

Los profesionales, los “servicios” y las políticas públicas de libre circulación en el MERCOSUR

Solanas, Facundo*

Resumen

Este artículo propone abordar desde la perspectiva de la sociología de la acción pública y, en particular desde el enfoque de las transferencias, la forma en que se construye el espacio profesional formal para la libre circulación en el MERCOSUR. Se analizarán las políticas destinadas a la libre circulación de profesionales impulsadas por el MERCOSUR y se buscará constatar las transferencias cognitivas de la agenda de organismos internacionales como la OMC hacia la construcción de las políticas en el bloque. A tales fines, se parte de la base del análisis de fuentes documentales, así como de un conjunto de entrevistas realizadas tanto con actores gubernamentales como no gubernamentales que han participado en la construcción de estas políticas. El presente trabajo demuestra cómo pese a los obstáculos para su aplicación, las herramientas construidas en el seno del bloque constituyen barreras frente a la globalización.

Palabras Clave: Mercosur, políticas públicas, profesionales, libre circulación, servicios

Professionals, “Services” and Public Policies of Free Movement in MERCOSUR

Abstract

This article proposes to address the way that professional formal space for free circulation is constructed in MERCOSUR from the perspective of public action sociology and in particular, the transfers approach. Policies destined for the free circulation of professionals promoted by MERCOSUR are analyzed. The study seeks to verify the cognitive transferences on the agenda of international organizations like the WTO toward the constructing policies for the block. The study is based on the analysis of documentary sources and a series of interviews with both governmental and nongovernmental actors who have participated in constructing these policies. This paper shows how, despite obstacles for their implementation, the tools built in the heart of the block constitute barriers for globalization.

Keywords: Mercosur, public policies, professionals, free circulation, services.

* Investigador adjunto del CONICET (Argentina) y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctor en Ciencias Sociales de la UBA. Magister en Gobierno y Sociología de la Acción Pública de la Universidad de Paris 1 – Panthéon Sorbonne. Profesor adjunto de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Licenciado en Ciencia Política. E-mail: fsolanas@yahoo.com

Introducción

La creación del MERCOSUR en el año 1991 se enmarca en las discusiones finales de la última ronda de negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio o *GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)* y la creación en 1993 de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS o GATS). Estas negociaciones económicas multilaterales sobre la “liberalización” del comercio de bienes y servicios contribuirán a impulsar las negociaciones al interior del bloque, para dar lugar al Protocolo de Montevideo de 1997 sobre el comercio de servicios en el MERCOSUR.

Partiendo de la base de algunos trabajos realizados sobre la temática (Solanas, 2007 y 2009) y valiéndonos de algunas herramientas teóricas provenientes del análisis de políticas públicas, en especial de las nociones de *transfer (Dolowitz y Marsh, 1996 y 2000)* o *transferencia de políticas públicas (Evans y Davies, 1999)*, se dará cuenta de los procesos de *transfer cognitivo e institucional* que ha implicado la construcción de las políticas de libre circulación de profesionales en el MERCOSUR.

Desde las teorías de las transferencias se intentará analizar si efectivamente se ha producido una suerte de *transferencia normativa y cognitiva* de las instituciones internacionales como la OMC hacia los países miembros del MERCOSUR y al bloque en su conjunto. En este sentido, la noción de *transferencia* puede aislar las fuentes de los cambios observados como las diversas modalidades de estas transferencias “mediante el análisis de las influencias e interacciones que caracterizan a varias autoridades gubernamentales” (Saurugger y Surel, 2006: 192).

Este artículo se concentrará en las políticas que han comenzado a construirse desde el Grupo Mercado Común (GMC) y el Grupo de Servicios (GS). Se parte de la hipótesis de que las políticas tendientes a la construcción de la libre circulación de profesionales en el MERCOSUR son el producto de una *transferencia normativa, institucional y cognitiva* de la agenda de la OMC hacia el bloque, para luego ser *reapropiada* por parte de algunos actores profesionales. Este trabajo se apoya en fuentes documentales y en entrevistas realizadas con informantes clave. Teniendo en cuenta el compromiso asumido durante las entrevistas sus nombres permanecerán en el anonimato.

1. El comercio internacional de servicios, sus regulaciones y el MERCOSUR

El AGCS se negoció durante la Ronda Uruguay (la octava y la última) del GATT de 1986 a 1994, y constituyó el primer conjunto de normas multilaterales aplicables jurídicamente que regula el comercio internacional de servicios. Fue impulsado por los países desarrollados que son los que se encuentran comparativamente en mejores condiciones de brindarlos y, de algún modo, los países en “vías de desarrollo” se constituyeron en los principales “importadores” de estas reglas internacionales.

Desde la constitución del GATT en 1947, como “foro” en donde se negociaba la reducción de los derechos aduaneros y demás “obstáculos comerciales” a las mercaderías, pero sobre todo a partir del auge del neoliberalismo y de los procesos de globalización, tuvo lugar una expansión de las políticas de transferencias y, en consecuencia, de las herramientas teóricas para abordarlas.

Por su parte, el concepto de transfer de políticas públicas “da cuenta de un proceso en el que los conocimientos acerca de políticas, disposiciones administrativas, instituciones, etcétera, en un momento y/o lugar, se usan en el desarrollo de políticas, disposiciones administrativas e instituciones en otro momento y/o lugar” (Dolowitz y Marsh, 1996: 344). En particular en las últimas décadas, los países en vías de desarrollo han sido los principales importadores de distintas “recomendaciones”, “diagnósticos”, “programas” y políticas provenientes de países desarrollados u organizaciones internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el GATT y la OMC, las que generalmente se traducen en presiones exógenas o de convergencia.

Formar parte de la OMC implica en principio que los países suscriben ciertos compromisos de “liberalización” comercial tendrán progresivamente a reducir los aranceles y barreras a los bienes y servicios que provengan del exterior y, al mismo tiempo, sus economías se verán beneficiadas del efecto inverso, aunque ello no necesariamente sucede de esta forma.

De acuerdo a la clasificación comprendida por el AGCS, todos los servicios objeto de comercio internacional se agrupan en los siguientes cuatro modos: el comercio transfronterizo, el consumo en el extranjero, la presencia comercial y la presencia de personas físicas. Este cuarto modo es el que más nos interesa e implica el desplazamiento de personas de un Estado miembro al territorio de otro miembro con el fin de prestar un servicio.

Los principios básicos del AGCS, que guían todo el sector servicios, consisten en: el Tratado de la Nación Más Favorecida (NMF), el Tratado Nacional, la Transparencia de las reglamentaciones y servicios de información, las reglamentaciones objetivas y razonables, los

pagos internacionales sin restricciones, los compromisos de los distintos países negociados y consolidados y la liberalización progresiva mediante nuevas negociaciones.

El trato de la NMF se aplica a todos los servicios excepto en el caso de las exenciones temporales inicialmente establecidas y consiste en dispensar igual trato a todos los interlocutores comerciales. En el caso en que se favorezca a uno, se debe favorecer a todos los demás, es decir, si un país permite la competencia extranjera en un sector, en ese sector debe darle iguales oportunidades a los proveedores de servicios de todos los demás miembros de la OMC. Cada país elabora una lista de compromisos específicos con respecto a los sectores de servicios y a las actividades que se encuadran dentro de esos sectores. Estas listas se negocian como conjuntos de medidas multilaterales. Los compromisos garantizan el acceso al mercado del país de que se trate en los sectores consignados, se indican las limitaciones al acceso a los mercados y al trato nacional que deseen mantenerse. Los países sólo aplican este principio en caso de haber contraído compromisos específicos de otorgar a los proveedores extranjeros acceso a sus mercados de servicios.

El AGCS prevé que los acuerdos que se aprueben estén destinados a facilitar el comercio entre sus miembros, por lo tanto, no deben aumentar el nivel global de obstáculos con que se enfrenten los que no sean miembros del mismo en su comercio con el grupo en los sectores de servicios abarcados.

Entre algunas de las restricciones que establece el AGCS, se autoriza a que los miembros que se encuentran en graves dificultades de balanza de pagos restrinjan el comercio de servicios, respecto de los que hayan contraído compromisos específicos. Tales restricciones no deben discriminar entre los miembros.

En los últimos años, las negociaciones económicas multilaterales en el seno de la OMC vienen avanzando en la “liberalización” del comercio de bienes y servicios, lo cual convive con las contradicciones propias de los procesos impulsados por los principales países “desarrollados”. Paradójicamente, estos países a la vez que impulsan esa “liberalización” son los que mayores frenos colocan a la eliminación de barreras al comercio internacional de bienes primarios.

En el caso de los países del MERCOSUR las principales discusiones se centraban en la cuestión agrícola y luego sobre otros bienes primarios, del mismo modo que en la actualidad. Aunque en la última década el volumen exportable de servicios ha representado entre una sexta y una octava parte del total de las exportaciones realizadas. En el caso argentino, desde 1992 hasta 2010, la participación del comercio exterior de servicios dentro del total ha venido aumentando prácticamente al ritmo del comercio exterior. En el año 1992 se exportaron servicios por 2.984 millones de dólares y se importaron por 5.542 millones; mientras que en 2010 se exportaron servicios por 13.214 millones de dólares (representando el 16% de las exportaciones), y se importaron por 14.066 millones (20,4% de las importaciones), esto es el 18% del comercio exterior total (Ministerio de Economía y Producción de la Nación). El déficit de la balanza comercial de servicios se ha venido reduciendo, lo que demuestra que el potencial exportador de servicios es importante.

2. Las negociaciones y resistencias al comercio internacional

Teniendo en cuenta nuestras herramientas teóricas, según los distintos niveles territoriales que se estén considerando existen distintas trayectorias posibles que pueden seguir las

transferencias. Evans y Davies identifican al menos 25 trayectorias teóricas que pueden seguir las transferencias, como resultado de combinar los siguientes niveles y sus posibles combinaciones: transnacional, internacional, nacional, regional y local (Evans y Davies, 1999: 212-213). Donde el primer nivel involucra a los actores transnacionales que no son Estados, como el BM y la OMC, el segundo a las relaciones entre Estados, el tercero a los Estados nacionales, el cuarto a las regiones sub-nacionales que el caso Argentino estaría representado por las Provincias, mientras que el nivel local involucraría a los municipios.

Ahora bien, durante los años 80 y en especial en los 90, los países de la región han sido importantes receptores de procesos de transferencia de trayectorias transnacional con un fuerte impacto socio-económico. En general se trataba de transferencias desde organismos como el FMI o el BM que, a través de sus recomendaciones o informes, han transferido las bases cognitivas fundamentales donde se asentaron las principales políticas económicas de estos países (Dolowitz y Marsh, 2000). Entre estas últimas, podemos mencionar especialmente los criterios de apertura económica y “liberalización” comercial. Si los socios del MERCOSUR han avanzado en el Protocolo de Montevideo sobre liberalización de servicios en el bloque, en buena medida ello ha constituido una suerte de transferencia de trayectoria transnacional-internacional, a través de las regulaciones del AGCS.

Por otra parte, la crisis del neoliberalismo a comienzos del nuevo milenio tuvo por efecto en algunos gobiernos de los países en vías de desarrollo, llevarlos a cuestionar buena parte de estas transferencias. Entre estos cuestionamientos se generaron consensos para negociar críticamente algunas cuestiones

como los subsidios agrícolas de los países desarrollados.

Distintos tipos y formas de resistencia al libre comercio avalado por la OMC, se han expresado en diversos niveles territoriales. A nivel global desde el Foro Social Mundial nacido en Porto Alegre, los distintos movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales (ONG) calificados como globalifóbicos. A nivel regional, se destacaron los Estados del MERCOSUR, así como los movimientos políticos y sociales que han hecho fracasar el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2003. A nivel nacional, distintas asociaciones, partidos políticos, ONG y, en relación a los servicios profesionales distintos colegios, órdenes y asociaciones profesionales han expresado su desacuerdo con los principios expresados por la OMC en relación al ejercicio profesional.

La constitución del primer bloque de los veinte países o G-20 en el seno de la OMC —y que no hay que confundir con el G-20 financiero surgido en 2008—, que hizo fracasar la reunión de Cancún (México) en 2003, constituyó la primera reacción importante que adoptaron los países en desarrollo frente a los subsidios a los productos agrarios que en los países desarrollados alcanza la suma de 360.000 millones de dólares anuales (Clarín, 15-09-2003). Allí nació una alianza internacional liderada por Brasil, China e India que agrupaba a 22 países de África, Asia y Latinoamérica (A excepción de Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay incluía a todos los miembros del MERCOSUR y Estados asociados), quienes se plantaron firmemente ante los países desarrollados que intentaron imponer sin éxito una agenda aparte de la discusión por los subsidios y el proteccionismo a sus productos. Estos últimos se interesan fundamental-

mente por la liberalización del comercio de determinados servicios, dado que cuentan con grandes ventajas para obtener extraordinarios beneficios.

La Ronda de Doha que comenzó en 2001 y continúa en la actualidad, se encuentra prácticamente congelada a partir la constitución del G-20 y de la posición de estos países de negociar servicios una vez que se cumplan los compromisos de liberalización de los productos agrarios. Por ende, en los últimos años esto ha inducido al cambio de estrategia de los países desarrollados, que han apuntado a la diversificación de los acuerdos bilaterales de libre comercio.

Pero las posturas de la OMC no sólo han sido cuestionadas por los gobiernos de distintos Estados, también han sido rechazadas por algunos de los actores supuestamente beneficiarios de estas políticas, como algunas por ejemplo ciertas asociaciones profesionales. A nivel local y regional, uno de los sectores profesionales del MERCOSUR que se ha expresado más claramente con respecto al AGCS y la posibilidad de liberalizar el ejercicio profesional ha sido el de los abogados. No ha ocultado su preocupación por los riesgos que implicaría la liberalización completa de los servicios y, en especial, se opone a que el ejercicio profesional de la abogacía se interprete meramente como una transacción comercial. Su postura general puede resumirse en el siguiente párrafo:

“Respecto al tema de honorarios = mercancía (tesis en OMC), todas las entidades nacionales de la abogacía regional y Colegios y órdenes de abogados del MERCOSUR (COADEM) han rechazado ese criterio en numerosas declaraciones en los últimos años. Particularmente la Federación Argentina de Colegios de Abogados

(FACA) ha enviado a nuestra Cancillería varias notas. En todas ellas se reivindica la función pública que cumple el abogado en el ejercicio de su ministerio. Y se rechaza la pretensión de la OMC. Esta es la posición tradicional de FACA, de la Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) y de COADEM ante los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países de la región, criterio compartido por las organizaciones nacionales que integran actualmente COADEM" (COADEM, 2006).

En este sentido, la posición de los abogados se vincula más con la sostenida por el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) y los consensos manifestados por los ministros de educación iberoamericanos, acerca de no considerar como una mercancía más, tanto a la educación o como a los derechos.

3. La agenda de servicios del MERCOSUR

La construcción institucional del MERCOSUR se asienta en esquemas intergubernamentales clásicos de cooperación internacional. A pesar de ello, distintos autores han señalado la fuerte influencia o bien una suerte de proceso de transferencia por parte de otros procesos hacia el bloque, en especial de la Unión Europea (Medeiros, 2000; Santander, 2001). Aunque también los organismos internacionales producirán importantes transferencias hacia los países miembros del MERCOSUR. Recordemos que durante las negociaciones que precedieron a la constitución del bloque, Paraguay debía concluir sus negociaciones para ingresar al GATT.

Al encontrarse inmerso en esta dinámica, el MERCOSUR inscribirá desde sus inicios a los servicios en su agenda institucional, según consta en el artículo primero del Tratado de Asunción. Allí, además de implicar la libre circulación de servicios, se menciona que el mercado común contempla la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes, entre las que se mencionan las de servicios. Asimismo, el Tratado de Asunción (Anexo N° V: "Subgrupos de Trabajo del Grupo Mercado Común"), ya creaba el SGT N° 10 de Coordinación de Políticas Macroeconómicas, una primera institución encargada de estudiar el tratamiento de los servicios en el MERCOSUR.

Haciendo síntesis de la génesis y evolución institucional del sector de servicios, con motivo de la Iª Reunión del Consejo del Mercado Común (CMC) en diciembre de 1991, se aprueba el reglamento interno del GMC (CMC, 1991, Decisión N° 4/91), la creación de las Reuniones Especializadas (CMC, 1991, Decisión N° 9/91: Art. 17) para el tratamiento de temas vinculados al Tratado de Asunción y se prevé que podrá constituir SGT y convocar reuniones especializadas ad hoc, que deberán presentar sus conclusiones al GMC. En mayo de 1992 el CMC aprobó el cronograma de medidas que deberían adoptarse antes del 31 de diciembre de 1994 (CMC, 1992, Decisión N° 01/92). Entre los once SGT, el N° 10 de Coordinación de Políticas Macroeconómicas se refería expresamente al tratamiento de los servicios en el MERCOSUR estableciendo tareas a desarrollar y plazos específicos.

A partir del 1° de enero de 1995, con el funcionamiento de la Unión Aduanera imperfecta del MERCOSUR, el GMC complementaría su estructura orgánica e instruiría a los subgrupos de trabajo, grupos

Ad-Hoc y a las reuniones especializadas, para que elaboren propuestas de pautas negociadoras (GMC, 1995, Resolución N° 20/95: Estructura del GMC) que debían contemplar las tareas prioritarias del proceso de integración, su plazo exigido para concluir las y los medios necesarios.

Entre los grupos Ad-Hoc que se constituían se encontraba el de Servicios (GS), encargado de la redacción de un proyecto de Acuerdo Marco sobre Servicios de conformidad con el AGCS (GMC, 1995, Resolución N° 38/95) para septiembre de 1996, que adquiriría la forma de Protocolo y sería elevado por el GMC (GMC, 1997, Resolución N° 80/97) para su aprobación por el CMC a fines de 1997.

4. Las definiciones del Protocolo de Montevideo

El CMC suscribe el “Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR” (CMC, 1997, Decisión N° 13/97), a fin de tender a desregular progresivamente el comercio de servicios en la región, para lo cual fijaba un plazo de 10 años para la “liberalización” del sector.

El Protocolo establece que cada Estado Parte otorgará en forma inmediata e incondicional el trato de NMF a los prestadores de servicios del MERCOSUR. Este beneficio se restringe a los sectores incluidos en el listado de compromisos específicos de acuerdo a las condiciones establecidas. De esta manera, el Protocolo profundizaba los compromisos asumidos por los países miembros en el marco del AGCS, utilizando su “paraguas jurídico” que le proporcionaba el artículo 5° que autoriza la liberalización entre los miembros de un acuerdo de integración. A su vez, producto de esta transferencia cognitiva, para iniciar las negociaciones intra-bloque se tomaban como base

los compromisos sectoriales ya consignados en el AGCS, así como los mismos procedimientos en cuanto a las clasificaciones, las listas de compromisos, los modos de suministro de los servicios y las obligaciones generales. La metodología utilizada –a imagen y semejanza del AGCS– se basaba en el intercambio de listas de pedidos y ofertas. Si el Tratado de Asunción colocaba en la agenda institucional la “liberalización” de los servicios en el MERCOSUR, el Protocolo de Montevideo inscribiría la especificidad de esos servicios, entre los que se contaban los profesionales.

El artículo 11 del Protocolo, titulado “Reconocimiento” está consagrado a la educación, experiencia, licencias, matrículas o certificados. De manera que introducía en la agenda del GMC el reconocimiento de títulos, uno de los ítems habituales tratado por la agenda institucional del SEM, constituyendo de este modo una suerte de segunda inscripción. Aunque, al redefinirse el reconocimiento de títulos en la agenda educativa y limitarse sólo a fines académicos, a través de determinadas definiciones que se van construyendo se abre la posibilidad de introducir el ejercicio profesional a partir de un trabajo conjunto con los actores profesionales implicados (Solanas, 2009).

En este sentido, consultado sobre los vínculos con Cancillería, a propósito del Protocolo de Montevideo, un ex funcionario del Ministerio de Educación afirmaba:

“Cancillería se manejaba sola, pero un día había que firmar un convenio o algo y tenía que viajar el presidente a España por los odontólogos, entonces se dan cuenta de que no podían solos. Necesitaban nuestra colaboración” (Entrevista con un ex funcionario del Ministerio de Educación argentino, 08-06-2005).

A partir de entonces, teniendo en cuenta las características intergubernamentales del MERCOSUR la posibilidad de agilizar el reconocimiento de diplomas con vistas al ejercicio profesional se inscribirá en dos agendas del bloque: la del SEM, que estará más concernida por la coordinación de un mecanismo de acreditación regional de títulos tendiente a garantizar su calidad (Solanas, 2007) y la del GS, que buscará la forma de reducir los obstáculos al ejercicio profesional de los profesionales independientes. Aquí nos referimos a profesionales “independientes” dado que los profesionales en relación de dependencia, en general empleados por las grandes empresas multinacionales, no necesitan someterse a estos procedimientos para ejercer de hecho su profesión. La mayoría de estas grandes empresas o estudios suelen utilizar sus propios profesionales de su país de origen para llevar a cabo el trabajo y es un profesional local quien se encarga de certificar los documentos con su firma. En el caso de un profesional independiente sin acceso a una red o sostén logístico de estas características, por el momento, no tiene otra opción que hacer revalidar su título en el país donde piensa establecerse, lo cual puede llegar a tomar al menos cuatro años de gestiones e inclusive tener que rendir algún examen complementario.

4.1. Los actores profesionales

Algunas asociaciones y grupos profesionales como la CIAM (Comisión de Integración de Agrimensura, Agronomía, Arquitectura, Geología e Ingeniería para el MERCOSUR), compuesta por Federaciones de profesionales de los cuatro países miembros del bloque—en aquel momento Venezuela aún

no era miembro pleno—, ya planteaban las dificultades que implicaba el ejercicio profesional en el MERCOSUR. A partir de lo cual comenzaron a reunirse con vistas a avanzar en el estudio de la problemática, a fin de constituirse en parte de la estructura institucional del MERCOSUR, al pedir su reconocimiento como Reuniones Especializadas.

Gracias al papel desempeñado por las secciones nacionales de la CIAM, se logró que los negociadores del entonces Grupo ad-hoc sobre Servicios de cada país propusieran a sus respectivos gobiernos una participación relevante de las entidades profesionales (Canamasas *et al.*, 2005). Esta asociación tendrá un papel primordial en la construcción de los instrumentos jurídicos que posibilitan el ejercicio profesional temporario en el MERCOSUR (Solanas, 2009).

De esta forma, el inciso 2 del artículo XI del Protocolo quedó redactado de la siguiente manera: “Cada Estado Parte se compromete a alentar a las entidades competentes en sus respectivos territorios, entre otras, a las de naturaleza gubernamental, así como asociaciones y colegios profesionales, en cooperación con entidades competentes de los otros Estados Partes, a desarrollar normas y criterios mutuamente aceptables para el ejercicio de las actividades y profesiones pertinentes en la esfera de los servicios, a través del otorgamiento de licencias, matrículas y certificados a los prestadores de servicios y a proponer recomendaciones al Grupo Mercado Común sobre reconocimiento mutuo”.

El inciso 1 del artículo VII del Protocolo refleja la codificación cognitiva y normativa transferida por parte de la OMC. Allí se prevé que cada Estado especifique en una lista de compromisos específicos los sectores, subsectores y actividades con respecto a los cuales asumirá compromisos y para cada modo de prestación, se indiquen los términos, limitaciones y condiciones, en materia de acceso a los mercados y trato nacional. En base a la confección de estas listas, que pueden consolidarse o no, cada Estado miembro fija en forma desagregada tanto sus limitaciones existentes, como su predisposición a abrir determinados sectores de servicios, en nuestro caso disciplinas profesionales, a partir de lo cual, luego pueden ajustarse algunas cuestiones.

4.2. Las rondas de negociaciones

A los fines de operativizar el Protocolo, se realizan rondas anuales de negociaciones organizadas por el GS, que dejó atrás su carácter ad hoc para convertirse en un órgano auxiliar del GMC (GMC, 1998, Resolución N° 73/98).

Hasta el momento, se han realizado siete rondas de negociaciones de 1998 a 2009 y el protocolo ha sido ratificado por los parlamentos y por los ejecutivos de Argentina, Brasil y Uruguay, pero aún resta Paraguay. A excepción de este país, los otros tres ofrecieron en sus listas la apertura de algunos de sus mercados de servicios profesionales (CMC, 1998, Decisión N° 9/98). Sin embargo, de acuerdo a la cláusula de entrada en vigencia del protocolo, este entró en vigor en diciembre de 2005 (30 días después de la fecha del depósito del tercer instrumento de ratificación). Argentina y Uruguay habían sido los primeros países en aprobarlos y a fines de 2005, luego de distintas contramarchas, Brasil había depositado el tercer instrumento.

A pesar de las siete rondas de negociaciones, la única lista que se encuentra vigente es la de la primera ronda finalizada en mayo de 1998. Argentina, Brasil y Uruguay (con ciertas limitaciones) han incluido, entre otras disciplinas, las de ingeniería y arquitectura. Argentina requiere reconocimiento de título profesional, matriculación en el Consejo respectivo y fijación de domicilio legal (no residencia); Brasil requiere contrato temporario, prueba de necesidad económica (comprometiéndose a eliminar este requisito) y matriculación en el CREA (Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia) correspondiente; en tanto que Uruguay requiere título habilitante y fijación de domicilio legal (no residencia), comprometiéndose a reglamentar el ejercicio de estas profesiones (Canamasas *et al.*, 2005).

Al momento de firmarse el Protocolo, las lógicas que primaban para encontrar un mecanismo que agilizase el ejercicio profesional y fomentase la movilidad en la región eran marcadamente distintas. Si la prioridad del área de educación era asegurar la calidad de la formación recibida para los futuros graduados, para Economía —que junto a Relaciones Exteriores coordinaban los avances de las negociaciones del Protocolo—, el acento estaba puesto en la “liberalización de los servicios”. Como diría Edelman, “El vínculo entre problemas y soluciones preferidas es en sí mismo una construcción que transforma una preferencia ideológica en una acción racional gubernamental” (Edelman, 1991: 30).

El comportamiento de los actores afectados no era el mismo en todos los países, por ejemplo en Brasil las presiones por parte de los actores profesionales se hicieron sentir. Como destaca uno de nuestros entrevistados: “El protocolo fue rati-

ficado por Argentina y aprobado en Uruguay por el congreso. En cambio en Brasil amagan con que va a aprobarse, pero no se aprueba. Tienen un conflicto con la publicidad del tema” (Entrevista con un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, Buenos Aires, 17-03-2005).

Si bien, el Protocolo de Montevideo instalaba con fuerza la idea de la liberalización de los servicios profesionales en el MERCOSUR, lo que implica implícitamente la mercantilización de las profesiones, que aquellos sectores que se oponían a la liberalización impulsada por la OMC buscaban evitar, al mismo tiempo comprendía una distensión. Es decir, esta transferencia cognitiva y normativa desde el AGCS hacia el bloque, implicaba por un lado, en un contexto de liberalización comercial, al menos retrasar esa liberalización. Por otro lado, significaba reafirmar el principio de libre circulación para los sectores profesionales del MERCOSUR. En este sentido, el Protocolo implicaba la consolidación del bloque antes de entrar a un espacio más amplio y notables ventajas para los profesionales independientes que no contaban con la logística profesional de las grandes empresas.

5. Consideraciones finales

El contexto en el que se ha forjado el MERCOSUR ha constituido un campo propicio para el desarrollo de procesos de transferencias internacionales: el reforzamiento de los procesos de globalización, el auge del neoliberalismo en la región, la retirada del Estado de áreas estratégicas para el desarrollo a partir de los procesos de desregulación, descentralización, privatización y tercerización.

El auge del capitalismo como único modelo posible sumado a los publicitados beneficios del comercio internacional contribuye a generar la idea de que aquellas economías que no participen de la liberalización de las barreras comerciales, no obtendrán los beneficios que implica formar parte de la escala global.

La liberalización en el comercio de servicios a escala planetaria llevará a los países miembros del MERCOSUR a avanzar en esa misma dirección a escala regional. Si bien las negociaciones intra-bloque se han demorado por sobre lo previsto y la implementación del Protocolo de Montevideo aún no ha podido ser puesta en marcha –lo que también se explica por las dificultades comerciales que ha sufrido el comercio de bienes y servicios en general en el bloque– las negociaciones continúan a pesar de los numerosos obstáculos que plantea la coordinación de políticas.

Frente a un escenario de apertura global que constituye el objetivo final de la OMC, desde el SEM y distintos actores profesionales se rechazó de plano ese principio por considerar en el primer caso a la educación superior como un bien público no sujeto a compromisos de liberalización. En el segundo caso porque no conciben equiparar la profesión y la función pública que cumplen con una mercancía, sujeto de intercambio comercial. Desde el GS, si bien avanzaron a nivel normativo con el Protocolo de Montevideo –que como señalamos constituye una transferencia transnacional– internacional, es decir desde la OMC y sus principios al MERCOSUR–, si los actores profesionales no impulsan el proceso de integración profesional, difícilmente lo harán los actores gubernamentales por sí solos. Pese a que aún no se aplica, el protocolo constituye un primer paraguas para la región a la liberalización planteada en el seno de la OMC.

Bibliografía citada

- Canamasas, Julio, Volman, Eduardo, Luduvic, Henrique, Pino, María Teresa y Bigatti, Marcos (S/F). "Aplicación de las cláusulas VI y VII del GATS en el MERCOSUR. Servicios profesionales de agrimensura, agronomía, arquitectura, geología e ingeniería". Comisión de Integración de Agrimensura, Agronomía, Arquitectura, Geología e Ingeniería para el MERCOSUR (CIAM). Disponible en: http://copitec.org.ar/ciam/normas/CIAM_APLICACION.htm Consulta realizada el 15 de septiembre de 2012.
- Colegios y Órdenes de Abogados del MERCOSUR (COADEM) (2006). Memorando, agosto 2006, Información suministrada por uno de los miembros de COADEM, Buenos Aires.
- Consejo del Mercado Común (CMC) (1991). Decisión N° 4/91, Brasilia, Brasil.
- Consejo del Mercado Común (CMC) (1991). Decisión N° 9/91, Brasilia, Brasil.
- Consejo del Mercado Común (CMC) (1992). Decisión N° 01/92, Buenos Aires, Argentina.
- Consejo del Mercado Común (CMC) (1997). Decisión N° 13/97, Montevideo, Uruguay.
- Consejo del Mercado Común (CMC) (1998). Decisión N° 9/98, Buenos Aires, Argentina.
- Dolowitz, David P & Marsh, David (1996). "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature". **Political Studies**, Volume 44 No 2. Oxford. Reino Unido. Pp. 343-357.
- Dolowitz, David P. & Marsh, David (2000). "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making". **Governance**. Vol. 13. No 1. Oxford, Reino Unido. Pp. 5-24.
- Edelman, Murray (1991). **La construcción del espectáculo político**. Manantial. Buenos Aires.
- Evans, Mark & Davies, Jonathan (1999). "Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples". **Gestión y Política Pública**. N° 2. Vol. VIII. México. Pp. 201-246.
- Grupo Mercado Común (GMC) (1995). Resolución N° 20/95: Estructura del GMC, Asunción. Paraguay.
- Grupo Mercado Común (GMC) (1995). Resolución N° 38/95, Punta del Este. Uruguay.
- Grupo Mercado Común (GMC) (1997). Resolución N° 80/97, Montevideo. Uruguay.
- Grupo Mercado Común (GMC) (1998). Resolución GMC N° 73/98, Rio de Janeiro. Brasil.
- Medeiros, Marcelo de A. (2000). **La Genèse du Mercosud. Dynamisme interne, influence de l'Union Européenne et insertion internationale**. L'Harmattan. Paris.
- Santander, Sebastian (2001). "La Légitimation de l'Union européenne par l'exportation de son modèle d'intégration et de gouvernance régionale : le cas du Marché commun du Sud". **Etudes internationales**. Vol. 22. No. 1. Université de Montreal. Québec. Pp. 51-67.
- Saurugger, Sabine & Surel, Yves (2006). "L'europanisation comme processus de transfert de politique publique". **Revue internationale de politique comparée** Vol. 13. No. 2. De Boeck Supérieur. Louvain-la-Neuve. Pp. 179-211.

Solanas, Facundo (2009). “El MERCOSUR Profesional: la construcción de políticas públicas para la integración regional”. **Estudios Regionales y del Mercado de Trabajo** N° 5. CIPSA. Buenos Aires. Pp. 25-42.

Solanas, Facundo (2007). “El MERCOSUR y las políticas públicas de reconocimiento de títulos universitarios: el caso argentino”. Tesis de doctorado de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Buenos Aires.

