

Relanzamiento del Mercosur

Enrique Delgado
Embajador de la República del Uruguay

La idea central de la ponencia se vincula con la identificación de una agenda que comprenda los desafíos que tiene el Mercosur al inicio del nuevo milenio.

En mi caso particular, nos vamos a concentrar en lo que los presidentes de los estados miembros del bloque han denominado como el relanzamiento del Mercosur.

La perspectiva estará dirigida a la agenda interna del Mercosur; los retos que tiene para en el futuro inmediato para acelerar el proceso de integración que nace con el tratado de Asunción en el año 1991.

La ponencia se va a dividir en dos tramos, una primera con una presentación de la realidad institucional para después abocarnos a los temas que integran la agenda futura del Mercosur.

Sistema institucional, principios e instrumentos

El acto fundacional del Mercosur se constituye con el tratado de Asunción que se suscribe en el mes de marzo del año 1991, donde se establece un acuerdo marco de duración indefinida con un esquema institucional transitorio que tiene por objetivo la conformación de un mercado común y es de vocación regional.

La decisión de constituir un mercado común en un plazo determinado, indica cuál es el límite de la voluntad política de los estados miembros.

El objetivo no es en principio alcanzar una unión económica ni una unión política. Por otro lado, es un acuerdo esquemático; una característica que nos lleva a definirlo como un convenio marco.

En otras palabras, los instrumentos que se indican en el mismo para alcanzar el objetivo del tratado, deben ser desarrollados en otros convenios y actos jurídicos vinculantes.

Los principios que se recogen en el acuerdo son los clásicos en todo tratado de integración.

- La reciprocidad de derechos y obligaciones entre los estados partes (art.2);
- La no discriminación entre los mismos (art.8 inciso d);
- Las diferencias puntuales de ritmo en el programa comercial para paraguay y Uruguay (art.6);
- El trato nacional para productos provenientes de cualquier estado parte (art.7);
- La transparencia en la coordinación de políticas nacionales para asegurar condiciones equitativas de comercio con terceros (art.4);
- El principio *pacta sunt servanda* relacionado con los perjuicios que puedan surgir de las negociaciones comerciales externas (art. 8 incisos a y b);

Por su lado, los instrumentos para alcanzar la meta de un mercado común están definidos en el art. 5 del tratado de Asunción.

El artículo define cuatro instrumentos:

1. Un programa de liberación comercial, que se encuentra desarrollado en el anexo I, e incorporado en el acuerdo de alcance parcial n°18.
2. La coordinación de políticas macroeconómicas que debe ser realizada en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria.
3. La eliminación de restricciones no arancelarias.
4. La definición del arancel externo común; y la adopción de acuerdos sectoriales.

En dos etapas, una con el tratado de Asunción y otra a partir de la suscripción del tratado de Ouro Preto, se logra conformar la zona de libre comercio.

A partir del 31 de diciembre del año 2000 hay una zona libre comercio perfecta.

En efecto, los productos originarios de los estados partes, circulan libremente en el territorio de los países integrantes del Mercosur.

El programa tenía como meta también la eliminación de las restricciones no arancelarias que impiden o dificultan la libre circulación de bienes dentro de la zona.

Implica dos conceptos, eliminar el conjunto de restricciones no arancelarias vigentes y asumir el compromiso de no crear nuevas en el futuro.

En esta materia se llevó a cabo un proceso de armonización y desmantelamiento que se desarrolló no sin dificultades, a través del trabajo de comités especiales creados en el ámbito de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), a través de los cuales se ha logrado eliminar más del 90% de las restricciones, existiendo algunas que requieren reformas legislativas y en algunos casos modificaciones de normas constitucionales de los Estados partes.

El segundo gran paso en la dirección de la conformación de mercado común, fue el establecimiento de un arancel externo común.

La existencia de un arancel externo común (AEC) implica que las importaciones de determinados productos provenientes de un país de extrazona, tributa los mismos derechos arancelarios al ingresar a la zona integrada en cualquier punto del territorio de cualquiera de los estados miembros.

El AEC es un instrumento necesario pero no suficiente para la conformación de la unión aduanera y el mercado común, pero si es el elemento determinante de la existencia de un territorio aduanero unificado.

Una de las mayores dificultades para lograr acordar un arancel externo común radica en las asimetrías de las estructuras arancelarias preexistentes a la formación de la unión, las que de algún modo reflejan los diferentes patrones de industrialización que han caracterizado los modelos de desarrollo seguidos por los países miembros durante las últimas décadas.

La política seguida en el diseño del AEC ha sido la de alcanzar una protección efectiva, uniforme y baja.

Los criterios generales consensuados que rigen la estructura del arancel externo común son:

- No discriminar entre sectores.
- El único instrumento de protección de la actividad económica regional será el AEC.
- Cualquier impuesto de efecto equivalente al AEC se eliminará.

- Se mantiene la posibilidad de emplear instrumentos para protegerse de las prácticas desleales de comercio exterior, para lo cual se cumplen las normas vigentes en la organización mundial de comercio.
- A las actividades productivas preexistentes al proceso de integración se les reconoce un nivel de protección acorde con el diseño de la estructura arancelaria.
- Número reducido de alícuotas y baja dispersión.

El arancel externo común entró en vigencia el 1 de enero de 1995 a través de una decisión aprobada en la reunión del consejo del mercado común en la ciudad de Ouro Preto, Brasil.

Simultáneamente a la aprobación del AEC se adoptó una nueva nomenclatura, que se denominó Nomenclatura Común del Mercosur (N.C.M.).

La adopción de un arancel externo común implica como regla general que no existen aranceles nacionales diferentes entre los cuatro países.

Para contemplar las sensibilidades de cada estado parte se establecieron excepciones al AEC por un determinado periodo de tiempo

En primer lugar, las excepciones generales que ascienden a 300 por cada país, y en el caso particular de Paraguay 399, por el cual los aranceles nacionales tienen un cronograma de convergencia hacia el AEC que finaliza el 31 de diciembre del año 2001.

En segundo lugar, se encuentran las excepciones sectoriales para bienes de capital e informática, en base a listas presentadas por los países que tienen un plazo de convergencia previsto hasta el 31 de diciembre del año 2001 para Brasil y Argentina, y el año 2006 para Uruguay y Paraguay (AEC 14 % y 16 % respectivamente).

Los órganos y las fuentes de derecho del Mercosur

La conformación de la estructura orgánica del Mercosur reconoce hasta la fecha dos etapas, una primera que surge con el tratado original en el mes de marzo de 1991 y la segunda que emerge de la reunión del consejo del Mercosur en *Ouro Preto* en diciembre de 1994, que se regula en un documento denominado "*protocolo de Ouro Preto*".

Personería jurídica

A partir de *Ouro Preto* el Mercosur tiene personería jurídica de derecho internacional en forma plena, pudiendo

do practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos.

La titularidad de la personería jurídica la ejerce el consejo de ministros del Mercosur, siendo que la función de negociar y firmar acuerdos puede ser delegada por mandato expreso.

Estructura orgánica

El protocolo de ouro preto establece una nueva estructura organizacional de seis órganos, algunos de ellos ya contemplados en el tratado de Asunción.

1. El Consejo del Mercado Común (CMC).
2. El Grupo Mercado Común (GMC).
3. La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM).



Enrique Delgado, Embajador de la República del Uruguay.

4. La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC).
5. El Foro Consultivo Económico - Social (FCES)
6. La Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM)

En resumen las funciones son las siguientes:

El tratado designa claramente al Consejo del Mercado Común, como el órgano superior del mercado común, correspondiéndole la conducción política del mismo.

Es el órgano que toma las decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos, que inciden en la marcha del proceso.

Se reúne cada seis meses y está integrado por los ministerios de relaciones exteriores y de economía. Por otra parte, al menos una vez al año debe reunirse con los presidentes de los Estados partes (art.11).

Los otros órganos de conducción política son las reuniones de ministros. Las más importantes son las reuniones de ministros de economía y de presidentes de bancos centrales.

El Grupo Mercado Común - es el órgano ejecutivo y tiene por objetivo instrumentar las decisiones políticas del consejo y posee también capacidad de iniciativa en todas las materias que comprenden los objetivos del tratado.

Del Grupo Mercado Común dependen 11 subgrupos de trabajo que se reúnen previamente a la reunión del grupo mercado común.

Es el órgano articulador de todas las instancias institucionales del acuerdo.

La comisión de comercio - es el órgano encargado de asistir al GMC, le compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común y seguir todos los aspectos relacionados con el comercio intramercosur y con terceros países. Está integrada por cuatro miembros titulares y es coordinada por los ministerios de relaciones exteriores.

En el marco de la comisión de comercio, se crearon diversos comités técnicos (C.T.) encargados de analizar temas específicos:

C.t. Sobre aranceles, nomenclatura y clasificación de mercaderías. - Se ocupa del tratamiento arancelario intra y extrazona, así como de los temas de nomenclaturas y clasificación de mercadería.

Ct sobre asuntos aduaneros - se ocupa de todos los temas que competen a las administraciones naciona-

les de aduana de los Estados partes, con exclusión de las funciones establecidas para el comité técnico n° 1.

Ct sobre políticas públicas que distorsionan la competitividad – le compete dar cumplimiento al mandato establecido por la DEC. N° 20/94, que consiste básicamente en identificar las medidas de políticas públicas que por su carácter discriminatorio puedan distorsionar las condiciones de concurrencia, clasificándolas en las categorías establecidas en la decisión mencionada, con el objetivo de elaborar propuestas para el tratamiento de las medidas a armonizar o eliminar.

Ct sobre defensa de la competencia – desarrolló el mandato establecido en la dec. N° 21/94 elaborando un proyecto de estatuto de defensa de la competencia en el Mercosur, que en la actualidad está siendo incorporado a la legislación interna de los Estados miembros.

Ct sobre prácticas desleales y salvaguardias – de acuerdo a lo dispuesto en las resoluciones n° 108 y 129/94, elaboró proyectos de reglamento común sobre prácticas desleales de comercio y sobre salvaguardias frente a terceros países.

Ct sobre defensa del consumidor – su mandato surge de la res. N° 126/94, por el cual se le encomendó la preparación de un proyecto de reglamento común para la defensa del consumidor del Mercosur.

En el caso de Uruguay, el reglamento es recogido en una ley que empezara a aplicarse a partir del 1 de julio de este año.

La comisión parlamentaria conjunta - es el órgano de representación de los parlamentos sin perjuicio de poder remitir recomendaciones al consejo sobre cualquier tema vinculado al Mercosur. Sus principales funciones son acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados partes para la pronta entrada en vigor.

El foro consultivo económico y social - es el órgano consultivo de representación de los sectores económico sociales.

La Secretaría Administrativa - es el órgano de apoyo operativo de todo el sistema del Mercosur.

Es un órgano con sede permanente en la ciudad de Montevideo. La secretaria mantendrá el archivo oficial de la documentación del Mercosur; editará un boletín oficial del Mercosur y efectuará las traducciones auténticas del Mercosur. También informará regularmente a los Estados partes de las medidas implementadas por cada país para incorporar a sus ordenamientos jurídicos las normas emanadas de los órganos. Estará a cargo de un director electo por el GMC y designado por el consejo con mandato por dos años.

Las fuentes del derecho sub-regional

Se distinguen entre las fuentes de derecho el tratado de Asunción

Los protocolos o acuerdos celebrados en el marco del mismo y los actos emanados de los órganos comunitarios.

Por último, debemos agregar los laudos de los tribunales arbitrales, que se expiden en el marco del protocolo de Brasilia para la solución de controversias.

Sistema de toma de decisiones y aplicación interna

Las normas del Mercosur son todas obligatorias a título expreso, ya sean estas decisiones del consejo; resoluciones del grupo mercado común o directivas de la comisión de comercio y las mismas son adoptadas por consenso y con la presencia de todos los Estados partes.

Una vez aprobadas por los órganos del Mercosur es obligatorio su incorporación al derecho interno de los Estados partes.

Solución de controversias

Se mantiene como sistema de solución de controversias el protocolo de Brasilia del 17 de diciembre de 1991, con el agregado de que todas las controversias que planteadas sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento de las directivas de la comisión de comercio también se incluyen en el mismo sistema.

Asimismo, en el anexo al protocolo de *ouro preto* se establece un procedimiento de características prejurisdiccionales sobre las reclamaciones presentadas a la Comisión de Comercio.

Dichas reclamaciones pueden ser originadas por las secciones nacionales de la comisión de comercio o por particulares.

Por último, en el artículo 44 se establece que antes de culminar el proceso de convergencia del arancel externo común, los Estados partes adoptarán un sistema permanente de solución de controversias.

El relanzamiento del Mercosur

En el desarrollo del mercado común del sur ha sido muy importante el impulso que brindan los jefes de Estado para dotar al proceso de nuevos estímulos en los periodos en que la dinámica se alarga.

Precisamente, el denominado relanzamiento del Mercosur o las reformas de tercera generación que se están gestando contemporáneamente, son producto de una decisión política adoptada por los jefes de Estado de los Estados partes.

Habiendo logrado al finalizar el milenio una unión aduanera casi perfecta, el desafío para la próxima centuria es lograr la conformación de un mercado común.

El principal punto de la agenda hacia el futuro del Mercosur es profundizar el esquema de integración para alcanzar la libre circulación de bienes, factores productivos, capital y trabajo.

En este sentido, los presidentes del Mercosur, que asumen nuevos mandatos durante 1999 y en el primer trimestre del año 2000, toman la decisión de relanzar el proceso impulsando una tercera generación de reformas.



Plaza de la Independencia en Montevideo, Uruguay.

Un nuevo impulso político para acelerar y profundizar la realización de los objetivos trazados en el Mercosur. Un proceso que ya tiene en los primeros meses del año 2000 señales de avances muy concretos.

En primer lugar se acordó en el mes de abril pasado después de varios años de negociación, un régimen común para el sector automotor que establece un sistema de convergencia hacia un arancel externo común y también establece las condiciones para la libre circulación de los productos del sector.

Por otro lado, en el mes de mayo se acordó las bases para establecer un marco regional energético común que implica la coordinación de las políticas energéticas, la armonización de los marcos regulatorios y por último, la liberalización de los productos energéticos como gas, electricidad y combustibles.

Pero quizás lo más importante fue el anuncio de la formalización del denominado "pequeño maastricht", que implica el primer esfuerzo serio que se realiza para la coordinación de políticas macroeconómicas.

En el mes de septiembre los cuatro Estados partes publicarán estadísticas calculadas sobre una base comparable que permitirá cotejar la situación fiscal de cada uno de los miembros del bloque.

Una vez realizada esta publicación, se preve que en el mes de marzo próximo, los Estados adoptarán las metas que deberán cumplir para la convergencia de sus principales variables económicas, que comprende, entre otras, déficit fiscal, inflación y límite de deuda pública.

Este es un proceso que está en curso, nuevas señales surgirán durante la reunión del consejo que se realizará en Buenos Aires en las próximas semanas y en la reunión que se realizará a fin de año en Brasil.

No obstante ello, podemos ir identificando los temas que integran la agenda del Mercosur hacia el futuro.

"Aggiornamento" institucional

Existe una opinión generalizada a nivel académico en cuanto a que la estructura institucional de un sistema de integración que pretende consolidar una unión aduanera y un mercado común, requiere de un conjunto de

órganos, intergubernamentales, técnicos y comunitarios.

Disponer de la capacidad real para conducir y administrar un proceso tan complejo como el Mercosur no se puede sustentar exclusivamente en mecanismos intergubernamentales.

Es necesario incorporar mecanismos de apoyo técnico y componentes de naturaleza comunitaria.

La condición principal para el éxito de un mercado común consistirá en que sea duradero, que se caracterice por su estabilidad y permanencia y que en su proceso formativo no se incurra en retrocesos y dilaciones en el desmantelamiento de los obstáculos a los intercambios, ni se desacompanen la armonización de los instrumentos y la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales.

Para ello se requiere la adopción de un sistema "direccional", esto es, la existencia de instituciones comunitarias con poderes para dirigir el proceso.

Es necesario aumentar la capacidad de gestión en el proceso, ya que las cancillerías y los ministerios del área económica no tienen los recursos humanos necesarios para abocarse a esta etapa del proceso.

Los desafíos futuros demandan abarcar otras actividades que no se limiten al campo económico, ya que las definiciones de las prioridades no se realizarán con criterios exclusivamente de carácter técnico-económico.

En otras palabras, el ritmo del tratamiento de los temas sociales, educacionales, laborales y medioambientales tiene que ser igual a los de naturaleza económica.

En este sentido, uno de las medidas inmediatas podría ser ampliar la competencia de la secretaria administrativa incorporándole funciones de contenido técnico.

Fortalecer el control de legalidad

El establecimiento a mediano plazo de un mercado común suscita inevitablemente controversias en materia de interpretación jurídica, de incumplimientos de compromisos pactados y de aplicación de políticas incompatibles con los objetivos propuestos y reñidas, con el principio de "*pacta sunt servanda*".

Por lo tanto, se requiere de un régimen jurisdiccional lo más perfecto posible.

El tratado de Asunción no creó mecanismos avanzados en esta materia. El protocolo de Brasilia, y las normas especiales y complementarias relativas a la comisión de comercio. Introdujeron mecanismos más perfeccionados, pero todavía insuficientes.

Un mecanismo arbitral que cumplió su objetivo en la consolidación de la zona de libre comercio y en el per-



Ilustración: «Inversiones en Sudamérica», Pablo Blasberg.com

feccionamiento de la unión aduanera pero que reiteramos, es insuficiente si pretendemos avanzar hacia un mercado común.

Es necesario la creación de un órgano jurisdiccional con competencias explícitas cuyas decisiones tengan la máxima jerarquía jurídica y no estén acotadas por una excesiva retención de atribuciones de los poderes públicos nacionales.

Los dictámenes de ese órgano, como ocurre con los de la corte europea de justicia, debieran ser de aceptación obligatoria y de aplicación automática e inmediata.

Como paso intermedio se considera que es posible establecer un mecanismo independiente complementario, con el cometido de registrar regularmente las medidas legales y administrativas que adopten las autoridades de los Estados partes y supervisar su adecuación a la normativa comunitaria y de alertar a los órganos del sistema sobre eventuales casos de incumplimiento.

Esta tarea de fiscalización no iría en desmedro de las autonomías nacionales, sino que, por el contrario, contribuiría a disciplinar acciones dispersas y a corregir errores de interpretación o de aplicación en los diversos niveles burocráticos.

Las asimetrías

Existe un principio esencial e histórico en la integración latinoamericana que establece que las disparidades de desarrollo y de capacidad económica entre los países que participan en un proceso de integración tienen que ser considerados en forma especial y dar lugar a tratamientos diferenciales o excepcionales. Este mismo criterio es reconocido por la OMC y también está en la mesa de negociación del ALCA.

Relanzamiento del Mercosur

mercosur, agenda para el futuro

Sin embargo, este principio fue considerado en forma parcial y limitada en el tratado de Asunción, estableciéndose tratamientos diferenciales sólo en el campo arancelario no abarcando otros aspectos de las relaciones económicas comunitarias.

Esta concepción puede ser admisible en la conformación de una zona de libre comercio o en una unión aduanera, pero no en la perspectiva de un mercado común donde se requiere extender el campo de acción de este principio.

En otras palabras, pasar del principio de la reciprocidad plena a la reciprocidad efectiva, que tiende a equiparar las desigualdades mediante una aceptable equivalencia de resultados.

Las inversiones

Un desarrollo armónico y equilibrado del nuevo espacio multinacional se asocia al criterio de la distribución equitativa de los beneficios de la integración.

Los beneficios no sólo comprenden las facilidades que se obtienen con el acceso a un mercado preferencial sino que más importante que lo anterior, es la posibilidad de atraer inversiones foráneas directas.

Podría afirmarse que el termómetro de las ganancias del comercio de mercancías en un sistema integrado, serán la cantidad y la modernidad tecnológica de los bienes de capital que se incorporen a la estructura productiva de cada Estado.

En particular, en el caso de los pequeños Estados, es la razón de ser de su participación en un mercado ampliado.

Por tanto es fundamental que se establezca rápidamente una política común de incentivos o una efectiva coordinación de las medidas nacionales para la atracción de inversiones, ya que de no ser así, las inversiones se orientarán a aquel país que más otorgue y alternativa o complementariamente, hacia el país con el mercado más seductor.

Este último aspecto, el factor dimensional es gravitante, porque la conformación del Mercado Común real lleva tiempo, aun después de haberse cumplido la liberación comercial.

La experiencia de los últimos años no ha sido buena ya que el otorgamiento de incentivos a la inversión foránea, de manera unilateral y descoordinada llevó a los Estados partes a una competencia desordenada para conseguir radicaciones de establecimientos productivos en sus territorios por la vía de mayores y eventualmente exageradas ventajas a los inversores.

En definitiva y como conclusión final, la iniciativa del relanzamiento del Mercosur es la ratificación de la voluntad política de los países miembros del bloque de consolidar y profundizar el proceso de integración.

Una respuesta a las incertidumbres que plantea el mercado mundial en donde predominan cada vez más las prácticas proteccionistas, lo que provoca el aumento de la brecha entre los países ricos y los que se encuentran en vías de desarrollo.

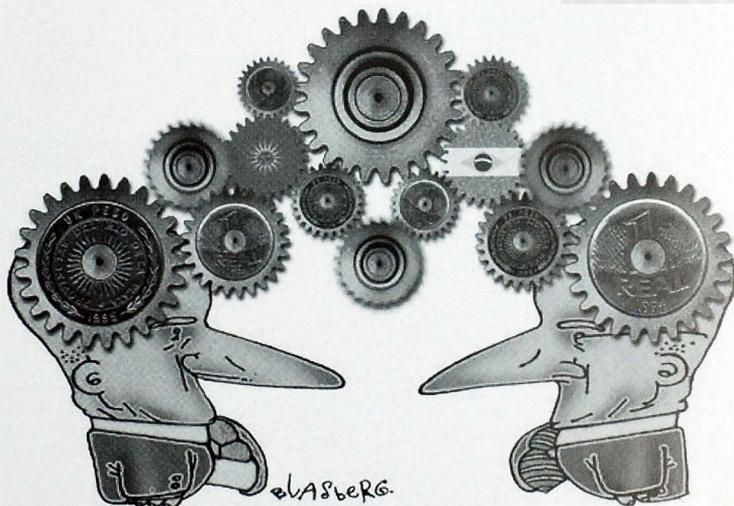


Ilustración: «Mercosur», Pablo Blasberg