

**MERCOSUR: ALGUNOS
INDICADORES DE INVIABILIDAD^{1 2}***Marcelo Halperin****I. Introducción**

No será materia de mi análisis el MERCOSUR en tanto objeto político-ideológico. Es decir, no examinaré la potencialidad del concepto MERCOSUR en tanto sugestión colectiva (o aporte al “imaginario colectivo”), ya sea desde el punto de vista de una posible manipulación política o ideológica ni desde el punto de vista de una (también posible) necesidad de pertenencia geopolítica (el MERCOSUR como “bloque”). Tampoco me detendré en apreciaciones teóricas acerca de la supuesta conveniencia de asumir los costos de la integración en aras de una (también supuesta) “inserción” en el mundo.

En cambio, exploraré algunos posibles indicadores de la inviabilidad del MERCOSUR en tanto esquema de integración económica. Al efecto doy por supuesta la vigencia de un orden jurídico de alcance multilateral (encarnado por la OMC), dentro del cual los procesos de integración, para merecer un reconocimiento de legitimidad han de cumplir determinados estatutos. Estas reglas figuran en el GATT (artículo XXIV) con respecto a las “zonas de libre comercio” y “uniones aduaneras”; en el GATS (artículo V) con respecto a los esquemas de integración de servicios; y en la Cláusula de Habilitación (Decisión de las Partes Contratantes dada en las postrimerías de la Ronda Tokio, en el año 1979) para los acuerdos de preferencias entre países en desarrollo y menos adelantados.

II. Consideraciones generales

Dentro de la tipología suministrada por el orden multilateral, a partir de los acuerdos alcanzados en Ouro Preto (1994) los cuatro Estados Partes del MERCOSUR

¹ Documento presentado en las II Jornadas Internacionales MERCOSUR-ALCA: Interrogantes en el Relacionamento Continental (9 de junio de 2005), organizadas por el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, el Colegio de Abogados de La Plata (Provincia de Buenos Aires, Argentina) e Indiana University School of Law de los Estados Unidos de América.

² El presente trabajo ha sido editado electrónicamente por el Dial.com en el suplemento de Derecho Privado y de la Integración, Número 11, junio de 2005.

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Integrante del Comité Académico Asesor de la revista Aportes para la Integración Latinoamericana. Docente Titular de la asignatura Derecho Internacional Económico y Secretario de la Maestría en Integración Latinoamericana.



coinciden en asignar al MERCOSUR el status de “unión aduanera”. Sobre este punto convendría formular algunas aclaraciones preliminares para delimitar el significado del compromiso asumido y renovado una y otra vez por diferentes gobiernos.

- a) Las uniones aduaneras se definen por la vigencia de una política comercial externa común. (1) Esta formulación implica al “arancel externo común”, pero también lo excede significativamente. El arancel externo común es condición necesaria pero no suficiente para la conformación de una unión aduanera. Por empezar, el compromiso de concertar una política comercial externa común da por sentada la obligación de neutralizar o al menos reducir significativamente, no sólo las asimetrías (regulaciones nacionales distintas), sino también las disparidades estructurales entre los Estados miembros. Esta neutralización o reducción significativa de asimetrías y disparidades estructurales es imprescindible para evitar que, a caballo de la uniformidad de políticas comerciales, las corrientes de intercambio y las inversiones externas opten por unos mercados en desmedro de otros, dentro de la propia unión aduanera, en virtud de las ventajas y desventajas preexistentes al esquema. En este sentido, la primera fuente de recursos comunitarios para ejecutar el compromiso de neutralización o reducción de asimetrías y disparidades habrá de provenir de la percepción y asignación de las rentas aduaneras obtenidas. La complejidad de las previsiones que deben adoptarse para garantizar la viabilidad de las uniones aduaneras, exige no sólo asegurar la conveniencia de contar con cierta normativa, sino también la oportunidad de su aplicación. Ello únicamente puede obtenerse mediante un sistema institucional apto para la elaboración, aplicación e interpretación de las normas. De ahí que las uniones aduaneras estén asociadas al desarrollo de estructuras institucionales complejas.
- b) El MERCOSUR, cuya entidad proclamada a los cuatro vientos es la de una “unión aduanera imperfecta”, encaja dentro de las uniones aduaneras en tanto difícilmente pueda suponerse la existencia de una unión aduanera “perfecta”. Los grados de imperfección denotan la concertación de una agenda o programa de progresivo perfeccionamiento. Pero lo que define –ante la OMC- a una unión aduanera, es el compromiso de dos o más Estados Miembros para asumir una política comercial externa común, y haber dado principio de cumplimiento a ese compromiso.
- c) Desde el punto de vista de las disciplinas multilaterales indicadas más arriba, no son objeto de regulación los esquemas de integración de mayor nivel de profundidad o compromiso que el de las uniones aduaneras. Las categorías tales como “mercado común” o “unión económica” tienen un significado puramente doctrinario, y de ahí las discrepancias bibliográficas acerca de las condiciones requeridas para su asignación a una u otra categoría. Por lo tanto, las acciones encaminadas al “perfeccionamiento” de las uniones aduaneras pueden tener distintos techos o metas, sin que ello afecte su legitimidad a la luz de las disciplinas multilaterales.
- d) La tipología que abarca a las zonas de libre comercio y uniones aduaneras no constituye una escala o solución de continuidad (*continuum*). En otros términos, la diferencia entre uno y otro tipo de esquema no reside en una magnitud cuantitativa, sino que es exclusivamente cualitativa. Son



compromisos diversos. Ello implica la necesidad de rechazar dos supuestos frecuentemente invocados:

- (i) Que las zonas de libre comercio deban ser concebidas como un paso previo a las uniones aduaneras, como si la teoría de la integración consistiera en un vademécum según el cual a mayor nivel o grado de compromiso de integración, corresponderían mayores beneficios para los Estados. Y
- (ii) Que las uniones aduaneras, cuando no prosperan como tales, se reducen o degradan y devienen residualmente en zonas de libre comercio.

Esta distinción esencial entre uniones aduaneras y zonas de libre comercio se ha hecho más notoria a partir de las últimas décadas del siglo XX, con el auge de los tratados de libre comercio de nueva o última generación (identificados por la sigla "TLC"). Estas zonas de libre comercio ya no se circunscriben a liberalizar lo esencial del comercio entre los Estados signatarios (así lo requiere el GATT como mínimo), sino que regulan minuciosamente las áreas no liberalizadas, y a la vez suministran reglas destinadas a administrar el comercio y las relaciones económicas sobre una vasta gama de actividades.

Por lo tanto, la brecha entre zonas de libre comercio y uniones aduaneras se ha ensanchado: los países que contraen compromisos en un acuerdo de libre comercio no sólo siguen asumiendo enteramente los costos de esos compromisos (lo que de por sí constituye una diferencia esencial con las uniones aduaneras), sino que procuran delimitar con extrema minuciosidad las áreas de competencia comercial y económica dentro de las cuales habrán de desenvolverse sus respectivos mercados. En otras publicaciones he puntualizado una característica primordial de los TLC: "administrar" el comercio. (2)

Lo expuesto tiene por objeto descartar aquí cualquier explicación o justificación de las irregularidades advertidas en el MERCOSUR en tanto expresiones de una "heterodoxia" o de una inmadurez evolutiva. Los Estados miembros embarcados en un compromiso de integración económica asumen un determinado tipo de desafío y, en consecuencia, han de hacerse cargo de él en todo momento ante la comunidad económica internacional de la que forman parte, ante los otros Estados comprometidos en el esquema y ante sus propios residentes.

III. El MERCOSUR no logra desarrollar mecanismos destinados a neutralizar o reducir asimetrías y disparidades estructurales

Habrà de reconocerse que en el caso del MERCOSUR, se trata de países en desarrollo que al concurrir a la unión aduanera presentan, por un lado agudas insuficiencias en tanto países en desarrollo; y simultáneamente, disparidades significativas entre ellos. Por lo tanto, cabe suponer que las acciones de neutralización o reducción significativa de asimetrías y disparidades estructurales deberían responder a dos géneros de necesidad:

- (a) La necesidad de obtener y asignar comunitariamente recursos destinados a paliar las insuficiencias, asimetrías y disparidades (*nivelación de la cancha*) a través de emprendimientos de infraestructura: vías e instalaciones para el



tránsito y la circulación de personas y bienes; fuentes energéticas; telecomunicaciones, etc.; y

- (b) La necesidad de fortalecer los procesos productivos de incorporación de valor agregado local y regional a los bienes y servicios producidos en el territorio de los Estados Partes (*nivelación del juego*), a través de mecanismos uniformes o armonizados de promoción económica.

Respecto de la *nivelación de la cancha*, después de más de diez años de haber sido erigida formalmente la unión aduanera en Ouro Preto, recién parece insinuarse tímidamente en el MERCOSUR la convicción acerca de la necesidad de contar con fondos estructurales.

La Decisión CMC 27/03 consideró –casi diez años después de Ouro Preto– “la necesidad de dotar al MERCOSUR de instrumentos que posibiliten el eficaz aprovechamiento de las oportunidades generadas por el proceso de integración, en especial en cuanto a los recursos disponibles, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la complementación industrial de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio...” A partir de este reconocimiento, el Consejo se limitó a decidir la promoción, en el curso de ese año, de “estudios para el establecimiento en el MERCOSUR de Fondos Estructurales destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de aquellas regiones menos desarrolladas”. En consecuencia, la parte dispositiva de la Decisión ya fija una restricción respecto de las necesidades reconocidas en el considerando. Y recién un año más tarde, el 16 de diciembre de 2004, mediante la Decisión CMC 45/04 se decide “establecer el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (en adelante FOCEM), destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración”. Finalmente, la misma Decisión instruye a un Grupo de Alto Nivel a proseguir sus trabajos y presentar su informe final antes del 31 de mayo de 2005, “de modo de permitir que el Fondo para la Convergencia Estructural entre en operación en el plazo más breve posible”. Sin duda, las normas citadas marcan un antecedente aleccionador acerca de la escasa relevancia que los Estados Partes asignan a la referida “convergencia estructural”. Obsérvese, en tal sentido, la siguiente curiosidad: el “establecimiento” de un Fondo –incluyendo la asignación de una sigla para su individualización– que sin embargo carece de toda referencia sobre sus objetivos específicos, estructura operativa y recursos de los que dispondría. Recién en la XXVIII Reunión del CMC (18 y 19 de junio de 2005), mediante la Decisión CMC 18/05 se acordó integrar el Fondo con la exigua suma de cien millones de dólares anuales mediante aportes de los Estados Partes, desvinculados de la obtención de rentas aduaneras comunes y en cambio prorrateados según la media histórica del PBI (de modo que a Brasil corresponde un 70% y a la Argentina un 27%). La irrelevancia del monto, la asignación de una parte del mismo a gastos de mantenimiento de la estructura organizacional del esquema y su desvinculación objetiva respecto de la *performance* del esquema confirman el abandono anticipado de cualquier meta de nivelación.

Respecto de la *nivelación del juego*, no se cuenta con políticas macroeconómicas comunitarias para el fortalecimiento armonizado y no conflictivo de los procesos productivos. En tal sentido, el precepto alusivo del Tratado de Asunción es letra muerta (3).



En las vísperas del MERCOSUR, cuando el problema se focalizaba sobre la relación argentino-brasileña, dos destacados especialistas argentinos, Elvio Baldinelli y Aldo Ferrer, coincidían en el pronóstico según el cual la viabilidad del nuevo emprendimiento estaba supeditada al logro de una armonización macroeconómica. Baldinelli escribió en 1990 que “una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas de ambos países se hace indispensable para que no se interrumpa el programa de rebajas generalizadas, lineales y automáticas de aranceles”. (4) Por su lado, Ferrer sugirió “...colocar en el centro de la negociación bilateral el establecimiento de un régimen de paridad austral-cruceiro acorde con la competitividad de las dos economías dentro de un modelo de integración intraindustrial. La convergencia de las políticas fiscales, monetarias y de ajuste externo es muy importante para tales fines”. (5) Sin embargo, las observaciones indicadas fueron expresiones aisladas dentro de un marco de opiniones que por el contrario consideraban inocua la postergación de aquella convergencia macroeconómica en tanto se preservara una buena relación política y personal entre los respectivos Jefes de Estado. En esta línea, la decisión de formalizar la unión aduanera a fines de 1994 estuvo del lado argentino principalmente sustentada por la exitosa *performance* comercial frente al Brasil del año inmediatamente anterior. (6)

Esta última carencia no hace sino agudizar las disparidades preexistentes y así produce un impacto sobre el sistema institucional, erosionándolo progresivamente. Propongo tres indicios de esta erosión institucional.

Primer indicio: imposición de origen MERCOSUR sin contar con el sustento de políticas comerciales comunes

La Decisión CMC 54/04, dictada a iniciativa del Uruguay, generó un escándalo – todavía no resuelto- por sus repercusiones sobre el sector productivo en Brasil y Argentina. Esta Decisión trata simultáneamente dos cuestiones:

- (i) Por un lado dispone medidas iniciales y un programa para el cumplimiento de la política arancelaria común mediante el pago del Arancel Externo Común (AEC);
- (ii) Por otro lado establece que, una vez cumplida la obligación arancelaria común mediante el pago del AEC, los bienes importados “recibirán el tratamiento de bienes originarios, tanto en lo que respecta a su circulación dentro del MERCOSUR, como a su incorporación en procesos productivos, en los términos definidos en la presente Decisión y sus reglamentaciones” (Decisión citada, art.1, párrafo 1).

Es indudable que el doble pago del AEC resulta incongruente dentro de una proclamada unión aduanera porque impide avanzar hacia la consagración de un mecanismo de percepción y distribución comunitaria de las rentas aduaneras. En tal sentido, la disciplina indicada es una condición indispensable para conformar la unión arancelaria que a su vez pueda hacer posible la unión aduanera. Sin embargo, la eliminación del doble cobro del AEC no puede derivar necesariamente en la imputación del origen para los productos alcanzados por dicha eliminación, cuando entre los Estados Partes del esquema no se han podido armonizar medidas tales como:

-Reglamentaciones técnicas y fitosanitarias (7);



- Regímenes uniformes para la adopción de medidas defensivas de alivio comercial independientemente de cuál sea el punto de entrada del producto al territorio aduanero comunitario (8); ni
- Un ordenamiento unificado de defensa de la competencia, apto para neutralizar las prácticas de acaparamiento de los mercados (9).

En el acta de la reunión extraordinaria del GMC, inmediatamente anterior a la del CMC donde se dispuso la medida, la delegación uruguaya presentó el siguiente argumento: *“Para que las estructuras productivas de los países menores, con menor integración vertical, no se vean perjudicadas en el equilibrio global de los acuerdos, es necesario admitir el agregado de valor regional a los bienes importados... Si eso no fuera posible, las inversiones que podrían ser captadas por esos países tenderían a localizarse en los mercados regionales de mayor tamaño para adicionalmente garantizar para sí las ventajas regionales otorgadas por el AEC, generando de ese modo una desigualdad entre los Estados Partes”.*

La posición de Uruguay refleja, de manera transparente, la ausencia de una política comunitaria de *nivelación del juego*. De modo que si la norma prosperase (por el momento ella esencialmente fija un programa de acción), podrían ser fácilmente resquebrajados los procesos de integración vertical trabajosamente adquiridos mediante inversiones locales en los países de mayor desarrollo relativo del esquema (Brasil y Argentina). El resquebrajamiento de las cadenas de valor tendría lugar al ingresar a esos mercados bienes originarios de terceros países cuyo precio no podría ser cuestionado válidamente por medidas antidumping, derechos compensatorios o salvaguardias debido a que –salvo el caso excepcional de las mercaderías “en tránsito”– su radicación en Uruguay o Paraguay los transformaría *ipso facto* en “originarios” del MERCOSUR.

El Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo Antidumping), contiene una disposición, en el artículo 14, referida a las “medidas antidumping a favor de un tercer país”. Dicha disposición pone de relieve el carácter voluntario de la aceptación, por un Estado Miembro de la OMC, de la solicitud de otro Estado Miembro. Y el mismo Acuerdo, en su artículo 2.5. fija el mecanismo para la comparación de precios cuando el producto no se importe directamente del país de origen, sino que se exporte al Estado Miembro importador final desde un tercer país. Allí se expresa que “podrá hacerse la comparación con el precio del país de origen cuando, por ejemplo, los productos transiten simplemente por el país de la exportación, o cuando esos productos no se produzcan o no exista un precio comparable para ellos en el país de la exportación”. De modo que, siguiendo semejante normativa y suponiendo la efectiva aplicación de la Decisión CMC 54/04 cabrían distintas posibilidades en un procedimiento antidumping aplicado contra mercaderías de origen extra-zonal que ingresaran a un Estado Parte del MERCOSUR pagando el AEC y luego pasaran al territorio aduanero de otro Estado Parte donde se denunciara el dumping. Aquí podría aplicarse o no el análisis de la comparación de precios con el país originario de esas mercaderías, pero si tales mercaderías no hubiesen pasado simplemente en tránsito por el otro Estado Parte del MERCOSUR, el importador tendría un as en la manga: el argumento del “origen MERCOSUR” para invalidar la investigación.

Por lo demás, la pretensión de instalar semejante distorsión de manera definitiva en las transacciones intra-zonales no es novedosa, sino que está inspirada en el régimen de admisión temporaria vigente y cuya inconsistencia se ha querido encubrir mediante su hipotética transitoriedad.



Segundo indicio: obstáculos institucionales a las solicitudes de elevar el AEC

Debido a la capacidad instalada de empresas argentinas para proveer de insumos y bienes finales del sector agroquímico a los restantes Estados Partes, la Argentina solicitó hace varios años la elevación del AEC en el marco de la Comisión de Comercio siguiendo el procedimiento establecido. Sin embargo las delegaciones de Paraguay y Brasil se alternaron en el requerimiento de certificaciones acerca de aquella capacidad productiva, hasta llegar incluso, por iniciativa del Brasil y con la aprobación de Paraguay y Uruguay, a solicitar la investigación *in situ* de una planta argentina (procedimiento inédito en el MERCOSUR). Efectuada esa investigación en noviembre de 2004 y sin que mediaran objeciones precisas, las actuaciones fueron elevadas al GMC. Durante la LVII Reunión Ordinaria del GMC efectuada los días 13 a 15 de abril del corriente año, la representación del Paraguay presentó un documento con las siguientes expresiones:

“...hemos entendido que este asunto dejó de ser un tema de reivindicación sectorial para tornarse en una cuestión de interés general para nuestro país. En este contexto, vale la pena reflexionar sobre las siguientes interrogantes básicas: 1. ¿Es de interés de Paraguay que siga subiendo el nivel del AEC de los insumos y bajando el de los productos terminados? 2. ¿Cuáles son las ventajas para Paraguay al proteger de la competencia a ciertas industrias de Brasil y Argentina? Nosotros creemos que la Presidencia Pro Témpore (PPTP) llega en momento oportuno para expresar nuestros intereses sin eufemismos: mientras no se arreglen las inconsistencias en la estructura del AEC y con ello se defina de manera coherente el rumbo económico del bloque (...) Paraguay no deberá aprobar ninguna solicitud de aumento del arancel de tales insumos”.

De tal modo, Paraguay hizo uso de la regla del consenso para obstruir la solicitud largamente gestionada por Argentina. Esta actitud reticente estuvo amparada por una regla del consenso que, como es sabido, se aplica de manera incondicional, sin exigir la demostración del interés legítimo para justificar cualquier oposición.

Precisamente, a propósito de la mencionada interferencia del Paraguay, sugiero repasar el grado de dispersión del AEC que se le reconoce. Obsérvese, en tal sentido, que Paraguay es beneficiario de un régimen especial de importación para materias primas e insumos agropecuarios provenientes de extrazona (Decisión CMC 69/00). Ello implica la posibilidad de utilizar un arancel nacional, por debajo del AEC y hasta llegar a cero, para una lista de productos que no ha sido negociada sino que el Paraguay ha integrado unilateralmente. Al respecto, la Decisión 32/03 dispuso que el 31 de diciembre de 2005 vencerá el plazo para determinar cuáles serán estos productos importados desde extrazona, desde el año 2006 y hasta el año 2010, sobre los cuales Paraguay y Uruguay podrán aplicar un arancel externo de 2%. Como se sabe, adicionalmente Paraguay tiene garantizado, hasta diciembre de 2009, el derecho de perforar el AEC para un número elevado de posiciones (incluyendo trescientas noventa y nueve posiciones sobre la base del reconocimiento consagrado por la Decisión CMC 7/94).

Tercer indicio: tolerancia a los subsidios unilaterales y simultánea prohibición de salvaguardias

La coexistencia de una amplia tolerancia para subsidiar y la prohibición de utilizar salvaguardias comerciales conforman una estructura contradictoria. Respecto de los subsidios, si bien el laudo arbitral sobre carne de cerdo (dado el 27 de abril de 1999)



consideró que los subsidios a la exportación están prohibidos en virtud de la temprana Decisión CMC 10/94, no se extendió el mismo concepto de prohibición a los subsidios a la producción y a las inversiones. En todo caso, la persistencia de estas prácticas unilaterales explicó la sanción de una norma –la Decisión CMC 31/00, que con extrema claridad instruyó al Grupo Mercado Común “a elaborar una propuesta para establecer disciplinas comunes relacionadas con la utilización de incentivos a las inversiones, a la producción y a la exportación. Esta propuesta deberá incluir disciplinas para la limitación del uso de los incentivos a la producción y a la inversión que crean distorsiones en la asignación de recursos en el ámbito subregional. Asimismo, deberá incluir disciplinas para eliminar el uso de los incentivos a las exportaciones intrazona”. Dicha propuesta tenía que haber sido presentada antes del 31 de marzo del año 2001. Pero la Decisión CMC 16/01 extendió el plazo hasta el 31 de mayo de 2003; y luego la Decisión CMC 10/03 fijó una nueva prórroga hasta el 30 de noviembre de 2004. A la fecha de elaboración de este documento la tarea seguía pendiente, aun cuando su trascendencia para la subsistencia del esquema había sido señalada en los *considerandos* de aquella Decisión CMC 31/00: “(...) mediante el Tratado de Asunción los Estados Partes decidieron constituir un mercado común; (...) el mercado común requiere disciplinas comunes en materia de incentivos a las inversiones, a la producción y a la exportación; (...) resulta fundamental evitar la existencia de tratamientos diferenciales que alteren las condiciones de competencia entre los Estados Partes y distorsionen el flujo de inversiones provenientes de extrazona (...)”. ¿Podría pedirse mayor claridad?

Entretanto, para los argentinos ha sido un tema traumático el de la recurrente y nunca lograda pretensión de los sucesivos gobiernos de introducir un régimen sobre salvaguardias en el MERCOSUR. El Tratado de Asunción contempló a las salvaguardias como mecanismo de transición, pero al acordarse en Ouro Preto el ingreso al formato de la unión aduanera este régimen caducó y así fue interpretado en el laudo arbitral dado el 10 de marzo del año 2000 y que desconoció la legitimidad de salvaguardias aplicadas por Argentina en el rubro textil. Si bien la doctrina tiende a reconocer que las salvaguardias pueden aún ser compatibles con las uniones aduaneras, lo cierto es que Brasil obstruyó una y otra vez la pretensión argentina de reimplantarlas. El referido pronunciamiento arbitral, leído a la luz de aquella simultánea discrecionalidad reconocida a los Estados Partes para subsidiar unilateralmente su producción y sus inversiones, es otro ejemplo de la tendencia a erigir un MERCOSUR virtual o hipotético. En efecto, sobre la base del plazo de caducidad contemplado por el Anexo del Tratado de Asunción para las salvaguardias toleradas durante el período de transición, el tribunal arbitral concluyó que en el MERCOSUR rige un mecanismo de libre comercio irrestricto con las pocas excepciones que expresa y circunstanciadamente fuesen establecidas.

IV. Observaciones adicionales: el AEC tiende a diluirse

Más allá del problema generado por las múltiples –y poco transparentes- perforaciones al AEC, parece oportuno recordar que los acuerdos regionales de libre comercio suscritos por el MERCOSUR (con Chile, Bolivia, Colombia-Ecuador-Venezuela y finalmente con Perú) han venido instalando una práctica de *bilateralización* de preferencias que, más tarde o más temprano, se suma a las perforaciones concebidas como excepción a la uniformidad del AEC. Esta precariedad del vínculo arancelario ha dado lugar a manifestaciones de llamativa sinceridad, como ocurrió cuando el MERCOSUR compartió con los países miembros de SACU un *non-paper* del que se desprende la falta de seriedad de su auto designación como “unión aduanera”.



En oportunidad de la Quinta Reunión del Comité de Negociaciones, efectuada en Brasilia entre el 29 de setiembre y el 1 de octubre de 2004, las representaciones del MERCOSUR y de SACU (formalmente, otra unión aduanera que agrupa a la República Sudafricana, Namibia, Lesotho, Botswana y Swazilandia, se intercambió el texto de un documento cuyo numeral 2 dice: “As we deal with an agreement between two trade blocs, such clarification are necessary because of the nature and the level of integration of MERCOSUR and SACU, which imply that the implementation of the agreement will be undertaken, in some measure, by the Member Status. This means that MERCOSUR and SACU negotiate as blocs, but the obligations resulting from this agreement (including the administration of the tariff preferences) will depend on the individual action of each country in MERCOSUR and in SACU, through their national bodies. The Preferential Trade Agreement shall include commitments in areas where MERCOSUR and/or SACU do not have common policies”.

Y cabe suponer que en las negociaciones con países desarrollados habrán de agregarse nuevas diferencias y asincronías entre las preferencias otorgadas y recibidas por cada uno de los países del MERCOSUR frente a terceros Estados. En suma, la tendencia a la licuación de la política arancelaria común es muy notoria. (10) Finalmente, habrá que considerar las repercusiones, en el MERCOSUR, que tendrá el cambio en la modalidad de negociación multilateral de la Ronda Doha, respecto de tradición en el GATT. En tal sentido, se espera que en julio de 2005 quede consensuada la fórmula de desgravación para productos industriales (capítulos XXV a XC del Sistema Armonizado), que finalmente será consagrada en la Conferencia Ministerial de Hong Kong del mes de diciembre. Esta fórmula ya no será lineal sino que estará ponderada por un coeficiente. Si bien el coeficiente y sus valores están todavía en discusión, al menos ha sido alcanzado un consenso inédito: ya no se tratará de negociar sobre los aranceles “consolidados”, sino que los márgenes entre dichos aranceles consolidados y los efectivamente aplicados (el *agua*) tenderán a reducirse hasta “tocar” en muchos casos a estos últimos. Por lo demás, es sabido que el uso de coeficientes tiene por objeto achatar la estructura arancelaria, inhibiendo el uso de picos o crestas (abruptas diferencias entre líneas arancelarias vecinas). Al propio tiempo reduce la progresividad o el escalonamiento arancelario, que al establecer diferencias ostensibles entre los aranceles de materias primas y de sus derivados tiende tradicionalmente a proteger los procesos de industrialización en los países en desarrollo. De manera que la fórmula dotada de un coeficiente implicará la ostensible reducción de esos márgenes hasta ahora tolerados para promover “arancelariamente” los procesos de industrialización.

Por el momento no se sabe la magnitud del impacto que tendrá la nueva modalidad sobre la estructura arancelaria del MERCOSUR. Pero pueden anticiparse al menos dos cosas:

- (i) Las disciplinas multilaterales han comenzado a cuestionar sistemáticamente la legitimidad de los mecanismos de protección arancelaria como inductores de inversión local. Si en esta Ronda comienzan a licuarse los aranceles “consolidados”, es legítimo suponer que en la próxima Ronda el objeto de la negociación ya consistirá, directamente, en la desgravación arancelaria. Por ello, la tendencia hacia la dispersión o atomización de concesiones y preferencias arancelarias a través de los TLC comienza a revertirse. Y
- (ii) En todo caso, la fórmula de reducción a ser elegida no impedirá la admisión de excepciones para productos sensibles. En este aspecto, es muy posible que Argentina elija mantener niveles mayores de protección arancelaria



para bienes que no necesariamente coincidirán con los elegidos por los otros Estados Partes del MERCOSUR. De hecho estas diferencias no deben llamar la atención debido a que las sensibilidades no siempre coinciden: Por lo demás, en las negociaciones multilaterales los Estados Partes del MERCOSUR negocian a título individual. Aquí se presenta una fuente adicional de dispersión para el AEC.

Por último, la licuación progresiva de un AEC que sin embargo se mantiene formalmente, cualesquiera sean las causas de dicha licuación, tiene un efecto paradójico desde el punto de vista de los argumentos utilizados para justificar esa preservación formal de la unión aduanera. Ocurre que se va perdiendo la preferencia sub-regional sin que los Estados Partes demuestren interés alguno en garantizarla por vías alternativas al AEC. Así, después de largos años de negociación para conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, todavía no se han propuesto en el seno del MERCOSUR mecanismos destinados a preservar preferencias de mayor profundidad que las negociadas con esos terceros países. Ello demuestra el cinismo de quienes invocan la sigla MERCOSUR para alentar fantasías vinculadas a la defensa del ideal latinoamericano.

V. Conclusiones

1. Ante los ejemplos y observaciones que anteceden (y que apenas constituyen una pequeña muestra del problema), cabe la siguiente pregunta: ¿Cuál es el sentido práctico de seguir postulando la unión aduanera para países en desarrollo como Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que además de sus agudas insuficiencias estructurales padecen disparidades tan significativas y notorias entre sí? ¿Es posible imaginar que alguno o algunos de estos Estados Partes financie el desarrollo de los demás?

2. ¿Estamos prestando debida atención a la voz y los argumentos de las delegaciones oficiales cuando se debaten en el MERCOSUR temas de los que depende la subsistencia misma del esquema? Así, ¿cuál es la razón que explica tamaña indiferencia frente a manifestaciones tales como las expuestas por las representaciones de Uruguay y de Paraguay, en los casos examinados más arriba?

3. Resultaría útil repasar los conceptos elementales de la integración económica y sobre esa base advertir que el MERCOSUR no encarna el único modelo de integración posible. Por lo demás, conviene recordar que la integración económica no es un fin en sí mismo sino que hoy en día los Estados nacionales además de continuar cumpliendo el papel de proporcionar recursos para el sustento de sus residentes, deben hacerse cargo de los efectos indeseables de la mentada globalización, cuando estos efectos hacen impacto sobre su propio mercado. En el caso de los países en desarrollo, semejante carga es particularmente onerosa. Cabe esperar entonces que los compromisos de integración económica faciliten el cumplimiento de ese papel reparador, en lugar de obstaculizarlo. Al respecto, para salir del atolladero habría que extraer enseñanzas a partir de dos constataciones. En primer lugar, la armonización macroeconómica quedó como una simple expresión de deseos. En segundo lugar, desde hace varios años el MERCOSUR navega en un *status quo* definido por la recíproca tolerancia de incumplimientos generalizados.



4. Acerca de la frustrada meta de una armonización macroeconómica, resultan frecuentes las alusiones a la Comunidad Europea y al tiempo que le llevó progresar en ese plano. Sin embargo, el ejemplo es engañoso. Echando un vistazo a las condiciones de vida de la mayor parte de la población de los países que integran el MERCOSUR y atendiendo al mencionado papel reparador de los respectivos Estados nacionales, ha de advertirse la impropiedad de cualquier pretensión de contar con un presupuesto comunitario –esencialmente constituido por las rentas aduaneras- para luego efectuar una reasignación comunitaria de los recursos a fin de reducir las asimetrías y disparidades estructurales.

5. Con respecto al *status quo*, distintos intereses coinciden para no afrontar la reformulación de los compromisos adquiridos en el MERCOSUR. En tal sentido, la imagen del esquema todavía parece dotada de cierto encanto, a modo de escudo anti-imperialista (*MERCOSUR vs. ALCA*). Simultáneamente, los defectos intrínsecos del esquema explican la recíproca tolerancia entre los Estados Partes frente a variadas formas de elusión e incumplimiento. Así ha quedado configurado un cuadro en el cual el beneficio ideológico imputado al sello MERCOSUR hasta ahora superó los costos del desvío de comercio, considerando que dichos costos a su vez están minimizados por aquella tolerancia sobre los incumplimientos recíprocos.

Pero debido a los graves problemas internos que afrontan los Estados Partes los niveles de incumplimiento han alcanzado una magnitud incompatible con las exigencias de confiabilidad para el desarrollo de las actividades económicas en el mercado ampliado.

6. En las condiciones indicadas, cabe preguntarse hasta dónde habrá que llegar para que los Estados Partes y los agentes privados adviertan la conveniencia de preservar el patrimonio histórico trabajosamente ganado en el MERCOSUR. Contando con semejante experiencia, no sería difícil celebrar un acuerdo de libre comercio de última generación, apto para garantizar la aplicación inmediata y el efecto directo de las concesiones, y a la vez dotado de regulaciones y mecanismos de alivio comercial que aseguren su viabilidad. Asimismo, en el marco de un acuerdo de esta naturaleza sería posible fijar compromisos de preservación del mercado sub-regional para determinadas ramas, sectores, productos o servicios originarios, a fin de hacer valer tales compromisos en las negociaciones con terceros países.

7. Por último, debería evitarse la trampa plantada por quienes condenan el supuesto retroceso hacia una zona de libre comercio. Habrá de prestarse atención a la entidad de los obstáculos que se afrontan y al modo más eficaz de superarlos, antes que sucumbir una y otra vez al brillo engañoso de las construcciones fantásticas. (11)

Referencias

(1) Una explicación didáctica de la teoría tradicional sobre las uniones aduaneras es la que ofrece Bela Balassa en “El desarrollo económico y la integración”, edición del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México 1965. En este libro el autor pasa revista a los rasgos más salientes de la teoría que tuvo como sus primeros hitos al trabajo de Jacob Viner “The Customs Union Issue” (Carnegie Endowment for International Peace, N. Cork 1950) y luego al de R.G. Lipsey “The Theory of Customs Unions: A General Survey” (The Economic Journal, 1960). La prueba crucial para establecer la conveniencia o no de una unión aduanera



fue inicialmente la determinación de una creación o bien de un desvío de comercio. El sentido de esta prueba dependía de algunos supuestos que Balassa logra desentrañar en el trabajo mencionado más arriba: (a) la preexistencia a la unión aduanera examinada, de altos niveles de protección comercial en los países que luego habrán de conformarla; y (b) la justificación de las estrategias de integración sobre la base de un concepto de “tamaño” del mercado ampliado, ponderando dicho tamaño según el comportamiento de otras dos variables: los costos del transporte y los hábitos o preferencias del consumo. Los análisis más elaborados proponen la relación actual o potencial entre, por un lado los beneficios de la especialización intra-industrial asignados a la producción a mayor escala con reducción de costos medios y, por otro lado, los costos derivados del desvío de comercio. Es el caso de H.G. Grubel y P.J.Lloyd: “Intra-Industry trade: the theory and measurement of international trade in differentiated products”, Macmillan 1975.

(2) Halperin, Marcelo: “¿Por qué Chile y no la Argentina?”, en el suplemento Comercio Exterior del diario La Nación del 24 de diciembre de 2002).

(3) El artículo 1 del Tratado de Asunción dice: “...Este Mercado Común implica: (...) La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes; El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”.

(4) Baldinelli, Elvio: “El proyectado mercado común argentino-brasileño”, INTAL-Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1990, p.14 y 15.

(5) Ferrer, Aldo: “Argentina y Brasil: ajuste, crecimiento e integración”, en revista Comercio Exterior, vol.41 número 2, México, febrero de 1991, p.144.

(6) Véanse los datos suministrados por Lucángeli, Jorge: “La integración de Argentina en el MERCOSUR”, Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Buenos Aires, abril de 1998, p.27.

(7) La libre circulación de alimentos está comprometida por obstáculos tales como el impedimento brasileño al registro de sustancias activas (productos técnicos) originarias de otros Estados Partes para la elaboración de agroquímicos, lo que implica la prohibición brasileña de importar dichas sustancias. Este impedimento vulnera un laudo arbitral dictado el 19 de abril de 2002, que le imponía precisamente al Brasil la supresión del obstáculo. En una misma línea, la dificultad para acordar uniformidades o equivalencias se refleja en la pobreza de las armonizaciones de los límites máximos de residuos de plaguicidas en alimentos: reglamentos técnicos cuya aplicación efectiva es hipotética y que en todo caso contemplan el uso de escasas sustancias activas y con respecto a un número también muy limitado de productos alimenticios.

(8) La precariedad del MERCOSUR en tanto unión aduanera se demuestra, precisamente: (a) por la inexistencia de reglamentos comunes para la aplicación de medidas antidumping y compensatorias. Si bien la Decisión CMC 28/00 había previsto la necesidad de contar con una propuesta normativa elaborada por la Comisión de Comercio, el análisis de los proyectos fue postergado varias veces, rigiendo en la actualidad la Decisión CMC 51/04 que fijó, como nuevo plazo para la conclusión del análisis el mes de junio de 2005; y (b) por la imposibilidad de incorporar y así poner en vigencia el Reglamento Relativo a la Aplicación de Medidas de Salvaguardia a las Importaciones Provenientes de Países No Miembros del MERCOSUR. Este Reglamento, dictado por la Decisión CMC 17/96 y que no ha entrado en vigor, contiene un capítulo de Disposiciones Transitorias que delega en las autoridades competentes del Estado Parte interesado en cada caso, la conducción del proceso de investigación siguiendo la legislación nacional en la materia. Como puede inferirse, dichas Disposiciones Transitorias



circunscriben esta delegación de atribuciones a las salvaguardias a ser adoptadas “en nombre de un Estado Parte”, esto es, salvaguardias que en ningún caso sean adoptadas en interés del MERCOSUR “como entidad única”.

(9) Respondiendo a la lógica de su mayor tamaño económico relativo dentro del MERCOSUR, Brasil impulsó el dictado de la Decisión CMC 28/00, a fin de elaborar propuestas que definan instrumentos aplicables con vistas a la eliminación gradual de la aplicación de medidas antidumping y derechos compensatorios intrazona. Es fácil entender que la eliminación gradual de medidas antidumping sólo podría justificarse si se dispusiera de un estatuto comunitario sobre prácticas de acaparamiento de mercados y connubio fraudulento de empresas. El mismo debería incluir la atribución de competencias a un órgano comunitario para fijar sanciones, si bien su ejecución (esencialmente a través de la aplicación de multas), podría quedar a cargo de los Estados Partes. Esta es la característica del régimen vigente en la Comunidad Europea y que últimamente intentó adoptar la Comunidad Andina (Decisión 608 de la Comisión de la Comunidad Andina, dada el 29 de marzo de 2005). En cambio, las iniciativas en el MERCOSUR denotan mucha mayor timidez: en la LVII Reunión Ordinaria del GMC, efectuada entre el 13 y el 15 de abril de 2005, se informó que la Comisión de Comercio había elevado a su consideración un Proyecto de Decisión denominado “Entendimiento sobre Cooperación entre las Autoridades de Defensa de la Competencia de los Estados Partes del MERCOSUR para el Control de Concentraciones Económicas de Ámbito Regional”

(10) Si bien aquí pretendemos circunscribirnos al caso del MERCOSUR, parece imprescindible hacer notar que el proceso de erosión del AEC no es un problema exclusivo de este esquema. Otro ejemplo significativo es el de la Comunidad Andina, cuya situación quedó reflejada en la Decisión 598 dada por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en Reunión Ampliada con la Comisión de la Comunidad el 11 de julio de 2004. Ella reconoció a los Estados miembros el derecho de negociar individualmente acuerdos comerciales con terceros países. En tales casos, cumplidas las notificaciones a la Comisión, deberá darse aplicación al principio de la cláusula de la nación más favorecida de conformidad con el ordenamiento jurídico andino. Esta obligación de equiparar – y sólo equiparar- el trato comercial, denota la imposibilidad de seguir preservando las concesiones sub-regionales aquilatadas a lo largo de treinta y cinco años de intensa actividad institucional.

(11) Halperin, Marcelo: “Ilícitud de cupos y licencias no automáticas en el MERCOSUR”, publicado en el diario El Cronista, Buenos Aires, 4 de agosto de 2004, pag.13.