

11. DISPUTAS COMERCIALES E INSUFICIENCIAS INSTITUCIONALES: ¿DE LA EXPERIENCIA A LA ESPERANZA?

DIANA TUSSIE,
IGNACIO LABAQUI Y CINTIA QUILICONI

*«Se estudian tres semanas,
se quieren tres meses,
se pelan tres años y
se toleran treinta;
y los hijos vuelven a comenzar.»*

Hyppolite Taine

I. INTRODUCCIÓN

La firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991 fue el puntapié inicial del MERCOSUR, uno de los proyectos de integración más ambiciosos de la región. El tratado tenía como objetivos la creación de un mercado común y la libre circulación de bienes, servicios, capital y mano de obra entre los estados miembros a partir del 1° de enero de 1995 (art. 1). Los instrumentos centrales para alcanzar estos objetivos eran un programa de liberalización comercial, la implementación del arancel externo común, la coordinación de la política macroeconómica y la adopción de acuerdos sectoriales (art. 5). A pesar de que el objetivo de crear un mercado común fue pospuesto, la iniciativa no deja de ser exitosa comparada con otras experiencias similares de integración regional en América Latina.

Desde la firma del Tratado de Asunción, el MERCOSUR ha reportado importantes beneficios, tanto en términos de incremento del intercambio como por su eficacia para erigirse rápidamente en símbolo político de un rumbo común para la región. El MERCOSUR se convirtió en uno de los pilares fundamentales de las políticas comerciales de sus miembros y en un punto de inflexión tanto en términos políticos como económicos para la integración regional del Cono Sur.

Sin embargo, puede observarse que la iniciativa enfrenta desde 1997, con el comienzo de la crisis del sudeste asiático, un estancamiento que aún no ha logrado superar. A partir de entonces, las negociaciones se han vuelto más engorrosas y los gobiernos parecen no tener la misma voluntad política para asumir compromisos que profundicen la integración. Una vez superada la etapa relativamente más fácil de desgravación arancelaria, surgieron en la agenda subregional temas sensibles para cada uno de los países miembros, como la eliminación de las barreras no arancelarias, la armonización de incentivos, la internalización de la normativa del acuerdo, etc. Este estan-

camiento se transformó en una seria crisis magnificada por la fragilidad y la volatilidad financiera. En este sentido, el año 1999 resultó extremadamente difícil para el MERCOSUR por dos razones: por un lado, la devaluación del real golpeaba a los socios del MERCOSUR sumado a que el compromiso de Brasil con la iniciativa parecía debilitarse diariamente y, por el otro, Argentina estaba sumida en una profunda recesión, en medio de un año electoral con un gobierno saliente poco dispuesto a dar impulso político al acuerdo de integración. En el contexto de parálisis que estaban sufriendo las negociaciones, se inició una sucesión de conflictos comerciales agudizados por la notable contracción del comercio intrazona. Así, se instaló tanto en el ámbito político como académico el debate sobre la crisis del MERCOSUR, crisis que pareciera abarcar tanto cuestiones económicas como aspectos institucionales de la iniciativa. La percepción de los agentes económicos y de los actores políticos pareciera ser que es el otro el que no está dispuesto a pagar los costos de una integración ni a ceder protagonismo y/o margen de acción en las negociaciones internacionales.

El presente trabajo se halla dividido en tres secciones, las cuales analizan los tres problemas que a grandes rasgos definen la actual crisis del MERCOSUR. El primero de ellos de orden económico, el segundo de orden institucional y el tercero de orden legal:

1. La complejidad de la relación entre lo macro y lo micro. Los problemas que plantea la vulnerabilidad macro frente a las sucesivas crisis financieras ocurridas en los últimos años son agravados por la falta de consenso en torno a mínimos niveles de coordinación macro-económica que permitirían una acción conjunta más eficaz frente a situaciones de emergencia. Esta situación exacerba desde lo micro la proliferación de conflictos comerciales y la mayor influencia de los intereses defensivos.
2. El desfase cada vez más importante entre los compromisos asumidos y su cumplimiento, sumado a los serios problemas de implementación que se dieron en los últimos años. Es decir, resulta muy complicado trabajar con instrumentos pensados en términos de un mercado común cuando la iniciativa constituye en el mejor de los casos una unión aduanera cada vez más imperfecta.
3. La falta de instancias institucionales mercosureñas que canalicen y encaucen la implementación de medidas «pro-integración», reduciendo su vulnerabilidad a las coyunturas políticas internas de los socios. A esto se suma la carencia de instancias intermedias efectivas de negociación y solución de diferencias que canalicen adecuadamente las demandas de los agentes económicos.

II. LA TENSIÓN MACRO-MICRO

La devaluación del real en enero de 1999 significó un duro golpe para el MERCOSUR. La salida no deliberada y desordenada del régimen de mini-devaluaciones que intentaba corregir gradualmente la apreciación de la moneda brasileña tuvo como consecuencia un aumento del grado de conflictividad imperante entre Argentina y Brasil desde mediados de 1998. Del lado argentino, la reacción inmediata fue el temor a una supuesta invasión de productos brasileños, conjuntamente con una previsible caída de las ventas argentinas a Brasil por la apreciación del peso argentino con relación al real.

Las expectativas originadas en la medida brasileña llevaron a que la Argentina buscara algún tipo de compensación, e incluso al intento de imponer unilateralmente medidas que restringieran el impacto de la devaluación sobre el comercio bilateral. Brasil, por su parte, se mostró reacio a discutir medidas de emergencia, rechazando los intentos de alcanzar algún tipo de coordinación macroeconómica (De la Balze, 2000). De la misma manera, los coqueteos del gobierno de Menem con la «dolarización» en nada contribuían a la recreación de un clima de cooperación dentro del MERCOSUR.

Cabe señalar que Brasil no devaluó su moneda buscando ganar competitividad para sus exportaciones, sino que lo hizo como consecuencia del fuerte ataque especulativo al que fue sometido el real. No se debe buscar el origen de la devaluación brasileña en un intento desleal por ganar competitividad y favorecer las exportaciones, sino que debe recordarse que Brasil intentó evitar la devaluación y que la misma no se produjo en los términos deseados por las autoridades brasileñas, sino que fue el mercado el que determinó en última instancia la forma y la magnitud de la depreciación del real en aquel momento.

En el lado argentino, quienes propugnaban un aumento del proteccionismo ganaron protagonismo e incluso lograron ponerse al frente de la conducción de importantes entidades empresarias. El caso de la Unión Industrial Argentina es paradigmático en este sentido. El predominio del Movimiento Industrial Nacional por sobre el Movimiento Industrial Argentino marca un cambio en la actitud de la entidad frente a la apertura comercial, con una mayor demanda de protección.

En este sentido, la devaluación del real agudizó dentro del sector industrial argentino las diferencias existentes entre los lobbies industriales que compiten con las importaciones de los países miembros y las industrias exportadoras que buscan ganar acceso al mercado regional. Mientras que las compañías transnacionales (orientadas a la exportación en la región) mantuvieron su apoyo a la iniciativa, el sector industrial nacional comenzó a requerir la aplicación de instrumentos de protección y una mayor consideración hacia las pequeñas y medianas empresas de capital nacional, que encontraban serias dificultades a la hora de competir con las compañías brasileñas (con

escalas mucho mayores que las argentinas) y que veían aún más deteriorados los términos de la competencia a partir de los daños que les provocaba la alteración del tipo de cambio brasileño.

Este fenómeno ya se había registrado con mayor fuerza por cierto en Brasil, donde a partir de 1994 los sectores que competían con las importaciones habían logrado aumentar su influencia sobre la formulación de la política económica brasileña, imprimiéndole un carácter más proteccionista e industrialista que el que había tenido la gestión de Fernando Collor de Mello (Da Motta Veiga, 1999a y b; De la Balze, 2000), aunque sin que ello implicara un retorno a los niveles de protección previos. Es necesario señalar que tanto dentro de la administración pública (especialmente en la cancillería) como en buena parte del empresariado brasileño subsistía un fuerte rechazo a la apertura unilateral comercial efectuada bajo el gobierno de Collor de Melo. La administración de Fernando Henrique Cardoso se mostró especialmente sensible a las demandas de protección, lo cual es atribuible a la mayor influencia de sectores empresariales, políticos e intelectuales partidarios de una mayor protección comercial, aunque también a la necesidad del gobierno brasileño de reducir el elevado déficit comercial que caracterizó a la economía brasileña a partir de 1994.

Cabe agregar asimismo, que algunos de los sectores que reclamaban un aumento de las medidas de protección (tanto del lado argentino como brasileño), eran sectores sensibles, que ya manifestaban problemas con anterioridad a la devaluación del real (O'Connell, 2001; CEI, 1999).

El impacto inmediato de la devaluación brasileña fue una fuerte caída del comercio intra-regional, que rondó el 25% en el año 99. En cuanto al intercambio comercial argentino-brasileño, la devaluación trajo aparejado un drástico descenso en las exportaciones argentinas al Brasil (-28,2%), pero también una disminución considerable de las importaciones argentinas desde Brasil (-20,6%), fenómeno atribuible al ciclo recesivo en que ingresó la economía argentina a mediados de 1998.

Asimismo, es necesario considerar la caída de la actividad económica brasileña entre el último semestre de 1998 y el primer semestre de 1999 como un factor explicativo de la disminución de las exportaciones argentinas hacia Brasil. A pesar de la devaluación y de la caída de las exportaciones, la Argentina mantuvo durante 1999 el superávit de balanza comercial con Brasil, aunque en un nivel mucho menor que el del año 98.

En síntesis, lo ocurrido tras la devaluación de enero de 1999 confirma las conclusiones de aquellos autores que señalan que el nivel de intercambio no es sólo función del tipo de cambio, sino también del nivel de actividad del país de destino de las exportaciones (Heymann, 1999; O'Connell, 2001). La tabla 1 muestra que durante 2000 las exportaciones argentinas a Brasil crecieron un 23% respecto del año anterior, aunque sin alcanzar en ningún trimestre el volumen del primer semestre de 1998, antes de que la crisis rusa afectara la marcha de la economía brasileña.

TABLA 1. Evolución Trimestral de la Balanza Comercial Argentina y del PBI de Brasil

		Exportaciones argentinas a Brasil (US\$ mill.)	Importaciones argentinas desde Brasil (US\$ mill.)	Var. PBI Brasil (%)
1998	Trimestre I	1.740,8	1.687,4	1,44
	Trimestre II	2.129,4	1.878,2	1,38
	Trimestre III	2.233,5	1.918,1	-0,44
	Trimestre IV	1.820,7	1.571	-1,43
	Total	7.924,4	7.055,7	-0,1
1999	Trimestre I	1.185,3	1.254,9	-0,36
	Trimestre II	1.494,9	1.341,9	-0,35
	Trimestre III	1.460,0	1.410,6	0,49
	Trimestre IV	1.549,1	1.591,5	3,43
	Total	5.689,3	5.598,9	0,8
2000	Trimestre I	1.519,1	1.384,0	4,07
	Trimestre II	1.772,3	1.613,3	4,51
	Trimestre III	1.916,3	1.733,4	5,11
	Trimestre IV	1.783,7	1.747,8	4,11
	Total	6.991,4	6.478,5	4,4

FUENTE: Elaboración propia basada en datos de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR y el Ministerio de Hacienda de Brasil.

Es decir, si la recesión es clave para entender por qué la Argentina no fue invadida por productos brasileños luego de la devaluación, también sirve para explicar la caída de las ventas de productos argentinos a Brasil.

El escenario del primer semestre de 1999 tuvo la particularidad de encontrar a la Argentina y a Brasil sumidos en una recesión, fenómeno que ocurría por primera vez desde la conformación del MERCOSUR en 1991. Desde la Argentina, frente a la imposibilidad de devaluar, y a la caída de las exportaciones a Brasil, se tomaron medidas tendentes a reducir las importaciones brasileñas intentando asegurar una balanza comercial superavitaria con Brasil.

Las tendencias más proteccionistas en la Argentina abonaban sobre terreno fértil. Durante los dos años previos a la devaluación, Brasil había impuesto restricciones a las importaciones, sin exceptuar a los miembros del MERCOSUR. Éstos habían tolerado en algunos casos dichas restricciones, a fin de no agravar la situación macroeconómica brasileña, caracterizada por un alto déficit de balanza comercial (aparte de un abultado y creciente desequilibrio fiscal), y así evitar una eventual devaluación que repercutiera negativamente (como efectivamente lo hizo) sobre todas las economías del MERCOSUR, (véase el artículo de H. Kume y G. Piani en este volumen, p. 29).

Acuciados por las demandas de protección y las necesidades de sus respectivas balanzas comerciales, Argentina y Brasil se dedicaron durante 1999 a

tomar medidas tendentes a reducir la entrada de importaciones, con algunas medidas de efecto generalizado y otras que iban dirigidas a sectores más bien específicos. Entre las primeras, el intento argentino de reglamentar la normativa de ALADI sobre salvaguardias, haciéndola extensiva incluso para el MERCOSUR, motivó una dura respuesta por parte de Brasil y puso al bloque en peligro de la desintegración. La Argentina dio marcha atrás con esta medida. Brasil, por su parte, mantuvo, pese al fallo del primer Tribunal Arbitral del MERCOSUR, el sistema de licencias no automáticas de importación¹, amparándose en el Artículo 50 del Tratado de Montevideo (ver la siguiente sección).

No resulta llamativo que en este contexto los gobiernos de ambos países se mostraran más sensibles a las demandas de protección efectuadas por sectores afectados por el proceso de integración. Cabe señalar que los problemas de buena parte de estos sectores estaban ligados tanto a diferencias sustanciales de tamaño productivo y competitividad estructural como a la devaluación del real (CEI, 1999), a lo cual hay que sumar la finalización del régimen de adecuación. En su turno, Argentina impuso restricciones a la entrada de calzado, acero, textiles, papel y pollos provenientes de Brasil. Asimismo, el gobierno brasileño restringió las ventas argentinas de lácteos, arroz, cebollas, ajos, miel y más recientemente de granos. Los instrumentos usados para frenar importaciones variaron según el caso, optándose en algunas oportunidades por el anti-dumping (tal el caso de acero, arroz, lácteos), las barreras sanitarias (miel, granos, frutas y verduras²) o los requisitos de etiquetado (calzado) (véase el artículo de M. Vaillant en este volumen, p. 49).

MERCOSUR encontró su «momentum» de proteccionismo unos meses después de la devaluación del real, ya que en la medida en que la fragilidad externa de las economías de la región aumentaba, se establecían nuevos obstáculos a las importaciones. Sumado a esto, el fin del régimen de adecuación complicó también la situación de muchos sectores, tales como siderurgia, textiles, papel y calzado, ya que este régimen implicaba un mecanismo efectivo de salvaguardia para sectores con diferencias importantes de competitividad. A nivel doméstico la capitulación a las presiones proteccionistas en un sector industrial suele conducir a la capitulación en otros sectores, un paradigma que Susan Strange ha llamado la visión «Alcohólico Anónimo» del comercio internacional (Tussie, 1987) y que se aprecia en la sucesión de con-

¹ Aunque en virtud de la Decisión 22/00 del CMC los gobiernos se habían comprometido a eliminar todos los regímenes de licencias no automáticas dentro del bloque para el 15 de noviembre de 2000, esto no fue cumplido, y aun al momento de escribir estas líneas (Julio, 2001) no hay indicios de que se realice.

² Brasil prohibió el 28 de marzo de 2001 mediante la Resolución 10/2001 del Ministerio de Agricultura la entrada de trigo, arroz, maíz, demás cereales, frutas y hortalizas argentinos, provenientes de zonas donde se hubieran registrado brotes de aftosa (la medida establecía un radio de 25 kilómetros). Esta medida fue revertida posteriormente por el anuncio de un plan regional para combatir la aftosa.

flitos comerciales y medidas proteccionistas post-devaluación brasileña. Esta visión sugiere que una indulgencia de proteccionismo, como el primer trago de una botella, es apta para ser la primera de una larga serie (Strange, 1979).

La solución de los conflictos estuvo dada en la mayoría de los casos por un compromiso entre productores de limitar las exportaciones por un cierto período de tiempo. Así ocurrió con las controversias sobre calzado, papel, lácteos, arroz y acero. Esta solución dista de ser óptima. Por un lado, implica reducir el nivel de comercio, lo cual va en contra de los fines de un esquema de integración. Aparte de ello, el *enforcement* de los acuerdos descansa sobre los privados, lo cual manifiesta claramente la incapacidad de los gobiernos de lograr un acuerdo así como de las instituciones del MERCOSUR de canalizar adecuadamente los conflictos que, lógicamente, pueden ocurrir en un proceso de integración. Amparándose en lo permitido por el Acuerdo Anti-dumping de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la decisión 64/00 del Consejo de Mercado Común (CMC) prácticamente avala esto al prescribir como forma de resolución de conflictos los acuerdos entre cámaras empresarias del sector afectado. Si bien este tipo de soluciones evita una generalización de la crisis, constituye tan sólo una salida de corto plazo (CEI, 1999)³.

En suma, la volatilidad macro contribuyó a elevar el nivel de conflictividad previo y a embarcar a los países miembros en una escalada de conflictos que progresivamente fueron minando el progreso del proyecto hasta llevarlo al estado actual de estancamiento. Los efectos de la crisis han puesto de manifiesto las consecuencias de la falta de coordinación (véase el artículo de J. M. Fanelli en este volumen, p. 3), por un lado, y de mecanismos institucionales para hacer frente a este tipo de emergencias por el otro. La coordinación macroeconómica no solucionaría todos los problemas que hoy enfrenta el MERCOSUR, pero su ausencia tiene consecuencias negativas para la continuidad del proceso de integración.

III. PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN E INCUMPLIMIENTOS DE LOS COMPROMISOS

Desde que se estableció el Arancel Externo Común (AEC) en 1995, los estados miembros han encontrado dificultades para aplicarlo de manera uniforme. Existen reiteradas perforaciones e indisciplinas en la aplicación del AEC, pero como

³ El art. 4 inciso a) de dicha decisión establece que: «En el caso que haya determinación preliminar positiva de dumping o de existencia de subvenciones, de daño o de relación causal, la autoridad investigadora deberá explorar la posibilidad de alcanzar compromisos con los productores/exportadores de los Estados Partes interesados.

Para ese fin, antes de la aplicación de derechos provisorios, las autoridades deberán dar a conocer a los productores/exportadores y al gobierno del Estado Parte Interesado la determinación positiva alcanzada. En el caso de investigación antidumping, tales compromisos no podrán incluir, en ningún caso, una limitación de cantidad exportada.»

no es un instrumento que pueda modificarse, muchos sectores comenzaron a utilizar instrumentos alternativos para mejorar su situación competitiva frente a sus socios. El perfeccionamiento del libre comercio entre los socios del MERCOSUR exige eliminar los regímenes de *draw back* y admisión temporaria intrazona, las restricciones no arancelarias y los incentivos a la inversión (para el tema de inversiones véase el artículo de Chudnovsky y López en este volumen, p. 275).

Los regímenes de *draw back* y admisión temporaria perforan la protección del AEC en tanto exoneran del pago del arancel a las importaciones o en algunos casos permiten que las mismas ingresen con alícuotas más bajas. Desde 1994 el CMC (decisión 10/94) establece que tanto el *draw back* como la admisión temporaria no pueden ser usados en el comercio intrazona, autorizando su utilización intrazona solamente para los bienes exceptuados al AEC. Esta decisión fue incumplida sistemáticamente. En 1998 se intentó eliminar estos regímenes dentro del comercio intrazona para el 30/12/2000 (decisión 21/98), pero nuevamente esta decisión no fue llevada a la práctica. Finalmente, en el año 2000 se modificó lo dispuesto anteriormente (decisión 31/00) extendiendo el permiso para el uso de estos instrumentos en las ventas intrazona hasta el 1/1/2006, fecha en la que también deben suprimirse todos los programas de excepciones al AEC.

Lo que sucedió con los mencionados regímenes constituye una muestra clara de las resistencias de todos los países del bloque a aplicar un AEC relativamente alto que proteja la producción del socio. La prórroga en el plazo para su eliminación significa un paso atrás en la consolidación de la unión aduanera, en tanto el *draw back* y la admisión temporaria permiten muchas veces la triangulación comercial. Además, la vigencia de estos instrumentos hace necesaria una estricta verificación del cumplimiento de las reglas de origen que certifiquen la incorporación necesaria de valor agregado al producto en cuestión. La falta de requisitos claros de perfeccionamiento industrial da lugar a la importación de insumos que luego, en muchos casos, son exportados con niveles muy bajos de elaboración en el país.

La utilización de estos instrumentos muestra una vez más la presión que sienten muchos sectores para reducir costos como medio para ganar o retener mercados. Estos esfuerzos por reducir costos en el mercado local aumentan la rivalidad en el interior de la cadena productiva y debilitan la misma con el consecuente surgimiento de conflictos inter e intrasectoriales. Los sectores que presionan a sus gobiernos para obtener una prórroga que les permita sostener el acceso a insumos sin pagar el AEC compiten deslealmente con aquellos productores orientados al mercado interno que tienen incorporado el costo del AEC en sus precios (Nofal, 2001). Uruguay y en menor medida Paraguay son los países que más usan la admisión temporaria, evitando de esta manera pagar el AEC para muchos insumos que importan desde sus socios del MERCOSUR y por eso se oponen sistemáticamente a su eliminación. En realidad esto resulta en la práctica una concesión que los países del MERCOSUR dan a los socios más chicos

para evitar que paguen el AEC alto que se fijó siguiendo como parámetro la estructura arancelaria brasileña.

El acceso a mercados también encuentra dificultades (véase el artículo de M. Vaillant en este volumen, p. 49) ya que aún subsisten barreras no arancelarias tanto financieras como administrativas. Si bien el Tratado de Asunción en su programa de liberación comercial preveía la eliminación de las restricciones aplicadas al comercio recíproco⁴, el fin del régimen de adecuación sumado a la restricción fiscal en las economías domésticas provocaron desde 1997 un aumento de las restricciones no arancelarias (RNAs). La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) se ha ocupado sistemáticamente de este tema, pero al no existir medidas claras para asegurar el cumplimiento de lo acordado, las normas resultan poco eficaces. Existen una serie de decisiones y resoluciones tendientes a organizar un listado claro de RNAs a fines de armonizarlas o eliminarlas, pero la confección de estos listados no ha tenido el éxito esperado.

Como para volver a dar vida al proceso, la decisión 22/00 dispuso la elaboración de un nuevo listado de medidas y RNAs a fin de confeccionar un cronograma de eliminación y armonización de las mismas. Generalmente la confección de listados de RNAs suele retrasarse, y cuando hay acuerdo de eliminación los países comienzan a aplicar nuevas formas para-arancelarias sustitutivas. La aplicación de RNAs constituye una seria preocupación para Argentina, especialmente desde que a fines de 1997 Brasil decidió imponer licencias no automáticas a la importación de una serie de productos (lácteos, frutas y químicos entre otros) sin eximir de dichas normas al comercio intrarregional.

Ahora bien, ¿cuál es el rol que juegan los diferentes intereses sectoriales en la imposición de RNAs? Tomando en cuenta que el formato que asumen los acuerdos regionales suele ser una respuesta racional de los líderes políticos a sus situaciones de política doméstica (Milner, 1997), es posible ver en la imposición de ciertas RNAs el reclamo de algunos intereses sectoriales. La complicada situación macroeconómica experimentada por Brasil desde 1997 hizo que este país comenzara a aplicar RNAs sin exceptuar a sus socios del MERCOSUR. Los sectores que compiten con las importaciones del bloque y que presentaban problemas de competitividad (agravados en algunos casos por la liberalización regional) comenzaron a demandar medidas de protección que en algunos casos fueron canalizadas a través de la imposición de RNAs que tenían como objetivo reducir la entrada de importaciones. Esta situación fue tolerada por los otros socios hasta que se produjo la devaluación brasileña. A partir de entonces los efectos restrictivos de estas medidas comenzaron a ser seriamente cuestionados.

⁴ Entendiendo por restricciones cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual un Estado Parte impida o dificulte por decisión unilateral el comercio recíproco. No quedan comprendidos en dicho concepto las medidas adoptadas en virtud de las situaciones previstas en el Artículo 50 del Tratado de Montevideo (Tratado de Asunción, Anexo 1, Art. 2).

Argentina presentó un reclamo ante la CCM y el GMC que no fue resuelto satisfactoriamente y que terminó con la solicitud argentina de la conformación de un Tribunal Arbitral⁵. El fallo del Tribunal sentenció que el régimen de licencias debía cumplir con el programa de liberación comercial del MERCOSUR, lo cual implica la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias. Este fallo también estableció que la postergación en la conformación del Mercado Común no deroga la obligación de eliminar aranceles y RNAs y que la eliminación total de ellos debía ocurrir, a más tardar, el 31/12/99 (salvo para las medidas comprendidas en el art. 50 del Tratado de Montevideo de 1980). La obligación de eliminar RNAs incluye tanto a aquellas existentes a la firma del Tratado de Asunción como a las posteriores nuevas o preestablecidas.

El tema de las licencias de importación y los controles sanitarios y fitosanitarios reviste importancia dadas las importantes restricciones que se han presentado a partir de la interpretación brasileña del laudo arbitral que bajo el amparo del Art. 50 del Tratado de Montevideo⁶ impide el acceso automático de varios productos. El gobierno argentino ha reclamado que la invocación por parte de Brasil del art. 50 inciso d) del Tratado de Montevideo de 1980 (protección de la vida y la salud de las personas, los animales y los vegetales) no es correcta y que es una interpretación abusiva del mismo. Argentina ha sostenido que el art. 50 debería interpretarse en forma restringida y no amplía como lo hace Brasil, entendiendo que el mismo se refiere a situaciones de excepción o riesgo grave que comprometen súbitamente la salud de un país y que, por lo tanto, la aplicación de RNAs amparadas en ese artículo sólo debería tener lugar en situaciones excepcionales. Sin embargo, un importante número de RNAs continúa vigente. Varios sectores han visto afectadas sus exportaciones a Brasil por este tema, calzado, ajos y verduras entre otros. Todas las decisiones posteriores al fallo arbitral disponiendo la elaboración de listados de RNAs ponen en evidencia cuán elusiva es la meta de acceso a mercados y la debilidad legal que generan los problemas de incumplimiento. La selección de mecanismos efectivos de solución de disputas resulta crucial a la hora de generar un cumplimiento efectivo de los acuerdos.

IV. DILEMAS INSTITUCIONALES FRENTE A LA SITUACIÓN ACTUAL

Los sistemáticos incumplimientos de los compromisos a raíz no sólo de las presiones macro y micro sino también de las serias limitaciones institucio-

⁵ Ver sección IV.B. sobre procedimientos de solución de disputas en MERCOSUR.

⁶ El laudo arbitral establece que la obligación de eliminar las RNAs no alcanza a las medidas comprendidas en el art. 50 del Tratado de Montevideo de 1980, siempre que ellas estén efectivamente destinadas a los fines allí indicados y no configuren obstáculos al comercio; además las medidas bajo el art. 50 deben armonizarse.

nales llevan a algunos autores a hablar de un déficit legal del MERCOSUR que dificulta la solución de conflictos, genera incertidumbre para los agentes económicos y posterga el tratamiento de los problemas (De la Balze, 2000). Este déficit legal se evidencia en primer lugar en la existencia de serios problemas de incorporación de las normas MERCOSUR en el ordenamiento interno de los estados miembros y su jerarquía dentro del orden jurídico de los países miembros y, en segundo lugar, en la falta de un sistema de solución de disputas eficiente y de una institución arbitral sólida.

El rol fundamental de la solución de disputas es facilitar y apoyar la cooperación entre los estados. Generalmente, en la integración regional, esta cooperación es entendida en términos de apertura de mercados y promoción de la eficiencia productiva entre los estados miembros. El problema es que muchas veces las presiones políticas domésticas impiden una cooperación de esta naturaleza y los estados se ven forzados a intentar engañar a sus socios (Yarbrough y Yarbrough, 1997).

Así, por ejemplo, los reiterados incumplimientos que ha experimentado el MERCOSUR en los últimos tiempos posiblemente están relacionados en parte con las presiones domésticas y con la falta de eficiencia del sistema de solución de disputas del MERCOSUR, ya que el mismo no parece haberse convertido en un garante efectivo de los acuerdos alcanzados. Quizás el sistema de solución de disputas acordado para MERCOSUR no hace más que reflejar la distribución de poder de los actores domésticos proteccionistas que desde diferentes ámbitos presionan a sus gobiernos para no tomar compromisos más profundos que restrinjan más su margen de maniobra para la utilización de mecanismos de protección.

IV.A. *El problema de la incorporación de normas en el MERCOSUR*

No existe en el MERCOSUR un mecanismo ágil y transparente para incorporar las normas comunitarias, ni un sistema que garantice la jerarquía de las normas comunitarias sobre las nacionales. Mientras que para Argentina los tratados internacionales tienen supremacía frente a las leyes internas, para Brasil los tratados internacionales no prevalecen sobre las leyes nacionales, lo cual impide la sumisión a un ordenamiento jurídico supranacional (De la Balze, 2000).

El Protocolo de Ouro Preto establece que las normas MERCOSUR, una vez aprobadas, deben ser incorporadas al ordenamiento jurídico nacional y son vinculantes para los estados miembros. Sin embargo, el Protocolo no fija plazos para su incorporación (salvo para los reglamentos técnicos, que según la Resolución del GMC 152/96 deben ser incorporados dentro de los 180 días). La falta de plazos implica asincronías en el cumplimiento de la normativa negociada y acordada.

La falta de incorporación en uno o más países de las normas acordadas afecta los derechos y obligaciones de los administrados. Si una norma MERCOSUR

está incorporada en un país y no en los demás, los agentes económicos quedan sujetos a reglamentaciones diferentes. Esto genera un clima de inseguridad e ineffectividad jurídica dentro del MERCOSUR. Según un informe de 1999 de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, sólo 183 de las 840 normas aprobadas por el MERCOSUR habían sido incorporados por los cuatro países.

En 1998 se creó un Grupo denominado «Reunión Técnica sobre Incorporación de la Normativa MERCOSUR», que relevó las normas que presentan dificultades técnicas e identificó algunos de los problemas (por ejemplo, falta de transparencia sobre las verdaderas causas que en cada país demoran la incorporación). Muchas resoluciones del GMC hacen referencia a fechas de incorporación y a entidades que deben dictar las medidas internas. Sin embargo, como no hay disposición expresa sobre el plazo de incorporación de la normativa en el Protocolo de Ouro Preto, no hubo una solución definitiva del problema. En este sentido, debería adoptarse una Decisión en el Consejo del Mercado Común que prescriba la obligatoriedad de incorporar las normas en los plazos obligatorios estipulados en las mismas. Esto aseguraría la internalización en tiempo y forma y el cumplimiento de lo acordado regionalmente.

La decisión 23/00 estableció que «los estados parte deberán notificar a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (...) la incorporación de las normas del MERCOSUR a sus ordenamientos jurídicos nacionales» (art. 2, decisión 23/00). La misma decisión también dispuso que las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR no necesitan ser incorporadas cuando las mismas traten asuntos relacionados al funcionamiento interno del MERCOSUR o cuando el contenido de la norma ya estuviera contemplado en la legislación nacional del Estado parte, debiendo notificarlo a la SAM. A partir de esta decisión existe mayor transparencia y control en la SAM sobre las normas incorporadas por los estados parte. Sin embargo, aún subsisten serios problemas relacionados con la incorporación de aquella normativa que se contrapone con la legislación interna de los estados parte.

IV.B. *Mecanismos efectivos de solución de controversias*⁷

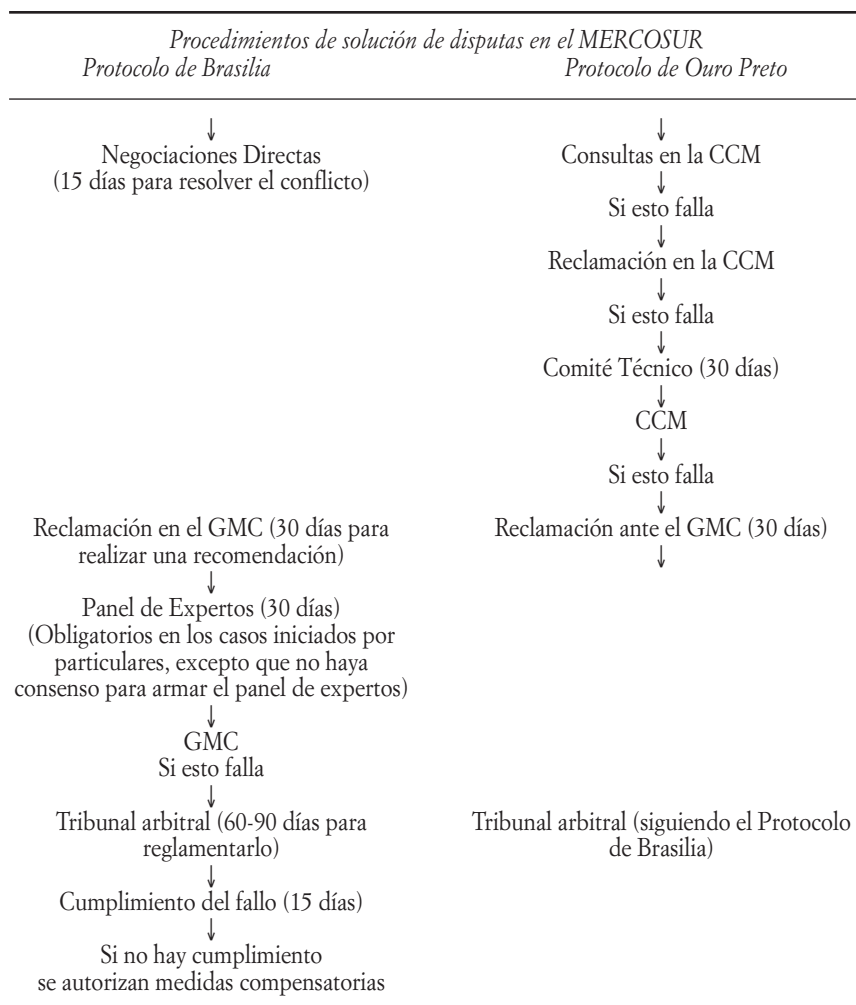
A partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Ouro Preto, se estableció la estructura institucional del MERCOSUR regida por tres órganos decisorios intergubernamentales: el Consejo de Mercado Común (CMC), el Grupo de Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). Estos organismos están exclusivamente integrados por represen-

⁷ Esta sección se basa en el estudio «Relanzamiento del MERCOSUR: Evaluación y propuestas para el fortalecimiento institucional» realizado por Valentina Delich en el marco del convenio FLACSO-Secretaría de Industria y Comercio, septiembre de 2000.

tantes de los gobiernos, lo cual resalta su carácter fundamentalmente político (véase el artículo de R. Bouzas y H. Soltz en este volumen, p. 181).

El protocolo de Brasilia y el de Ouro Preto establecen conjuntamente cuatro formas para resolver disputas: negociaciones bilaterales, consultas a la CCM, reclamaciones a la CCM y al GMC y arbitraje (Weston y Delich, 2000). En el siguiente cuadro se muestra la secuencia del procedimiento que puede seguir un conflicto si es resuelto tanto en términos del Protocolo de Brasilia como del Protocolo de Ouro Preto.

CUADRO 1. *Procedimientos de solución de disputas en el MERCOSUR*



Como puede apreciarse, la CCM, además de ser el órgano encargado de la administración y negociación de los instrumentos de política comercial común, se convirtió a raíz del Protocolo de Ouro Preto en un foro de primera instancia para la solución de controversias dentro del MERCOSUR. Una de sus responsabilidades es el tratamiento de las consultas y reclamaciones presentadas por los estados parte que involucren temas relacionados con el área de competencia de la misma.

La efectividad de la CCM a la hora de resolver disputas es baja ya que el índice de consultas concluidas insatisfactoriamente aumenta todos los años, como así también el número de consultas pendientes⁸ (véase el artículo de M. Vaillant en este volumen, p. 49). Uno de los mayores problemas es que la CCM ya casi no debate las consultas en plenario sino que se limita a recibir las y pasarlas casi inmediatamente a un Comité Técnico. Existen nueve Comités Técnicos, formados por funcionarios de los cuatro países, que, en general, no producen informes conjuntos, ni siquiera entre dos o tres de sus miembros. En consecuencia, el sistema se atora y no resuelve efectivamente los conflictos, ya que los informes suelen tener importantes disidencias.

Por su parte, el sector privado está excluido de las instancias de consultas y negociación y por lo tanto su participación se limita a la presentación de los casos y al lobby sobre los funcionarios, pero no puede reclamar si no es a través de los representantes de sus gobiernos. Para mejorar este mecanismo sería conveniente habilitar la participación del sector privado en la instancia de la consulta con el objeto de: 1) mejorar la defensa de su interés y 2) presionar a los países miembros a debatir más seriamente las consultas en el ámbito de la CCM. Con una reforma de estas características la CCM seguiría siendo una instancia de negociación apoyada con dictámenes técnicos pero no independientes. Aquí, la oportunidad pasa porque los funcionarios expertos logren arribar a un acuerdo por consenso y eso permita destrabar los conflictos que hoy no logran ser resueltos.

En cuanto al funcionamiento de los Comités Técnicos, los mismos no han podido independizar el dictamen técnico del mandato de los Gobiernos de cada Estado parte. Aquí la propuesta para reformar el sistema debería tomar en cuenta los siguientes puntos:

- Establecer que el Comité Técnico debe redactar un dictamen único señalando los puntos en común entre los países y los puntos de divergencia.

⁸ «El Estado Parte consultante dará por “concluida” una consulta cuando la respuesta fuera considerada satisfactoria, o la causa que generó la consulta hubiera sido superada. Asimismo, podrá dar por “concluida insatisfactoriamente” una consulta si su objeto no ha sido resuelto y las posibilidades de solución en el ámbito de la CCM han sido agotadas», Directiva CCM 17/99.

- Implementar un sistema de aprobación por mayoría del dictamen técnico para la elevación a la CCM, aunque el Estado parte demandado eleve un dictamen propio en disidencia. Asimismo, debería tenerse una consideración especial al dictamen tripartito.
- Convocar e incorporar expertos *ad hoc*, independientes del mandato de los Gobiernos en los conflictos que llevan mucho tiempo o que son sensibles.
- Establecer la obligación de que la CCM analice y discuta en plenario el dictamen elevado, evaluando el impacto del conflicto en el desarrollo y profundización de la unión aduanera.

Otra alternativa es empezar a utilizar el sistema de grupo de expertos independientes que el Grupo de Mercado Común está autorizado a formar, con el objetivo de que siga siendo una instancia de negociación apoyada con dictámenes técnicos independientes. Esta instancia serviría para darle a los países un estadio más de negociación intermedia teniendo a la vista informes «más parecidos» a los que seguramente manejaría un tribunal independiente.

El sistema de solución de disputas del MERCOSUR es muy flexible en términos de la elección de los mecanismos disponibles y un tanto imprevisible por el carácter *ad hoc* de sus tribunales. Solamente cuatro tribunales arbitrales fueron establecidos bajo este mecanismo, lo cual evidencia que los estados parte prefieren usar los medios diplomáticos (o incluso la intervención presidencial) combinados con la estrategia de dejar las consultas pendientes en la CCM (Weston y Delich, 2000). Si bien ha habido pocos tribunales arbitrales, se detectaron dos problemas: 1) al ser los tribunales *ad hoc* para cada controversia a veces hacen interpretaciones divergentes de la normativa MERCOSUR; 2) no existe ningún tipo de apelación —salvo pedir aclaraciones— para los fallos. Estos problemas podrían solucionarse adoptando los siguientes criterios:

- Reemplazar los tribunales *ad hoc* que hoy se convocan para cada controversia por un tribunal permanente, pero no supranacional al estilo de la Unión Europea (para que Brasil no se opusiera a la creación del mismo por razones constitucionales).
- Integrar el tribunal con siete miembros, de los cuales sólo tres interverdrían por causa (es decir, que actuarían en cada caso por salas).
- Crear como recurso de apelación que el fallo sea tratado por el tribunal en plenario (los siete miembros) en caso de desacuerdo.

Una reforma de esta naturaleza significaría un avance en la consolidación institucional, dando una señal clara de cambio hacia la profundización del MERCOSUR. Además, este tipo de reforma establecería un sistema vinculante y permanente pero sin necesidad de un cambio «revolucionario» en las legislaciones nacionales y por lo tanto no generaría resistencias relaciona-

das con la «pérdida de soberanía». Sumado a esto, generaría jurisprudencia y se evitarían –como ocurre hoy– interpretaciones divergentes de la normativa por los distintos tribunales *ad hoc*.

Para que esta propuesta prospere sería, sin embargo, necesario:

- Un fuerte compromiso político de los gobiernos, dando señales claras de su voluntad de hacerlo funcionar y de respetar las decisiones que de él emanen.
- El nombramiento de jueces-personalidades que generen respeto y confianza en la imparcialidad y razonabilidad de los fallos hasta que la corte pueda hacerse de un prestigio propio.

V. REFLEXIONES FINALES

Las causas de la crisis del MERCOSUR son de larga data y están relacionadas con la implementación de los compromisos asumidos. Una vez superada la etapa «fácil» del proceso de integración (1991–1995), surgieron en la agenda subregional temas sensibles para las agendas domésticas de cada uno de los estados parte. Algunas de las decisiones tomadas a mediados de los noventa condicionaron fuertemente el rumbo de la iniciativa, entre ellas, la elección de un bajo perfil de institucionalización, dando preeminencia a la diplomacia presidencial, y la reticencia a armonizar las políticas domésticas altamente distorsivas de las condiciones de competitividad. La tensión macroeconómica provocada por la devaluación del real activó así una multiplicidad de conflictos comerciales latentes que contribuyeron a entorpecer y estancar la marcha del proceso de integración hasta llevarlo a su estado actual de confusión y parálisis. Para decirlo sucinta y concretamente, el MERCOSUR enfrenta hoy un serio resquebrajamiento de su credibilidad como unión aduanera. La continuidad del proceso de integración en forma exitosa requiere un compromiso político lo suficientemente fuerte para:

- crear ciertas reglas de coordinación macroeconómica acordes con el grado de integración existente en el bloque;
- alcanzar la vigencia efectiva de lo pactado;
- acordar un sistema eficiente de solución de conflictos que garantice la seguridad jurídica dentro del bloque.

Del análisis realizado en este trabajo se desprende la necesidad de un compromiso firme que contemple los siguientes puntos:

- asegurar la eliminación de las restricciones no arancelarias y de incentivos a las exportaciones en el comercio intrazona a los fines de garantizar un cumplimiento efectivo del AEC;

- eliminar a la brevedad todas aquellas disposiciones que contradicen de manera clara y manifiesta el espíritu de la unión aduanera a fin de restablecer la credibilidad del bloque;
- dotar al sector privado de instancias formales de participación que le permitan canalizar sus demandas en forma efectiva y transparente, disminuyendo la influencia del lobby directo sobre los gobiernos;
- realizar una reforma integral del mecanismo de solución de disputas de modo tal que las mismas sean resueltas por una instancia jurisdiccional permanente, sustituyendo la engorrosa dinámica actual de la diplomacia presidencial; y
- crear instrumentos de coordinación macroeconómica a fin de evitar distorsiones en materia de competitividad entre los miembros del bloque, y reducir la incertidumbre de los agentes económicos.

Hasta ahora la lógica predominante ha sido la del «sálvese quien puede». Como en el caso del dilema del prisionero, los países miembros han optado por soluciones no cooperativas que si bien a nivel individual y en el corto plazo resultan beneficiosas, son altamente dañinas para el conjunto de las economías del MERCOSUR en una perspectiva de largo plazo. En otras palabras, la racionalidad que ha tendido a permear las acciones individuales se contraponen con la racionalidad colectiva necesaria para el fortalecimiento del proceso de integración.

La lección de los últimos años es clara. La ausencia de instrumentos de coordinación y/o de alguna suerte de válvula de escape frente a situaciones de emergencia puso a los gobiernos a merced de las crecientes demandas de protección que obstaculizaron la profundización del proceso de integración. Si bien en diversas oportunidades los países miembros alcanzaron acuerdos para superar los conflictos que aquejaban al bloque, los compromisos asumidos terminaron en la mayoría de los casos convirtiéndose en letra muerta, por la falta de la voluntad política necesaria para llevarlos a la práctica.

De continuar vigente esta lógica de «borrar con el codo lo que se escribe con la mano», los países del bloque deberían evaluar si no es preferible optar por un esquema de integración más flexible, que permita a sus miembros una mayor autonomía, y una mayor variedad de instrumentos, aún admitiendo que éste es un escenario de *second best*.

La formación de una unión aduanera es un proceso difícil y que obviamente junto con los beneficios que reporta, trae aparejado una serie de costos de diversa índole. El MERCOSUR se encuentra hoy en un momento crucial. Sus miembros deben decidir qué clase de bloque económico tienen interés en formar. Un esquema de unión aduanera implica asumir costos ligados a una menor discrecionalidad y autonomía en cuanto a la determinación de políticas. El primer paso con vistas a una profundización de la iniciativa es saber hasta qué punto los países están dispuestos a asumir estos costos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bouzas, Roberto (2001), «MERCOSUR ten years after: learning process or deja-vu?», mimeo.
- CEI (1999) «Las Relaciones Comerciales Argentina-Brasil durante 1999: Monitoreando Sectores Sensibles» en *Panorama del MERCOSUR*, núm. 4, Noviembre, pp. 33-62, Centro de Estudios Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires.
- Da Motta Veiga, Pedro (1999a), «Brasil: El reciente ciclo de Inversiones y las Políticas de Atracción», Serie Brief 3, *Latin American Trade Network*, Programa de Instituciones Económicas Internacionales, Buenos Aires, FLACSO.
- Da Motta Veiga, Pedro (1999b), «Brasil en el MERCOSUR: política y economía en un proyecto de integración», en *MERCOSUR entre la Realidad y la Utopía*, editado por Jorge Campbell, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- De la Balze, Felipe (2000), «El destino del MERCOSUR: entre la unión aduanera y la “integración imperfecta” » en *El futuro del MERCOSUR entre la retórica y el realismo*, compilado por Felipe de la Balze, Buenos Aires, ABA-CARI.
- Delich, Valentina (2000), «Relanzamiento del MERCOSUR: Evaluación y propuestas para el fortalecimiento institucional», estudio realizado en el marco del convenio FLACSO-Secretaría de Industria y Comercio, mimeo, septiembre.
- Fanelli, José María; González Rozada, Martín y Keifman, Saúl (2001), «Comercio, Régimen Cambiario y Volatilidad», en J. M. Fanelli (coordinador), *Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Heymann, Daniel (1999), «Interdependencias y políticas macroeconómicas: reflexiones sobre el MERCOSUR», en Jorge Campbell (editor), *MERCOSUR entre la Realidad y la Utopía*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Laird, Sam (1997), *MERCOSUR: Objectives and Achievements*, Presented at the Third Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, julio 1997.
- Milner, Helen (1997), «Industries, Governments and the Cration of Trade Blocs» en *The Political Economy of Regionalism*, editado por Helen Milner y Edward Mansfield, Nueva York, Columbia University Press.
- Nofal, María Beatriz (1999), «El relanzamiento del MERCOSUR: cómo salir de la encrucijada», mimeo.
- Nofal, Beatriz (2000), «Conflictos, dilemas y oportunidades en la política comercial», en *El futuro del MERCOSUR entre la retórica y el realismo*, compilado por Felipe de la Balze, Buenos Aires, ABA-CARI.
- Nofal, Beatriz (2001), «Relanzamiento, ya» en *Revista Encrucijadas*, núm. 4-UBA-Febrero.
- O’Connell, Arturo (2001), «Los desafíos del MERCOSUR ante la devaluación de la moneda brasileña», *Estudios Estadísticos y prospectivos CEPAL*, Número 10, febrero.
- Strange, Susan (1979), «The management of surplus capacity: or how does theory stand up to protectionism 1970s style?», en *International Organization*, Vol. 33, núm. 3, verano 1979.
- Taccone, Juan J. y Nogueira, Uziel (editores) (2000), *Informe MERCOSUR*, núm. 6, período 1999-2000, BID/ INTAL.

- Tussie, Diana (1987), *The less developed countries and the World Trading System. A challenge to the GATT*, Great Britain, Pinter Publishers.
- Valls Pereira, Lía (1999), «Toward the Common Market of the South: Mercosur's Origins, Evolution, and Challenges» en *MERCOSUR, Regional Integration, World Markets* edited by Riordan Roett, United Kingdom, Lynn Rienner Publishers.
- Weston, Ann y Delich, Valentina (2000), «Settling Trade Disputes After the Uruguay Round. Options for the Western Hemisphere», LATN Working Papers # 10, julio.
- Yarbrough, Beth y Yarbrough, Robert (1997), «Dispute Settlement in International Trade: Regionalism and Procedural Coordination» en *The Political Economy of Regionalism*, editado por Milner Helen y Edward Mansfield, Nueva York, Columbia University Press.