - Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) <i>Edad mínima especificada: 14 años. Se limita el campo de aplicación del Convenio a las industrias o actividades económicas enumeradas en el Artículo 5, párrafo 3, del Convenio. Se permite el empleo de personas de 12 a 14 años de edad en trabajos ligeros, en las condiciones establecidas en el Artículo 7, párrafo 4, del Convenio.</i>	15 junio 1999	En vigor
C182 - Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	15 noviembre 2000	En vigor

INVERSIÓN EXTRANJERA

Marco legal de las Leyes de Inversión Extranjera y Autoridades Competentes

El marco legal nacional de las inversiones extranjeras en los 4 países miembros de la AP se enmarca en las siguientes leyes, decretos, decisiones, estatutos y reglamentos¹²⁹:

País	Leyes, Decretos, Decisiones, Estatutos y Reglamentos
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Estatuto de Inversión Extranjera (Decreto Ley n° 600) • Ley 19207 (Modifica el Decreto Ley n° 600)
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 45 de 1990 • Decreto Ley 663 de 1993 • Decreto 2080 de 2000 • Ley 680 de 2001 • Decreto 1844 de 2003 • Decreto 4210 de 2004 • Decreto 4474 de 2005 • Ley 963 de 2005. Ley de Estabilidad Jurídica para los Inversionistas en Colombia • Decreto 1940 de 2006 • Decreto 1888 de 2008 • Decreto 1999 de 2008
México	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Inversión Extranjera • Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de promoción de las inversiones extranjeras (Decreto Legislativo N°662) • Ley marco para el crecimiento de la inversión privada (Decreto Legislativo N°757) • Reglamento de los Regímenes de Garantía y la Inversión Privada (Decreto Supremo 162-92-EF) • Leyes complementarias y modificatorias
Colombia y Perú en el marco de la CAN:	<ul style="list-style-type: none"> • Decisión 291 de la Comunidad Andina. Régimen Común de Tratamiento a la Inversión Extranjera • Decisión 292 de la Comunidad Andina. Régimen Uniforme para Empresas Multinacionales Andina

¹²⁹ OEA. Sistema de Información de Comercio Exterior. http://www.sice.oas.org/Investment/natlegis_s.asp

206**Disposiciones sobre Inversión en los Tratados de Libre Comercio bilaterales negociados entre los países de la Alianza del Pacífico**

TLC entre México y Chile	
Cuarta Parte	Inversión, Servicios y Asuntos Relacionados
Capítulo 9	Inversión
Sección A	Definiciones
Artículo 9-01	Definiciones
Sección B	Inversión
Artículo 9-02	Ámbito de aplicación
Artículo 9-03	Trato nacional
Artículo 9-04	Trato de nación más favorecida
Artículo 9-05	Nivel de trato
Artículo 9-06	Nivel mínimo de trato
Artículo 9-07	Requisitos de desempeño
Artículo 9-08	Altos ejecutivos y directorios o consejos de administración
Artículo 9-09	Reservas y excepciones
Artículo 9-10	Transferencias
Artículo 9-11	Expropiación e indemnización
Artículo 9-12	Formalidades especiales y requisitos de información
Artículo 9-13	Relación con otros capítulos
Artículo 9-14	Denegación de beneficios
Artículo 9-15	Medidas relativas al ambiente
Sección C	Solución de Controversias entre una Parte y un Inversionista de la Otra Parte
Artículo 9-16	Objetivo
Artículo 9-17	Reclamación de un inversionista de una Parte, por cuenta propia
Artículo 9-18	Reclamación de un inversionista de una Parte, en representación de una empresa
Artículo 9-19	Solución de una reclamación mediante consulta y negociación
Artículo 9-20	Notificación de la intención de someter la reclamación a arbitraje
Artículo 9-21	Sometimiento de la reclamación a arbitraje
Artículo 9-22	Condiciones previas al sometimiento de una reclamación al procedimiento arbitral
Artículo 9-23	Consentimiento a arbitraje
Artículo 9-24	Número de árbitros y método de nombramiento
Artículo 9-25	Integración del Tribunal en caso de que una Parte no designe árbitro o las partes contendientes no logren un acuerdo en la designación del presidente del Tribunal arbitral
Artículo 9-26	Consentimiento para la designación de árbitros
Artículo 9-27	Acumulación de procedimientos
Artículo 9-28	Notificaciones
Artículo 9-29	Participación de una Parte
Artículo 9-30	Documentación
Artículo 9-31	Sede del arbitraje

TLC entre México y Chile	
Artículo 9-32	Derecho aplicable
Artículo 9-33	Interpretación de los anexos
Artículo 9-34	Dictámenes de expertos
Artículo 9-35	Medidas provisionales de protección
Artículo 9-36	Laudo definitivo
Artículo 9-37	Definitividad y ejecución del laudo
Artículo 9-38	Disposiciones generales
Artículo 9-39	Exclusiones
Sección D	Comité de Inversión y Comercio Transfronterizo de Servicios
Artículo 9-40	Comité de Inversión y Comercio Transfronterizo de Servicios Anexo 9-10: Transferencias Anexo 9-38(2): Lugar para la entrega Anexo 9-38(4): Publicación de laudos Anexo 9-39: Exclusiones de las disposiciones de solución de controversias México Anexo 9-40: Integrantes del Comité de Inversión y Comercio Transfronterizo de Servicios

Entrada en vigor: 1 de agosto de 1999

TLC entre México y Colombia	
Capítulo XVII	Inversión
Sección A	Inversión
Artículo 17-01	Definiciones
Artículo 17-02	Ámbito de Aplicación
Artículo 17-03	Trato Nacional y Trato de Nación más Favorecida
Artículo 17-04	Requisitos de desempeño
Artículo 17-05	Empleo y Dirección Empresarial
Artículo 17-06	Elaboración de Reservas
Artículo 17-07	Transferencias
Artículo 17-08	Expropiación y Compensación
Artículo 17-09	Formalidades Especiales y Requisitos de Información
Artículo 17-10	Relación con otros Capítulos
Artículo 17-11	Denegación de Beneficios
Artículo 17-12	Aplicación Extraterritorial de la Legislación de una Parte
Artículo 17-13	Medidas Relativas a Medio Ambiente
Artículo 17-14	Promoción de Inversiones e Intercambio de Información
Artículo 17-15	Doble Tributación
Sección B	Solución de Controversias entre una Parte y un Inversionista de Otra Parte
Artículo 17-16	Objetivo y Ámbito de Aplicación
Artículo 17-17	Supuestos para la Interposición de una Reclamación
Artículo 17-18	Comunicación y Sometimiento de la Reclamación al Arbitraje

208

TLC entre México y Colombia	
Artículo 17-19	Acumulación de Procedimientos
Artículo 17-20	Derecho Aplicable
Artículo 17-21	Laudo Definitivo
Artículo 17-22	Pagos conforme a contratos de seguro o garantía
Artículo 17-23	Definitividad y ejecución del laudo
Artículo 17-24	Exclusiones
	Anexo al Artículo 17-08
	Anexo al Artículo 17-16: Reglas de procedimiento

Entrada en vigor: 1 de enero de 1995

TLC entre México y Perú	
Capítulo XI	Inversión
Sección A	Disposiciones Generales
Artículo 11.1	Definiciones
Artículo 11.2	Ámbito de aplicación
Sección B	Protección a la Inversión
Artículo 11.3	Trato nacional
Artículo 11.4	Trato de nación más favorecida
Artículo 11.5	Nivel de trato
Artículo 11.6	Nivel mínimo de trato conforme al derecho internacional consuetudinario
Artículo 11.7	Requisitos de desempeño
Artículo 11.8	Altos ejecutivos y consejos de administración
Artículo 11.9	Medidas disconformes
Artículo 11.10	Excepciones
Artículo 11.11	Compensación por pérdidas
Artículo 11.12	Expropiación e indemnización
Artículo 11.13	Transferencias
Artículo 11.14	Formalidades especiales y requisitos de información
Artículo 11.15	Relación con otros Capítulos
Artículo 11.16	Denegación de beneficios
Artículo 11.17	Medidas relativas al medio ambiente
Sección C	Solución de Controversias entre una Parte y un Inversionista de la otra Parte
Artículo 11.18	Objetivo
Artículo 11.19	Notificación y consultas
Artículo 11.20	Sometimiento de una reclamación a arbitraje
Artículo 11.21	Consentimiento de la Parte
Artículo 11.22	Integración del tribunal arbitral
Artículo 11.23	Acumulación
Artículo 11.24	Notificación
Artículo 11.25	Participación de una Parte
Artículo 11.26	Documentación

TLC entre México y Perú	
Artículo 11.27	Sede del procedimiento arbitral
Artículo 11.28	Indemnización
Artículo 11.29	Derecho aplicable
Artículo 11.30	Interpretación de los anexos
Artículo 11.31	Laudos y ejecución
Artículo 11.32	Dictámenes de expertos
Artículo 11.33	Medidas provisionales de protección
Artículo 11.34	Transparencia de las actuaciones arbitrales
Artículo 11.35	Excepciones
	Anexo al Artículo 11.19: Notificación

Entrada en vigor: 1 de febrero de 2012

TLC entre Chile y Colombia	
Capítulo 9	Inversión
Sección A – Inversión	
Artículo 9.1	Ámbito de Aplicación
Artículo 9.2	Trato Nacional
Artículo 9.3	Trato de Nación Más Favorecida
Artículo 9.4	Nivel Mínimo de Trato
Artículo 9.5	Tratamiento en caso de Contienda
Artículo 9.6	Requisitos de Desempeño
Artículo 9.7	Altos Ejecutivos y Directorios
Artículo 9.8	Medidas disconformes
Artículo 9.9	Transferencias
Artículo 9.10	Expropiación e Indemnización
Artículo 9.11	Formalidades Especiales y Requisitos de Información
Artículo 9.12	Denegación de Beneficios
Artículo 9.13	Inversión y Medio Ambiente
Artículo 9.14	Implementación
Sección B – Solución de Controversias Inversionista-Estado	
Artículo 9.15	Consultas y Negociación
Artículo 9.16	Sometimiento de una Reclamación a Arbitraje
Artículo 9.17	Consentimiento de cada una de las Partes al Arbitraje
Artículo 9.18	Condiciones y Limitaciones al Consentimiento de las Partes
Artículo 9.19	Selección de los Árbitros
Artículo 9.20	Realización del Arbitraje
Artículo 9.21	Transparencia de las Actuaciones Arbitrales
Artículo 9.22	Derecho Aplicable
Artículo 9.23	Interpretación de los Anexos
Artículo 9.24	Informes de Expertos
Artículo 9.25	Acumulación de Procedimientos
Artículo 9.26	Laudos
Artículo 9.27	Entrega de Documentos

210

TLC entre Chile y Colombia	
Sección C – Definiciones	
Artículo 9.28	Definiciones Anexo 9–A: Derecho Internacional Consuetudinario Anexo 9–B: Pagos y Transferencias Anexo 9–C: Expropiación Anexo 9–D: Decreto Ley 600 Chile Anexo 9–E: Entrega de documentos a una Parte de conformidad con la Sección B Anexo 9–F: Posibilidad de un Órgano de Apelación o Mecanismo Similar Anexo 9.3: Trato de Nación Más Favorecida

Entrada en vigor: 8 de mayo de 2009

TLC entre Chile y Perú	
Capítulo 11	Inversión
Sección A	Inversión
Artículo 11.1	Ámbito de aplicación
Artículo 11.2	Trato nacional
Artículo 11.3	Trato de nación más favorecida
Artículo 11.4	Nivel mínimo de trato
Artículo 11.5	Tratamiento en caso de contienda
Artículo 11.6	Requisitos de desempeño
Artículo 11.7	Altos ejecutivos y directorios
Artículo 11.8	Medidas disconformes
Artículo 11.9	Transferencias
Artículo 11.10	Expropiación e indemnización
Artículo 11.11	Formalidades especiales y requisitos de información
Artículo 11.12	Denegación de beneficios
Artículo 11.13	Inversión y medioambiente
Artículo 11.14	Implementación
Sección B – Solución de Controversias Inversionista-Estado	
Artículo 11.15	Consultas y negociación
Artículo 11.16	Sometimiento de una reclamación a arbitraje
Artículo 11.17	Consentimiento de cada una de las Partes al arbitraje
Artículo 11.18	Condiciones y limitaciones al consentimiento de las Partes
Artículo 11.19	Selección de los árbitros
Artículo 11.20	Realización del arbitraje
Artículo 11.21	Transparencia de las actuaciones arbitrales
Artículo 11.22	Derecho aplicable
Artículo 11.23	Interpretación de los Anexos I y II
Artículo 11.24	Informe de expertos
Artículo 11.25	Acumulación de procedimientos
Artículo 11.26	Laudos

TLC entre Chile y Perú	
Artículo 11.27	Entrega de documentos
Sección C – Definiciones	
Artículo 11.28	Definiciones Anexo 11-A: Derecho internacional consuetudinario Anexo 11-B: Deuda pública Anexo 11-C: Pagos y transferencias Anexo 11-D: Expropiación Anexo 11-E: Término del tratado bilateral de inversiones Anexo 11-F: Decreto Ley 600 - Chile Anexo 11-G: Posible órgano o mecanismo bilateral de apelación Anexo 11-H: Entrega de documentos a una Parte de conformidad con la Sección B

Entrada en vigor: 1 de marzo de 2009

ALIANZA DEL PACÍFICO	
CAPÍTULO 10	Inversión
Sección A	
ARTÍCULO 10.1	Definiciones
ARTÍCULO 10.2	Ámbito de Aplicación
ARTÍCULO 10.3	Relación con otros Capítulos
ARTÍCULO 10.4	Trato Nacional
ARTÍCULO 10.5	Trato de Nación Más Favorecida
ARTÍCULO 10.6	Nivel Mínimo de Trato
ARTÍCULO 10.7	Tratamiento en Caso de Contienda
ARTÍCULO 10.8	Requisitos de Desempeño
ARTÍCULO 10.9	Altos Ejecutivos y Juntas Directivas
ARTÍCULO 10.10	Medidas Disconformes
ARTÍCULO 10.11	Transferencias
ARTÍCULO 10.12	Expropiación e Indemnización
ARTÍCULO 10.13	Denegación de Beneficios
ARTÍCULO 10.14	Formalidades Especiales y Requisitos de Información
Sección B: Solución de Controversias entre una Parte y un Inversionista de otra Parte	
ARTÍCULO 10.15	Consultas y Negociación
ARTÍCULO 10.16	Sometimiento de una Reclamación a Arbitraje
ARTÍCULO 10.17	Consentimiento de cada Parte al Arbitraje
ARTÍCULO 10.18	Condiciones y Limitaciones al Consentimiento de cada Parte
ARTÍCULO 10.19	Selección de Árbitros
ARTÍCULO 10.20	Realización del Arbitraje
ARTÍCULO 10.21	Transparencia en los Procedimientos Arbitrales
ARTÍCULO 10.22	Derecho Aplicable
ARTÍCULO 10.23	Interpretación de los Anexos de Medidas Disconformes

212

ALIANZA DEL PACÍFICO	
ARTÍCULO 10.24	Informes de Expertos
ARTÍCULO 10.25	Acumulación de Procedimientos
ARTÍCULO 10.26	Laudos
ARTÍCULO 10.27	Entrega de Documentos
Sección C: Disposiciones Complementarias	
ARTÍCULO 10.28	Relación con otras Secciones
ARTÍCULO 10.29	Promoción de Inversiones
ARTÍCULO 10.30	Políticas de Responsabilidad Social
ARTÍCULO 10.31	Inversión y Medidas sobre Salud, Medioambiente y otros Objetivos Regulatorios
ARTÍCULO 10.32	Implementación
ARTÍCULO 10.33	Comité Conjunto en Materia de Inversión y Servicios
	Anexo 10.6 Derecho Internacional Consuetudinario
	Anexo 10.11 Transferencias
	Anexo 10.12 Expropiación
	Anexo 10.27 Entrega de Documentos a una Parte bajo la Sección B
	Anexo sobre Decreto Ley 600 - Chile
	Anexo sobre Exclusiones de Solución de Diferencias - México

A N E X O I V

POLÍTICA DE COMPETENCIA

Capítulos y artículos sobre competencia negociados en los Tratados de Libre Comercio bilaterales negociados entre los países miembros de la Alianza del Pacífico

TLC entre México y Chile	
Capítulo 14	Política en Materia de Competencia, Monopolios y Empresas del Estado
Artículo 14-01	Definiciones
Artículo 14-02	Legislación en materia de competencia
Artículo 14-03	Monopolios y empresas del Estado
Artículo 14-04	Empresas del Estado
Artículo 14-05	Comité de Comercio y Competencia Anexo 14-01: Definiciones específicas sobre empresas del Estado

Entrada en vigor 1 de agosto de 1999

TLC entre México y Colombia	
Capítulo 16	Política en Materia de Empresas del Estado
Artículo 16-01	Definiciones
Artículo 16-02	Monopolios y empresas del estado
Artículo 16-03	Comités

Entrada en vigor 1 de enero de 1995

TLC entre Chile y Perú	
Capítulo 8	Política de competencia
Artículo 8.1	Objetivos
Artículo 8.2	Legislación y autoridades de competencia
Artículo 8.3	Prácticas de negocios anticompetitivas con efectos transfronterizos
Artículo 8.4	Cooperación
Artículo 8.5	Coordinación entre autoridades de libre competencia
Artículo 8.6	Notificaciones
Artículo 8.7	Consultas
Artículo 8.8	Intercambio de información y confidencialidad
Artículo 8.9	Asistencia técnica
Artículo 8.10	Empresas públicas y empresas titulares de derechos especiales o exclusivos, incluidos los monopolios designados
Artículo 8.12	Solución de controversias
Artículo 8.13	Disposiciones finales

Entrada en vigor 1 de marzo de 2009

NOTA METODOLÓGICA DEL CÁLCULO DE COMERCIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

DEFINICIONES

ALC se refiere a los 33 países de América Latina y el Caribe, a saber, 1. Antigua y Barbuda, 2. Argentina, 3. Bahamas, 4. Barbados, 5. Belice, 6. Bolivia, 7. Brasil, 8. Chile, 9. Colombia, 10. Costa Rica, 11. Cuba, 12. Dominica, 13. Ecuador, 14. El Salvador, 15. Granada, 16. Guatemala, 17. Guyana, 18. Haití, 19. Honduras, 20. Jamaica, 21. México, 22. Nicaragua, 23. Panamá, 24. Paraguay, 25. Perú, 26. República Dominicana, 27. Saint Kitts y Nevis, 28. San Vicente y Las Granadinas, 29. Santa Lucía, 30. Surinam, 31. Trinidad y Tobago, 32. Uruguay y 33. Venezuela.

ASEAN se refiere a los 10 estados miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés), 1. Brunei Darussalam, 2. Camboya, 3. Filipinas, 4. Indonesia, 5. Laos, 6. Malasia, 7. Myanmar, 8. Singapur, 9. Tailandia y 10. Vietnam.

Comercio total (CT) es la suma del total de exportaciones e importaciones de un país o bloque en el periodo de un año calendario.

Comercio intra-bloque es la suma del comercio total con los miembros de dicho bloque en cuestión.

Comercio extra-bloque es la suma del comercio total con otros socios que NO son miembros del bloque en cuestión, por definición excluye el comercio intra-bloque.

- 1) Comercio total = Comercio Intra-bloque + Comercio extra-bloque

Indicadores de Profundidad Comercial Intra-bloque

$$\text{Profundidad de Integración Comercial Intra-ALC} = \frac{\sum_{i=1}^{33} CT_i^{ALC}}{\sum_{i=1}^n CT_i^{ALC}},$$

= Comercio Intra-Bloque ALC/Comercio total de ALC

Donde CT^{ALC} es comercio total de ALC,

i es un socio comercial del ALC y n es el número total de socios comerciales de ALC incluyendo los 33 socios que conforman el bloque.

CT_i de $i = 1$ a 33 se refiere al comercio intra-bloque de ALC, es decir, los socios comerciales que pertenecen a dicho bloque.

$$\text{Profundidad de Integración Comercial Intra-ASEAN} = \frac{\sum_{j=1}^{10} CT_j^{ASEAN}}{\sum_{j=1}^m CT_j^{ASEAN}},$$

Donde CT^{ASEAN} es comercio total de ASEAN,

j es un socio comercial del ASEAN, m es el número total de socios comerciales de ASEAN, incluyendo los 10 socios que conforman el bloque.

CT_j de $j = 1$ a 10 se refiere al Comercio intra-bloque de ASEAN, es decir, los socios comerciales que pertenecen a dicho bloque.

A N E X O V I

ACUERDOS BILATERALES DE INVERSIÓN

ARGENTINA
ACUERDOS BILATERALES DE INVERSIÓN

Acuerdo/Parte(s)	Fecha de suscripción	Entrada en vigencia
Alemania	09 abril 1991	08 noviembre 1993
Argelina	04 octubre 2000	28 enero 2002
Armenia	16 abril 1993	20 diciembre 1994
Australia	23 agosto 1995	11 enero 1997
Austria	07 agosto 1992	01 enero 1995
Bélgica-Luxemburgo	28 junio 1990	20 mayo 1994
Bolivia	17 marzo 1994	01 mayo 1995
Bulgaria	21 setiembre 1993	11 marzo 1997
Canadá	05 noviembre 1991	29 abril 1993
Chile	2 agosto 1991	01 enero 1995
China	05 noviembre 1992	01 agosto 1994
Corea	17 mayo 1994	24 setiembre 1996
Croacia	02 diciembre 1994	01 junio 1996
Costa Rica	21 mayo 1997	01 mayo 2001
Cuba	30 noviembre 1995	19 febrero 1997
Dinamarca	06 noviembre 1992	02 enero 1995
Ecuador	18 febrero 1994	01 diciembre 1995
Egipto	11 mayo 1992	03 diciembre 1993
El Salvador	09 mayo 1996	08 enero 1999
España	03 octubre 1991	28 setiembre 1992
Estados Unidos	14 noviembre 1991	20 octubre 1994
Filipinas	20 setiembre 1999	01 enero 2002
Finlandia	05 noviembre 1993	03 mayo 1996
Francia	03 julio 1991	03 marzo 1993
Grecia	26 octubre 1999	07 enero 2003
Guatemala	21 abril 1998	07 diciembre 2002
Hungría	05 febrero 1993	01 octubre 1997
India	20 agosto 1999	12 de agosto 2002
Indonesia	07 noviembre 1995	n.d.
Israel	23 julio 1995	10 abril 1997
Italia	22 mayo 1990	14 octubre 1993
Jamaica	08 febrero 1994	01 diciembre 1995
Lituania	14 marzo 1996	01 setiembre 1998
Malasia	06 setiembre 1994	20 marzo 1996
Marruecos	13 junio 1996	19 febrero 2000
México	13 noviembre 1996	22 julio 1998
Nicaragua	10 agosto 1998	01 febrero 2001
Nueva Zelanda	27 agosto 1999	n.d.
Países Bajos	02 octubre 1992	01 octubre 1994
Panamá	10 mayo 1996	22 junio 1998
Perú	10 noviembre 1994	24 octubre 1996
Polonia	31 julio 1991	01 setiembre 1992
Portugal	06 octubre 1994	03 mayo 1996
Reino Unido	11 diciembre 1990	19 febrero 1993
República Checa	21 setiembre 1996	23 julio 1998

224

Acuerdo/Parte(s)	Fecha de suscripción	Entrada en vigencia
República Dominicana	16 marzo 2001	n.d.
Rumania	29 julio 1993	01 mayo 1995
Rusia	25 junio 1998	20 noviembre 2000
Senegal	06 abril 1993	n.d.
Sudáfrica	23 julio 1998	01 enero 2001
Suecia	22 noviembre 1991	28 setiembre 1992
Suiza	12 abril 1991	06 noviembre 1992
Tailandia	18 abril 2000	07 marzo 2002
Túnez	17 junio 1992	23 enero 1995
Turquía	08 mayo 1992	01 mayo 1995
Ucrania	09 agosto 1995	06 mayo 1997
Venezuela	16 noviembre 1993	01 julio 1995
Vietnam	03 junio 1996	01 junio 1997

Fuente: SICE

BRASIL**ACUERDOS BILATERALES DE INVERSIÓN**

Acuerdo/Parte(s)	Fecha de suscripción	Entrada en vigencia
Bélgica-Luxemburgo	06 enero 1999	No vigente
Chile	22 marzo 1994	No vigente
Corea	01 setiembre 1995	No vigente
Dinamarca	04 mayo 1995	No vigente
Finlandia	28 marzo 1995	No vigente
Francia	21 marzo 1995	n. d.
Italia	03 abril 1995	n. d.
Países Bajos	25 noviembre 1998	No vigente
Portugal	09 febrero 1994	No vigente
Reino Unido	19 julio 1994	n. d.
Suiza	11 noviembre 1994	n. d.
Venezuela	04 julio 1995	No vigente

Fuente: SICE

PARAGUAY**ACUERDOS BILATERALES DE INVERSIÓN**

Acuerdo/Parte(s)	Fecha de suscripción	Entrada en vigencia
Alemania	11 agosto 1993	03 julio 1998
Austria	13 agosto 1993	01 diciembre 1999
Bélgica/ Luxemburgo	06 octubre 1992	09 enero 2004
Bolivia	04 mayo 2001	04 septiembre 2003
Chile	07 agosto 1995	16 setiembre 1997
Corea	22 diciembre 1992	06 agosto 1993
Costa Rica	29 enero 1998	25 mayo 2001
Dinamarca	22 abril 1993	n.d.
El Salvador	30 enero 1998	08 noviembre 1998
España	11 octubre 1993	22 noviembre 1996
Francia	30 noviembre 1978	01 diciembre 1980

Hungría	01 agosto 1993	01 febrero 1995
Italia	15 julio 1999	n. a.
Países Bajos	29 octubre 1992	01 agosto 1994
Perú	31 enero 1994	18 diciembre 1994
Portugal	25 noviembre 1999	03 noviembre 2001
Reino Unido	04 junio 1981	23 abril 1992
Intercambio de notas	17 junio 1993	13 junio 1997
República Checa	21 octubre 1998	24 marzo 2000
Rumania	21 mayo 1994	03 abril 1995
Sudáfrica	03 abril 1974	16 agosto 1974
Suiza	31 enero 1992	28 setiembre 1992
Venezuela	05 setiembre 1996	14 noviembre 1997

Fuente: SICE

URUGUAY

ACUERDOS BILATERALES DE INVERSIÓN

Auerdo/Parte(s)	Fecha de suscripción	Entrada en vigencia
Alemania	05 mayo 1987	29 junio 1990
Australia	03 setiembre 2001	12 diciembre 2002
Bélgica-Luxemburgo	04 noviembre 1991	23 abril 1999
Canadá	29 octubre 1997	02 junio 1999
Chile	25 marzo 2010	18 marzo 2012
China	02 diciembre 1993	01 diciembre 1997
Corea	05 mayo 1987	08 diciembre 2011
El Salvador	24 agosto 2000	23 mayo 2003
España	07 abril 1992	06 mayo 1994
Estados Unidos	25 octubre 2004	11 abril 2002
Francia	14 octubre 1993	09 julio 1997
Hungría	25 agosto 1989	01 julio 1992
Israel	30 marzo 1998	07 octubre 2004
Italia	21 febrero 1990	02 marzo 1998
Malasia	09 agosto 1995	13 abril 2002
México	30 junio 1999	07 julio 2002
Países Bajos	22 setiembre 1988	01 agosto 1991
Panamá	18 febrero 1998	22 febrero 2001
Polonia	02 agosto 1991	21 octubre 1994
Portugal	25 julio 1997	03 noviembre 1999
Rumania	23 noviembre 1990	30 agosto 1993
Suecia	17 junio 1997	01 diciembre 1999
Suiza	07 octubre 1988	22 abril 1991
Reino Unido	21 octubre 1991	01 agosto 1997
República Checa	26 setiembre 1996	29 diciembre 2000
Venezuela	20 mayo 1997	18 enero 2002
Vietnam	12 Mayo 2009	19 julio 2011

Fuente: Sice y Uruguay XXI

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AACUE	Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
ALC	América Latina y el Caribe
AOTC	Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC
AP	Alianza del Pacífico
APUA	Antigua Public Utilities Authority
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BL&P	Barbados Light & Power Company Limited
BM	Banco Mundial
BNOC	Barbados National Oil Company Ltd.
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre República, Centroamérica y Estados Unidos (así conocido <i>por sus siglas en inglés</i>)
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CANTO	Caribbean Association of National Telecommunication Organisations
CARICOM	Caribbean Community
CARIFTA	Caribbean Free Trade Association
CBI	Caribbean Basin Initiative
CbI	Citizenship-by-Investment
CCHAC	Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia
CCP	Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de La Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos
CC-SICA	Comité Consultivo del SICA
CDB	Caribbean Development Bank
CEAC	Consejo de Electrificación de América Central
CENPROMYPE	Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica
CENTROESTAD	Comisión Centroamericana de Estadísticas del Sistema de la Integración Centroamericana
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central
CE-SICA	Comité Ejecutivo del SICA
CET	Common External Tariff
CFR-SICA	Consejo Fiscalizador Regional del SICA
CIA	Central Intelligence Agency
CISSCAD	Consejo de Institutos de Seguridad Social de Centroamérica y República Dominicana
CKLN	Caribbean Knowledge and Learning Network
CLDF	CARICOM Legal Drafting Facility
COCATRAM	Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo
COCESNA	Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea
CODICADER	Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
COMIECO	Consejo de Ministros de la Integración Económica
COMTELCA	Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones de Centroamérica
CONCADECO	Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor

228

CRICAP	Consejo Registral Inmobiliario de Centroamérica y Panamá
CRIE	Comisión Regional de Interconexión Eléctrica
CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos
CSM	Caribbean Single Market
CSME	Caribbean Single Market and Economy
CSUCA	Consejo Superior Universitario Centroamericano
CTCAP	Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica, Panamá y República Dominicana
CTPT	Comisión Trinacional del Plan Trifinio
CTU	Caribbean Telecommunications Union
DOMLEC	Dominica Electricity Services Limited
ECCU	Eastern Caribbean Currency Union
ECTEL	Eastern Caribbean States Telecommunications Authority
EOR	Ente Operador Regional
EU	European Union
FDI	Foreign Direct Investment
FOCARD-APS	Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento
FTA	Free Trade Agreement
GAN	Grupo de Alto Nivel
GATT	Acuerdo General de Aranceles y Comercio
GDP	Gross Domestic Product
GRENLEC	Grenada Electricity Services Limited
GT	Grupos Técnicos
HIPCAR	Harmonizing ICT Policies
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
ICC	Iniciativa para la Cuenca del Caribe
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICT	Information and Communications Technology
IGC	Índice Global de Competitividad
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
JPSCo	Jamaica Public Service Company
LAC	Legal Affairs Committee
LATIN-REG	Red Latinoamericana de Mejora Regulatoria y Competitividad
MCCA	Mercado Común Centroamericano
Md	Millones de dólares
MILA	Mercado Integrado Latinoamericano
Mmd	Miles de millones de dólares
NCA	National Competition Authority
NPC	National Petroleum Corporation
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
OECS	Organization of Eastern Caribbean States
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSPESCA	Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano
OUR	Office of Utilities Regulation
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
RECAC	Red Centroamericana de Autoridades Nacionales Encargadas del Tema de Competencia
SE-CAC	Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano

SE-CCAD	Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
SE-CMCA	Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano
SE-COMISCA	Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica
SE-COSEFIN	Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica y República Dominicana
SG-CECC	Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana
SG-SICA	Secretaría General del SICA
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SISCA	Secretaría de la Integración Social Centroamericana
SITCA	Secretaría de Integración Turística Centroamericana
ST-COMMCA	Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica
TGIECA	Tratado General de Integración Económica Centroamericana
TICS	Tratado Centroamericano sobre Inversión y Comercio de Servicios
TPP	Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación
UE	Unión Europea
UK	United Kingdom
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo
US	United States of America
VINLEC	St Vincent Electricity Services Limited
WEF	Foro Económico Mundial
WTO	World Trade Organization
XCD	Eastern Caribbean Dollars

BIBLIOGRAFÍA

I. ARMONIZACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN). MOVILIDAD DE FACTORES PRODUCTIVOS

Alonso, José. *Migración internacional y desarrollo: una revisión a la luz de la crisis*. Economic & Social Affairs, CDP Background Paper No. 11 ST/ESA/2011/CDP/11. Junio 2011.

Carrasco, Pablo. *Análisis de la decisión 608 de la Comunidad Andina sobre protección y promoción de la competencia, y perspectivas sobre su aplicación en el Ecuador*. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, 2011.

Cobos, Ángela. *El MILA y la integración financiera en el marco de la Alianza del Pacífico*. Obra colectiva, *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*. Colegio de Estudios Superiores de Administración –CESA-. Bogotá, 2015.

Comunidad Andina. *Acta de Barahona. Sexta reunión del Consejo Presidencial Andino*. Cartagena, diciembre de 1991.

Comunidad Andina. *Acuerdo de Cartagena*. Decisión 563 de 2003.

Corporación Andina de Fomento –CAF-. *Convenio constitutivo*. Marzo 2015.

Corporación Andina de Fomento –CAF-. *Informe anual 2014*.

Fondo Latinoamericano de Reservas –FLAR-. *Convenio constitutivo*. Octubre 2014.

González, Pérez, Torales. *Estudio sobre Migraciones Internacionales. Migraciones laborales en Sudamérica: La Comunidad Andina*. Oficina Internacional del Trabajo OIT. Ginebra, abril de 2003.

Mendoza, Guido. *El Convenio Simón Rodríguez: importancia del foro socio laboral de la Comunidad Andina*. Biblioteca Digital Andina. Lima, 2004.

Organización de Estados Americanos -OEA – OECD. *Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI)*. Washington, 2015.

Secretaría General de la Comunidad Andina. *Informe anual: Estadísticas de remesas en la Comunidad Andina 2015*. SG/de 689. Lima, 30 de junio de 2015.

Estado de la integración andina. Instituciones, mecanismos y disciplinas relacionados con el comercio. SG/di 666. Lima, 12 de octubre de 2004.

El proceso de armonización de normas prudenciales en la Comunidad Andina. SG/di 381. Lima, 13 de marzo de 2002.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe –SELA-. Secretaría Permanente. *Evolución de la Comunidad Andina -CAN-* SP/Di N° 7-14. Caracas, agosto de 2014.

232**II. ARMONIZACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS EN LA COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM). MOVILIDAD DE FACTORES PRODUCTIVOS**

Banco Mundial. (2010). *Caribbean Regional Electricity Generation, Interconnection, and Fuels Supply Strategy Final Report*. [Documento en línea] Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/03/13747269/caribbean-regional-electricity-generation-interconnection-fuels-supply-strategy> [Consultado el 17 de septiembre, 2015]

(2014). *Doing Business 2014 Fact Sheet: Caribbean* [Documento en línea] Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/press/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Fact-Sheets/DB14/DB14CaribbeanFactSheetEnglish.pdf> [Consultado el 17 de septiembre, 2015].

(2009). *The Nurse Labor & Education Markets in the English-Speaking CARICOM: Issues and Options for Reform*. Report No. 48988-LAC. Human Development Department Caribbean Country Management Unit Latin America and the Caribbean Region. Washington: World Bank. [Documento en línea]. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTJAMAICA/Resources/The_Nurse_Labor_Education_Market_Eng.pdf [Consultado el 17 de septiembre, 2015].

Byron, J. (2010). "CARICOM and Security Governance: Probing the Limits of Regional Cooperation" . Hall, K. O., & Chuck-A-Sang, M. *CARICOM: Policy Options for International Engagement*. Kingston: Ian Randle. pp. 438-551.

CARICOM. (2014). *CARICOM at 40: Investing in the Future*. Georgetown, Guyana: CARICOM. [Documento en línea] Disponible en: <http://www.newsdeskmedia.com/images/Upload/PDFs/CARICOM40-Full-web-book.pdf> [Consultado el 17 de septiembre, 2015].

(2011). "History of the Caribbean Community (CARICOM)." Georgetown: Guyana. [Documento en línea] Disponible en: <http://www.caricom.org/jsp/community/history.jsp?menu=community>

(2011a). "CARICOM DECLARATION OF LABOR AND INDUSTRIAL RELATIONS PRINCIPLES" . [Documento en línea] Disponible en: http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal_instruments/declaration_labor_principles.jsp [Consultado el 17 de septiembre, 2015]

(2010). *CARICOM Selected Economic Indicators: 2002, 2006-2010 Statistics Program*, CARICOM Secretariat. [Documento en línea] Disponible en: www.caricomstats.org/Files/Publications/Economic%20Handbook/ExecutiveSummary.pdf [Consultado el 10 de septiembre, 2015]

(2005). *CARICOM: Our Caribbean Community*. Kingston, Jamaica: Ian Randle Publishers.

(2001): *Revised Treaty of Chaguaramas for the Establishment of the Caribbean Community and the CARICOM Single Market and Economy*. Georgetown: CARICOM Secretariat. [Documento en línea] Disponible en: www.caricom.org/jsp/community/revised_treaty-text.pdf Consultado el 10 de noviembre, 2009]

- (1973). *Treaty of Chaguaramas for the Establishment of the Caribbean Community and Common Market*. [Documento en línea] Disponible en: [_www.caricom.org](http://www.caricom.org). [Consultado el 1 de noviembre, 2009].
- Castalia. (2010). *Sustainable Energy Framework for Barbados* (Vol. 1). [Documento en línea] Disponible en: <https://bajan.files.wordpress.com/2011/07/barbados-sustainable-energy-framework-vol-i.pdf> [Consultado el 10 de septiembre, 2015]
- Chai, J. and Goyal, R. (2008). *Tax Concessions and Foreign Direct Investment in the Eastern Caribbean Currency Union*. Trabajo en progreso WP/08/257, Fondo Monetario Internacional
- CDB (2014). *Caribbean Economic Review & Outlook for 2015*. Caribbean Development Bank Wildey, St. Michaels Barbados.
- CIA. (2015). *World Fact Book*. Washington: CIA. [Documento en línea] Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html> [Consultado el 17 de septiembre, 2015].
- Comisión del Comercio Justo de Barbados. (2012). *Renewable Energy, Where Are We ?* [Documento en línea] Disponible en: http://www.ftc.gov.bb/index.php?option=com_content&task=view&id=212&Itemid=26 [Consultado el 10 de septiembre, 2015].
- Consejo del Caribe para la Ciencia y la Tecnología. (1999) *Renewable Energy in the Caribbean Where We Are; Where We Should Be*. [Documento en línea] Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/10253/carg0565.pdf> [Consultado el 17 de septiembre, 2015]
- Downes, A. (2006). *Caribbean Labor Market Challenges and Policies*. Santiago, Chile: CEPAL (Economic Development Division). [Documento en línea] Disponible en: <http://www.cepal.org/en/publications/5410-caribbean-labor-market-challenges-and-policies> [Consultado el 10 de septiembre, 2015].
- (2004). "Arthur Lewis and Industrial Development in the Caribbean: An Assessment." Presented at a conference on 'The Lewis Model after 50 years: Assessing Sir Arthur Lewis' Contribution to Development Economics and Policy', University of Manchester, July 6-7, 2004. [Documento en línea] Disponible en: <https://www.cavehill.uwi.edu/salises/about-us/sir-arthur-lewis/arthurindus.aspx> [Consultado el 10 de septiembre, 2015].
- Duffy-Mayers, L. (2010). *Caribbean Hotel Energy Efficiency Action Program (CHENACT)*. [Documento en línea] Disponible en: <http://www.onecaribbean.org/content/files/CHENACTPresentationFinalMarch30.pdf> [Consultado el 10 de septiembre, 2015].
- Gilbert-Roberts, T. (2013). *The Politics of Integration: Caribbean Sovereignty Revisited*. Kingston: Ian Randle Publishers.
- Girvan, N. (2007). *Towards a Single Development Vision and the Role of the Single Economy. Caribbean Community (CARICOM)*. Georgetown, Guyana: CARICOM. [Documento en línea] Disponible en:

234

http://caricom.org/new/jsp/single_market/single_economy_girvan.pdf [Consultado el 10 de septiembre, 2015].

Gomes, P. I. (2010). "CARICOM Integration: The Need for Institutional Transformation" . Hall, K. O., & Chuck-A-Sang, M. CARICOM: Policy Options for International Engagement. Kingston: Ian Randle pp.44-59.

Hall, K. O., & Chuck-A-Sang, M. (2007). *CARICOM Single Market and Economy: challenges, benefits and prospects*. Kingston: Ian Randle Publishers.

ILO (2008). *CARIBLEX: Database of Labor Legislation of ILO Member States in the English and Dutch Speaking Caribbean*. [Documento en línea] Disponible en: http://blue.lim.ilo.org/cariblex/how_to_use.shtml [Consultado el 17 de septiembre, 2015]

Kandil, M. M. E., Lindow, G., Mansilla, M. M., Okwuokei, M. J. C., Schmittmann, J. M., Chen, Q. & Stavis, S. (2014). *Labor Market Issues in the Caribbean: Scope to Mobilize Employment Growth* (No. 14-115). International Monetary Fund. [Documento en línea] Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14115.pdf> [Consultado el 17 de septiembre, 2015]

Ministerio de Energía y Asuntos Energéticos. (2015). *About the Energy Division: Overview*. [Documento en línea] Disponible en: <http://www.energy.gov.bb/web/about-the-energy-division> [Consultado el 10 de septiembre, 2015].

Moore, W. (2010). Trade and Industry Policy in the Caribbean. In *Growth and Development Strategies for the Caribbean* (pp. 125-150). Bridgetown: Caribbean Development Bank.

OEA y LNER (Laboratorio Nacional de Energías Renovables). (2012). *Energy Policy and Sector Analysis in the Caribbean (2010–2011) Assessing Antigua and Barbuda; the Bahamas, Dominica, Grenada, St. Lucia, St. Kitts and Nevis; and St. Vincent and the Grenadines*. [Documento en línea] Disponible en: http://www.ecpamericas.org/data/files/Initiatives/lccc_caribbean/LCCC_Report_Final_May2012.pdf [Consultado el 17 de septiembre, 2015]

Renewable Energy & Energy Efficiency Partnership. (2012). *Energy Profile Barbados*. [Documento en línea] Disponible en: <http://www.reegle.info/countries/barbados-energy-profile/BB> [Consultado el 17 de septiembre, 2015]

Sam, K. L. (2012). "Migration Management for Small Island Developing States (SIDS): A Security Review of the Caribbean Community's (CARICOM) Free Movement Policy." [Documento en línea] Disponible en: <http://sidsgg.webs.com/2012/proceedings/Lee%20Sam%20SIDS%20Migration%20Review.pdf> [Consultado el 10 de septiembre, 2015]

Sosa, S. (2006), *'Tax Incentives and Investment in the Eastern Caribbean'* Working Paper WP/06/23, International Monetary Fund.

Williams, P. (2010). *Fundamentals of the Energy Sector in Barbados*, (August). [Documento en línea] Disponible en: <http://businessbarbados.com/industries/energy-and-utilities/fundamentals-of-the-energy-sector-in-barbados/> [Consultado el 10 de septiembre, 2015].

III. ARMONIZACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS EN EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)

- Cecchini P. (2003). Integración económica: contenido, eficacia y política. En *El proceso de integración centroamericano y el papel de la Unión Europea*. Bruselas.
- Cerdas, R. (2005) Las instituciones de Integración en Centroamérica: De la retórica a la descomposición. San José, Costa Rica: EUNED.
- Comisión Europea (2003) El proceso de integración centroamericano y el papel de la Unión Europea. Bruselas.
- Cordero, M. (2013) El comercio de bienes y servicios en Centroamérica: una nueva mirada en el 2013. México D.F.: CEPAL.
- Damaso, M. (2003) La lenta arquitectura de la integración centroamericana. *En Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*. México D.F.
- Delgado, F. y Meza, M. (2011) Developments in Financial Supervision and the Use of Macroprudential Measures in Central America. Washington: IMF.
- González, A. (2005) La aplicación del Tratado del Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. *En Estudios Jurídicos sobre el TLC entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos*. San José, Costa Rica: ASE-TLC.
- (2006) El proceso de negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos: la experiencia del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. INTAL-ITD. Washington.
- Granados, J., Lizano, E. y Ocampo F. (2008) El desafío de un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- Morales Barahona, O. (2014) Análisis de experiencias centroamericanas en incentivos a exportaciones e inversiones extranjeras. San Salvador: GIZ.
- Naciones Unidas (2015). Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos, Honduras. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/020/22/PDF/G1502022.pdf?OpenElement>
- (2015). Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos, Panamá. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/022/54/PDF/G1502254.pdf?OpenElement>
- (2014). Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos, Costa Rica. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/111/40/PDF/G1411140.pdf?OpenElement>
- (2014). Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos, El Salvador. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/140/48/PDF/G1414048.pdf?OpenElement>

236

(2014). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, El Salvador. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/245/61/PDF/G1424561.pdf?OpenElement>

(2014). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, República Dominicana. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/129/69/PDF/G1412969.pdf?OpenElement>

(2014). Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 b) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo, Costa Rica. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/109/55/PDF/G1410955.pdf?OpenElement>

(2014). Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos, Nicaragua. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/110/13/PDF/G1411013.pdf?OpenElement>

(2014). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Nicaragua. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/070/71/PDF/G1407071.pdf?OpenElement>

(2013). Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos, Belice. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/157/67/PDF/G1315767.pdf?OpenElement>

(2013). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Belice. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/189/54/PDF/G1318954.pdf?OpenElement>

(2013). Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos, República Dominicana. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/184/90/PDF/G1318490.pdf?OpenElement>

(2012). Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos, Guatemala. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/157/63/PDF/G1215763.pdf?OpenElement>

(2012). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Guatemala. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/100/36/PDF/G1310036.pdf?OpenElement>

Organización Internacional del Trabajo (2006). Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015. Brasilia.

Pérez C., Soto H. y Pellandra, A (2013) Integración social en Centroamérica: Situación al 2012, tendencias y propuestas. México D.F.: CEPAL.

Santamaría V. (2009) Política comercial centroamericana: desde el Tratado General hasta la negociación con la Unión Europea. *En Política Comercial en Centroamérica: Perspectivas del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y retos para las pequeñas y medianas*

empresas. San José: INCAE.

Secretaría de Integración Económica Centroamericana (2006) Relaciones comerciales y de cooperación entre Centroamérica y la Unión Europea. Ciudad de Guatemala: SIECA.

Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana. Guatemala, marzo 2014.

SISCA (2013). Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana. San Salvador: SICA.

Trejos, A. (2006) La Integración Centroamericana y su impacto en las relaciones con Europa. Working Paper. Washington: BID-INTAL.

Tratados, protocolos, decisiones y otra legislación

Convenio Marco para la Conformación de la Unión Aduanera Centroamericana (2007). Guatemala.

VII Cumbre de Presidentes Centroamericanos (1990). Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA). Antigua, Guatemala.

Declaración del Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana (2013) San José, Costa Rica.

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos --Protocolo de Tegucigalpa-- (1991)

Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana --Protocolo de Guatemala-- (1993)

Protocolo al Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (2007)

Segundo Protocolo al Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. (2011)

Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. 2002.

IV. ARMONIZACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO

Alianza del Pacífico. Objetivos. [Portal web] Disponible: <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/#la-alianza-del-pacifico-y-sus-objetivos>. [Consulta 2015, agosto 1]

(2014). IX Cumbre de Líderes. *Declaración de Punta Mita, México*. Disponible: <http://www.sice.oas.org/TPD/PacificAlliance/PresidentialDeclarations/IXSummitPuntaMitaDeclarations.pdf> [Consulta 2015, agosto 1]

(2013). VII Cumbre de Líderes. *Declaración de Cali, Colombia*. Disponible: <http://www.sice.oas.org/TPD/PacificAlliance/PresidentialDeclarations/VIIsummitCaliDeclarations.pdf> [Consulta 2015, agosto 1]

238

(2012a). V Cumbre de Líderes. *Declaración Conjunta. Presidentes de la Alianza del Pacífico*. Cádiz, España. Disponible: <http://www.sice.oas.org/TPD/PacificAlliance/PresidentialDeclarations/VSummitCadizDeclarations.pdf> [Consulta 2015, agosto 1]

(2012b). IV Cumbre de Líderes. *Declaración*. Disponible: <http://www.sice.oas.org/TPD/PacificAlliance/PresidentialDeclarations/IVSummitParanalDeclarations.pdf> [Consulta 2015, agosto 1]

(2011a). *Declaración de Mérida de la II Cumbre de la Alianza del Pacífico*. Mérida, México. Disponible: <http://www.sice.oas.org/TPD/PacificAlliance/PresidentialDeclarations/IISummitMeridaDeclarations.pdf>. [Consulta 2015, agosto 1]

(2011 abril 28). *Declaración de Presidencial sobre la Alianza del Pacífico*. Lima, Perú. Disponible: <http://www.sice.oas.org/TPD/PacificAlliance/PresidentialDeclarations/ISummitLimaDeclarations.pdf> [Consulta, 2015 julio 27].

(sf) Guía del Viajero de la Alianza del Pacífico. Disponible: <http://alianzapacifico.net/guia-del-viajero-de-la-alianza-del-pacifico> [Consulta 2015, agosto 1]

Álvarez Londoño, L.F. (Enero-junio 2008) "Últimas Tendencias en Derecho de la Competencia en América Latina," *SJ Universitas*. Bogotá (Colombia) N° 115: 247-262 [Consulta, 2015 julio 27].

Badawy, M. (2013, septiembre 25). Latin America's Pacific Alliance Liberalizes Trade [Revista en línea] Disponible: <http://www.reuters.com/article/2013/09/25/trade-latinamerica-idUSL2N0HL27620130925> [Consulta: 2015 julio 12]

Banco Mundial (2014) *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency*. 12ª ed. Washington, DC.: Grupo Banco Mundial. 318 pp.

BID. *La informalidad no es un seguro de desempleo*. [Documento en línea] Disponible: <http://www.iadb.org/es/temas/trabajo-y-pensiones/la-informalidad-no-es-un-seguro-de-desempleo.7368.html>

BMV compra acciones en la bolsa de Perú (2013 febrero 28) *El Economista* <http://eleconomista.com.mx/mercados-estadisticas/2013/02/28/bmv-compra-acciones-bolsa-peru> [Consulta: 2015, julio 18]

Buchanan, R. Fusiones y adquisiciones: Los M&A florecen en América Latina. [Documento en línea] Disponible: <http://latintrade.com/es/fusiones-y-adquisiciones-los-ma-florecen-en-america-latina/> [Consulta: 2015, septiembre 27]

BusinessCol.com (2013, marzo 2) Bolsa Mexicana interesada en comprar parte de la Bolsa de Lima [Portal web] Disponible: <http://www.businesscol.com/noticias/fullnews.php?id=25544> [Consulta: 2015 julio 12]

- CAF/IFC. *Regulación de la inversión extranjera en América Latina. Regulaciones y opciones para reformas al clima de inversión*. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva. [Documento en línea] Disponible: <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/377/cafn14final.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Consulta: 2015 julio 12]
- Carballo Pérez, A. y Camacho Mier y Terán, I. (2012) Introducción: Mejora Regulatoria y Competitividad en América Latina en COFEMER *Reforma Regulatoria en América Latina*. México, DF, 2012. COFEMER. 150 pp.
- Chile. DIRECON (2013) *Guía sobre buenas prácticas regulatorias* [Documento en línea] Disponible: <http://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2013/09/Gu%C3%ADa-sobre-Buenas-Pr%C3%A1cticas-Regulatorias-copia.pdf> [Consulta: 2015 julio 05]
- Ley de Defensa de la Libre Competencia*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Legislación Chilena [Documento en línea] Disponible: http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2012/09/DL_211.pdf [Consulta: 2015, agosto 11]
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Medida 33 de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento: Eficiencia y coherencia regulatoria. Disponible: <http://www.economia.gob.cl/medida-33> [Consulta: 2015, agosto 11]
- Colombia. DANE. (2015, febrero 9). Medición del empleo informal y Seguridad Social Trimestre octubre-diciembre 2014. Boletín de Prensa [Portal web] Disponible: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/rechinformalidadoctdic2014.pdf> [Consulta: 2015, agosto 31]
- Ley 1340 de 2009, por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia*. Alcaldía de Bogotá. [Documento en línea] Disponible: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36912> [Consulta: 2015, agosto 11]
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 100 Preguntas de la Alianza del Pacífico. [Portal web] Disponible: <http://www.mincit.gov.co/tlc/publicaciones.php?id=7180> [Consulta: 2015, julio 15]
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Arco del Pacífico Latinoamericano. Disponible: <http://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/la-pacific-arch> [Consulta: 2015, julio 18]
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2014, junio) *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2613-P). Santiago de Chile, Naciones Unidas. 153 pp.
- Cruz, A. (201, julio 24) Alianza del Pacífico buscará atraer turistas chinos en 2015. [Portal web] La Republica.pe. Disponible: <http://www.larepublica.pe/24-07-2014/alianza-del-pacifico-buscara-atraer-turistas-chinos-en-2015> [Consulta: 2015, agosto 18]

240

El espectador.com. (2012, diciembre 20) Alianza del Pacífico, proceso de integración más grande de América Latina. [Portal web] Disponible: <http://web.archive.org/web/20120924050928/http://www.elespectador.com/economia/articulo-351449-alianza-del-pacifico-proceso-de-integracion-mas-grande-de-america> [Consulta: 2015, julio 18]

Elías, D. (2013, octubre 11) Desplome de 71% en la inversión de empresas mexicanas en el exterior. [Portal web] El Financiero, Disponible: <http://www.elfinanciero.com.mx/archivo/desplome-de-71-en-la-inversion-de-empresas-mexicanas-en-el-exterior.html> [Consulta: 2015, julio 15]

EY (2015, febrero) *Guía de Negocios e Inversión de la Alianza del Pacífico 2015 / 2016* 216 pp. Disponible: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-guia-de-negocios-de-la-alianza-del-pacifico/\\$FILE/EY-guia-de-negocios-de-la-alianza-del-pacifico.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-guia-de-negocios-de-la-alianza-del-pacifico/$FILE/EY-guia-de-negocios-de-la-alianza-del-pacifico.pdf) [Consulta: 2015, julio 15]

FMI. (2015) *World Economic Outlook*. [Portal web] Disponible: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/weoselco.aspx?g=205&sg=All+countries+%2f+Emerging+market+and+developing+economies+%2f+Latin+America+and+the+Caribbean> [Consulta: 2015, julio 15]

Forbes. (2014, diciembre) *Best Countries for Business*. [Portal web] Disponible: <http://www.forbes.com/best-countries-for-business/list/> [Consulta: 2015, julio 15]

George, S. (2014) *The Pacific Pumas. An Emerging Model for Emerging Markets*. Washington, DC. Bertelsmann Foundation. 56 pp.

Gómez Acosta, A., Castellanos Mendoza, A. y Gil Sánchez, C. (2012) "Mejora regulatoria en Colombia," en COFEMER *Reforma Regulatoria en América Latina*. México, DF, 2012. COFEMER.

INEGI (2015, abril 27) Indicadores de ocupación y empleo. Cifras oportunas durante marzo de 2015. BOLETÍN DE PRENSA. NÚM. 155/15 [Portal web] Disponible: <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/iooe/iooe201504.pdf> [Consulta: 2015, agosto 18]

La Razón (Edición Impresa) / AFP / Paracas (Perú) 12 de julio de 2015.

Latin American Initiatives (2011 enero) MILA: A New Phase of Integration in Latin America. [Revista en línea]. Disponible: <http://latamalternatives.com/Files/MEDIAPRESS1.pdf>. [Consulta: 2015, agosto 18]

México. Presidencia (2012, marzo 2) México promueve políticas en materia de mejora regulatoria [Portal web] Disponible: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/03/mexico-promueve-politicas-en-materia-de-mejora-regulatoria/> [Consulta: 2015, julio 8]

Ley Federal de Competencia Económica Diario Oficial de la Federación. [Documento en línea] Disponible: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE.pdf> [Consulta: 2015, agosto 11]

- (2015, septiembre 11) Convocatoria para presentar propuestas para la integración del Segundo Programa de Trabajo de Cooperación Regulatoria de la Alianza del Pacífico entre Chile, Colombia, México y Perú. *Diario Oficial de la Federación*. <http://dof.gob.mx/notadetalle.php?codigo=5408263&fecha=11/09/2015> [Consulta: 2015, julio 10]
- Secretaría de Economía (sf) "Formalizan México, EU y Canadá, acuerdo de reconocimiento para la práctica internacional de la arquitectura," [Portal web] Disponible: <http://www.economia.gob.mx/eventos-noticias/sala-de-prensa/comunicados/6194-formalizan-mexico-eu-y-canada-acuerdo-de-reconocimiento-para-la-practica-internacional-de-la-arqui> [Consulta: 2015, agosto 18]
- Senado de la República Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. (2014). La Alianza del Pacífico. ¿El futuro de la integración latinoamericana? Disponible: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/serieapuntesderecho9.pdf> [Consulta: 2015, julio 18]
- MILA Newsletter (2015, septiembre) N° 47. [Portal web] Disponible: <http://www.mercadomila.com/newsletter> [Consulta: 2015, agosto 28]
- Mota, M. (2003). *Competition Policy: Theory and Practice*. Cambridge University Press.
- Nielson, J. (2012). *Labour Mobility in Regional Trade Agreements. Current Regimes For Temporary Movement of Service Providers*. Joint WTO- World Bank Symposium on movement of natural persons (mode 4) under the GATS. Trade Directorate. OECD.
- OCDE (2014, abril 1) Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia. Más allá de la simplificación administrativa Disponible: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-la-politica-regulatoria-en-colombia_9789264201965-es
- OCDE-BID. (sf) La competencia en América Latina y el Caribe. Los 10 años del Foro Latinoamericano de Competencia OCDE-BID. Washington DC. [Portal web] Disponible: <http://www.oecd.org/competition/latinamerica/LACF10thAnniversaryBrochureES.pdf> [Consulta: 2015, agosto 18]
- OEA, BID, OCDE. (2012). *Migración Internacional en las Américas. Segundo Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas* (SICREMI). [Portal web] Disponible: <http://www.migracionoea.org/sicremi/documentos/sicremi2012informeespanol.pdf> [Consulta: 2015, agosto 18]
- OMC. (1994) Acuerdos de Marrakesh. *Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS)*.
- Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)
- Perú. INDECOPI. Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, Decreto Legislativo N° 1034 [Documento en línea] Disponible: <http://www.indecopi.gob.pe/repositorioaps/0/2/par/leyesclc/dl1034.pdf> [Consulta: 2015, agosto 11]

242

INEI. VI. La Informalidad y la Fuerza de Trabajo. pp. 113-124. Disponible: <http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicacionesdigitales/Est/Lib1154/cap06.pdf> [Consulta: 2015, agosto 18]

MINCETUR, *Estadísticas*. PERÚ, Llegada de Turistas 2004-2013 (Según País de Residencia) Disponible: <http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=3459> [Consulta: 2015, agosto 18]

Santandertrade. Chile. Inversión Extranjera [Portal web] Disponible: <https://es.santandertrade.com/establecerse-extranjero/chile/inversion-extranjera> [Consulta: 2015, julio 28]

Perú. Inversión Extranjera [Portal web] Disponible: <https://es.santandertrade.com/establecerse-extranjero/peru/invertir#> [Consulta: 2015, julio 28]

Transactional Track Record Blog (2015, junio 3) [Portal web] Disponible: América Latina-Actividad en fusiones y adquisiciones en América Latina se ralentiza en mayo <http://intel.ttreCORD.com/america-latina-actividad-en-fusiones-y-adquisiciones-en-america-latina-se-ralentiza-en-mayo/> [Consulta: 2015, septiembre 28].

UNCTAD (2014) *Informe sobre las inversiones en el mundo 2014*. Panorama General, Ginebra, Suiza, 48 pp.

USTR (2011, noviembre 11) Outlines of TPP [Portal web] Disponible: <https://ustr.gov/tpp/outlines-of-TPP>

Zepeda, C. (2015, mayo 14) Requerirá tiempo para que Mila despegue en México: BMV, El Financiero [Portal web] Disponible: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/requerira-tiempo-para-que-mila-despegue-en-mexico-bmv.html> [Consulta: 2015, julio 28]

V. ARMONIZACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS EN EL MERCOSUR

Banco Central de la República Argentina (BCRA). (2015). *Comunicación "B" 11033*. Documento en línea. Disponible: <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/comytexord/B11033.pdf>. Consulta: 2015, agosto 18.

Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID – INTAL). *Informe MERCOSUR*. Varios números. "[Documento en línea]. Disponible: http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/ObrasDigitalizadas.aspx?sub_base=ISI.MERCOSUR.ES&clase=M. [Consulta: 2015, agosto 7]

Baraldi, Camila (2014). *A experiência do Mercosul em matéria de migrações*. En Revista Pontes N° 10. Disponible en: http://pt.ictsd.org/sites/default/files/review/pontes10-10_0.pdf. [Consulta: 2015, agosto 6]

Bruni, Jorge. (2003). *Los órganos socio laborales del MERCOSUR. Historia y estado actual de la cuestión. La construcción de la dimensión social del MERCOSUR. Un largo proceso a recorrer*. [Documento en línea]. Disponible: http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/pdf/dec_soclabor.pdf [Consulta: 2015, agosto 11].

- Corporación Andina de Fomento – CAF. (2014). *Educación técnica y formación profesional en América Latina. El reto de la productividad*. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva N°13/2014. [Documento en línea]. Disponible: http://publicaciones.caf.com/media/38365/educacion_tecnica_formacion_profesional.pdf. [Consulta: 2015, septiembre 22].
- Cano Linares, María Ángeles. (2007). *MERCOSUR y los Protocolos de Colonia y de Buenos Aires: una tentativa de acuerdos subregionales de promoción y protección de inversiones*. En Revista electrónica iberoamericana, Vol.1 N° 2. [Documento en línea]. Disponible: http://www2.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/REIB_01_02_MA_Cano_Linares.pdf. Consulta: 2015, agosto 19.
- Dirección Nacional de Migración – Argentina. DNM. [Portal web]. Disponible <http://www.migraciones.gov.ar/>. [Consulta: 2015, agosto 11].
- DNM (2015) Dirección Nacional de Migraciones. *Síntesis estadística de radicaciones. Informe especial del Año 2014*. [Documento en línea]. Disponible en http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Sintesis%20Estadisticas%20Radicaciones%20a%20Diciembre%202014.pdf. Consulta: 2015, agosto 10
- Dutra, Delia; De Almeida, Sandro; Tonhati, Tania; Palermo, Gabrielle. (2015). *A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro*. En Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Antonio Tadeu; Tonhati, Tânia (Orgs.) *A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro*. Cadernos OBMigra, Ed. Especial, Brasília, 2015. [Documento en línea]. Disponible <http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra/article/view/14893/10659>. [Consulta: 2015, agosto 28]
- Godio, Julio. (2004) *El MERCOSUR, los trabajadores y el ALCA. Un estudio sobre la relación entre el sindicalismo político y la integración en el Cono Sur*. Buenos Aires, Argentina. [Documento en línea]. Disponible: https://books.google.com.ar/books?id=EOX90l_EZqAC&pg=PA105&lpg=PA105&dq=ACUERDO+MULTILATERAL+DE+SEGURIDAD+SOCIAL+DEL+MERCADO+COMUN+DEL+SUR&source=bl&ots=Mto47tcef7&sig=J1Qp_Rctku56_ow5eS085TJVjE&hl=es&sa=X&ved=0CCKQ6AEwAzgKahUKewiE0fCSwrDHAhXHhZAKHRWYAk8#v=onepage&q=acuerdo%20multilateral%20de%20seguridad%20social&f=false. [Consulta: 2015, agosto 10]
- GrzetichLongMERCOSUR, Antonio. (2015). *La integración del MERCOSUR en materia de seguridad social*. [Documento en línea]. Disponible: http://www.upf.edu/iuslabor/_pdf/2005-3/GrzetichLongMERCOSUR.pdf. Consulta: 2015, agosto 18]
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística – IBGE. (2011). *Censo Demográfico 2010. Características da população e dos domicílios Resultados do universo*. [Documento en línea]. Disponible <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/estimativas-do-ibge/censo-demografico-ibge-2010.pdf>
- IBGE (2012) *Migración*. En: Censo demográfico de 2010: Resultados generales de la muestra. IBGE, Río de Janeiro. Disponible en ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_Gerais_da_Amostra/resultados_gerais_amostra.pdf Consulta: 2015, agosto 27

244

Instituto Nacional de Estadística y Censos. INDEC (2014, a). *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010*. "Disponible: <http://www.censo2010.indec.gov.ar/#> (Consulta: 2015, agosto 25)

INDEC (2014, b). *Migraciones*. [Documento en línea]. Disponible: <http://www.indec.gov.ar/desaweb/comunidadeducativa/migraciones.pdf> (Consulta: 2015, agosto 24)

International Institute for Sustainable Development (IISD). (2015 a). Martin Dietrich Brauch, Martin. *Los Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones (ACFIs) entre Brasil y Mozambique y entre Brasil y Angola: Una Descripción General*. En *Investment treaty news*, N° 2, Tomo 6, mayo 2015. [Documento en línea]. Disponible: <http://www.iisd.org/sites/default/files/publications/iisd-itn-may-2015-sp.pdf>. [Consulta: 2015, septiembre 8].

IISD (2015 b). Morosini, Fabio y Ratton Sanchez Badin, Michelle. *El Acuerdo brasilero de Cooperación y de Facilitación de las Inversiones (ACFI): ¿Una nueva fórmula para los acuerdos internacionales de inversión?*. En *Investment treaty news*, N° 3, Tomo 6, agosto 2015. [Documento en línea]. Disponible: <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/iisd-itn-agosto-2015-espanol.pdf>. [Consulta: 2015, septiembre 8].

Mansueti, Hugo Roberto. (2002). *Naturaleza Jurídica y proyección institucional de la Declaración sociolaboral del MERCOSUR*. Tesis doctoral. [Documento en línea]. Disponible: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/tesis/naturaleza-juridica-y-proyeccion-institucional-de-la-declaracion-sociolaboral-del-MERCOSUR.pdf>. [Consulta: 2015, agosto 8]

MERCOSUR. [Portal web]. Disponible: <http://www.MERCOSUR.int/>. [Consulta: 2015, agosto 12]

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina - MECON (2011). Rozemberg, Ricardo y Leroux, Christian. *Movilidad de factores en el MERCOSUR. Libre circulación de capitales productivos (IED)*, en *Estudios para el dialogo macroeconómico en el MERCOSUR*. [Documento en línea]. Disponible: <https://www.gmm-MERCOSUR.org/?x=wD57N4q5hezxneJ6kqoqahgLQfmDbMb6deSmtMaAVJw1rqRaii2Zyg>. [Consulta: 2015, agosto 10].

Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (MRE). [Portal web]. Disponible: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br> [Consulta: 2015, agosto 10].

Ministerio de trabajo de Argentina [portal web]. Disponible: www.trabajo.gob.ar [Consulta: 2015, agosto 10].

Ministerio do Trabalho e Empleo (MTE). (2010). *Cómo trabajar en los países del MERCOSUR: Guía dirigida a los Nacionales de los Estados Parte del Merosur*. Brasilia. "[Documento en línea]. Disponible: http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/file/6522/1/trabajo_-_cartilha_trabalho_mercosul_esp.pdf. [Consulta, 2015, agosto 5]

Novick, Susana (2006). *MERCOSUR y migraciones, el caso argentino*. [Documento en línea]. Disponible: <http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/Novick.Alap..pdf>. [Consulta: 2015, septiembre 10]

- Oliveria, Antonio Tadeu de. (2015). *O perfil geral dos imigrantes no Brasil a partir dos censos demográficos 2000 e 2010*. En Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Antonio Tadeu; Tonhati, Tânia (Orgs.) *A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro*. Cadernos OBMigra, Ed. Especial, Brasília, 2015. [Documento en línea]. Disponible: <http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra/article/view/14893/10659>. [Consulta: 2015, agosto 28]
- Organización de las Naciones Unidas – ONU. [Portal web]. Disponible: <http://www.un.org>. Consulta: 2015, agosto 12.
- Organización Iberoamericana De Seguridad Social- OISS. (2011). *Convenios, Acuerdos E Instrumentos Jurídicos Complementarios De Seguridad Social De La Comunidad Iberoamericana*. [Documento en línea]. Disponible: http://www.oiss.org/IMG/pdf/LIBRO_CONVENIOS_ACUALIZACION_2011.pdf. [Consulta: 2015, agosto 31].
- Organización Internacional del Trabajo – OIT. (2003). Ferreira, María Cristina. *La formación profesional en el MERCOSUR*. [Documento en línea]. Disponible: <http://www.oitcinterfor.org/publicaci%C3%B3n/formaci%C3%B3n-profesional-MERCOSUR>. Consulta: 2015, agosto 12].
- Organización Internacional para las Migraciones – OIM. Oficina Regional para América del Sur. Portal web. [Portal web]. Disponible: argentina.iom.int. [Consulta: 2015, agosto 2].
- OIM, 2015. World Migration. Disponible en: <https://www.iom.int/world-migration>. Consulta: 2015, agosto 27.
- OIM. (2010). *Perfil Migratorio del Brasil 2009*. [Documento en línea]. Disponible http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=41_42&products_id=632&language=es [Consulta: 2015, agosto 10].
- OIM. (2011 a). *Perfil Migratorio del Paraguay 2011*. [Documento en línea]. Disponible <http://publications.iom.int/bookstore/free/PerfilMigratoriodeParaguay.pdf> [Consulta: 2015, agosto 10].
- OIM. (2011 b). *Perfil Migratorio del Uruguay 2011*. [Documento en línea]. Disponible http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=41_42&products_id=773 [Consulta: 2015, agosto 10].
- OIM. (2012 a). *Panorama Migratorio de América del Sur 2012*. [Documento en línea]. Disponible http://www.argentina.iom.int/no/images/PERFIL_MIGRATORIO_DE_ARGENTINA2012.pdf [Consulta: 2015, agosto 10].
- OIM. (2012 b). *Perfil Migratorio del Argentina 2012*. [Documento en línea]. Disponible https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama_Migratorio_de_America_del_Sur_2012.pdf [Consulta: 2015, agosto 10].
- OIM. (2012 c). Alfonso, Adriana. *Integración y Migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina. Cuadernos Migratorios N° 3*. [Documento en línea]. Disponible:

246

http://www.argentina.iom.int/no/images/Cuadernos_Migratorios_3_-_Integraci%C3%B3n_y_migraciones.pdf [Consulta: 2015, agosto 7]

OIT. (2015). *Migraciones laborales en Argentina: protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales*. [Documento en línea]. Disponible: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_379419.pdf. [Consulta: 2015, agosto 30]

Perotti, Alejandro Daniel. (2006). *El fallo "Aquino" de la Corte Suprema: una introducción a la aplicación judicial de la declaración sociolaboral del Mercosu*. [Documento en línea]. Disponible: <http://www.infojus.gov.ar/alejandro-daniel-perotti-fallo-aquino-corte-suprema-una-introduccion-aplicacion-judicial-declaracion-sociolaboral-MERCOSUR-dacf060037-2006/123456789-0abc-defg7300-60fcanirtcod> . Consulta: 2015, agosto 20

Robles, Alberto José. (2002). *Balance y perspectivas de los organismos sociolaborales del MERCOSUR*. Argentina. [Documento en línea]. Disponible: http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/serie_temas/ST_BalancePerpectivas_Robles.pdf . [Consulta: 2015, agosto 10]

Seguridad social para todos (SSPT). Portal web. Disponible: <http://www.seguridadsocialparatodos.org/>

Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). Portal web. Disponible: <http://www.sice.oas.org/>. [Consulta: 2015, agosto 12]

Uriarte, Oscar Ermida. *La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y su aplicabilidad judicial*, en revista Pistas N° 5, Octubre 2001.[Documento en línea]. Disponible: http://clasev.net/v2/pluginfile.php/64946/mod_resource/content/1/La%20Declaraci%C3%B3n%20Sociolaboral%20del%20MERCOSUR%20y%20su%20aplicabilidad%20judicial.pdf (Consulta: 2015, agosto 24)