

APORTES AL DEBATE SOBRE EL FUTURO DEL MERCOSUR

¿Cómo lograr ganancias de flexibilidad y de previsibilidad, y que ellas sean creíbles?

Félix Peña (*)

Newsletter mensual

Diciembre 2016

www.felixpena.com.ar

Resumen:

La Canciller Susana Malcorra y su colega del Brasil, José Serra, al reunirse el 8 de diciembre en Brasilia, han reafirmado la voluntad política de los dos países de continuar impulsando al Mercosur y la integración entre los dos países. En este telón de fondo, cabe destacar tres hechos que están incidiendo en darle más intensidad al debate actual sobre el futuro del Mercosur. Es cada vez más claro, que se trata de un debate centrado en lo metodológico (cómo trabajar juntos) y no en lo existencial (si debemos trabajar juntos).

El primero de los hechos es el de los cambios profundos que se observan en el contexto externo en el que se insertan los socios del Mercosur. Los cambios son enormes con respecto a lo que tal contexto era en los momentos fundacionales en 1985 y 1990.

El segundo es el de las diferencias que se han tornado evidentes entre los cuatro socios fundadores del Mercosur y Venezuela. Ellas a veces trascienden al plano de lo existencial y, por ende, no se limitan sólo al metodológico.

Y el tercero de los hechos se refiere a si es necesario y, en tal caso, a cómo introducir más flexibilidad a la normativa del Mercosur que incide en las eventuales negociaciones comerciales de un país miembro con otros países o grupos de países. Dos opciones aparecen con mayor frecuencia. Una es la de modificar los instrumentos jurídicos constitutivos del Mercosur -por ejemplo, suprimiendo el arancel externo común (AEC)-. La otra opción es la de sacar el mayor provecho posible al potencial de flexibilidad que ofrecen las propias reglas constitutivas, sin por ello afectar la previsibilidad necesaria para que el Mercosur sea percibido como un ámbito favorable para la inversión productiva y, por ende, para la generación de empleo.

Una conclusión, es que las flexibilidades que puedan requerirse para que, eventualmente, países miembros del Mercosur pudieran encarar individualmente negociaciones comerciales preferenciales con otros países o grupos de países, sin modificar el Tratado de Asunción, podrían ser acordadas en el marco de una Decisión del Consejo del Mercosur y no tendrían que implicar un desconocimiento del instrumento del AEC. Por el contrario, tendrían que ser una resultante de las flexibilidades que la normativa vigente en el Mercosur y en el GATT-OMC, permitirían introducir en el AEC.

“Una amistad centrada en el futuro” es el título de un artículo conjunto que han publicado en diciembre 2016, simultáneamente en diarios de los dos países, la Canciller de la Argentina, Susana Malcorra junto con su colega José Serra, del Brasil (ver la referencia en la *Sección Lecturas Recomendadas*).

Lo han hecho con motivo de los treinta años del lanzamiento del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), por el que se inició el camino que condujo

cinco años después, a la creación del Mercosur y de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (Abacc), que es uno de los instrumentos, a la vez más simbólicos y eficaces, del relacionamiento estratégico bilateral. Como surge de lo señalado por los dos Cancilleres en el mencionado artículo, son ellos hitos que ponen de manifiesto una voluntad política apoyada por las respectivas sociedades, de construir un espacio de integración y de trabajo conjunto de alcance regional.

Tras el impulso dado por los Presidentes Alfonsín y Sarney, y más allá de frecuentes diferencias coyunturales, los sucesivos gobiernos han preservado en estos treinta años, con distintos grados de eficacia, el apoyo a la idea estratégica fundacional, adaptando cuando ha sido necesario, los métodos e instrumentos de trabajo conjunto, a los cambios operados en las circunstancias externas e internas de los respectivos países.

En todo proceso de integración entre naciones vecinas, tal adaptación continua a los cambios en las realidades, imponen una fuerte dosis de flexibilidad, pero a su vez, requieren preservar un grado razonable de previsibilidad ya que, de lo contrario, se afectaría la eficacia del proyecto de integración, con efectos negativos en sus objetivos de generar un ambiente propicio para el desarrollo económico y social, la transformación productiva y la generación de empleos para sus ciudadanos.

Este pronunciamiento conjunto de los Cancilleres, se produce en un momento en el que por lo menos tres hechos están incidiendo en la intensidad al debate sobre el futuro del Mercosur. Por lo demás, está cada vez más claro, que se trata de un debate centrado en lo metodológico (cómo trabajar juntos) y no en lo existencial (si debemos trabajar juntos).

Sumados tales hechos, ellos tornan poco recomendable que en los próximos pasos que los países miembros deberán dar para avanzar en la construcción del Mercosur, se supusiera que el entorno siga siendo igual al que predominaba en los momentos fundacionales e, incluso, a los que predominaron hasta hace algunos pocos meses.

El primer hecho a destacar, es precisamente el de los cambios profundos en el contexto internacional en el que se insertan hoy los socios del Mercosur e, incluso, la región latinoamericana. Los cambios son enormes con respecto a lo que tal contexto era en el momento fundacional en 1985 y también en 1990.

Puesto en forma simple, lo que se está tornando evidente es el fin de una época en el sistema internacional que reconoce sus momentos iniciales en la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, con sus efectos sobre cuáles eran los países con capacidad de incidir decisivamente en la producción de reglas e instituciones necesarias para la gobernanza global (ver al respecto lo planteado en este *Newsletter* de noviembre 2016, en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2016-11-replanteos-negociaciones-comerciales-internacionales>).

Entre muchos otros efectos, tales cambios tornan recomendable revisar enfoques teóricos, conceptos y paradigmas relacionados con el diseño del orden comercial mundial, y con sus instituciones y reglas, incluyendo los que inciden en el abordaje de cómo construir un espacio de integración regional. Muchos se están volviendo relativamente obsoletos. Un

ejemplo lo constituyen los aportes teóricos que en su momento hicieran destacados especialistas, tal el caso del profesor Bela Balassa, y su definición de lo que, en su opinión, debía ser una unión aduanera (ver al respecto el capítulo 2 de su libro *"The Theory of Economic Integration"*, Routledge, New York 2011, especialmente al referirse a la teoría de la unión aduanera, en la página 21.).

Una consecuencia práctica de lo mencionado es que, en el caso de las decisiones que los socios del Mercosur adopten para facilitar la adaptación de su proceso de integración a las nuevas circunstancias globales y regionales, para ser eficaces, ellas tendrán que ser la resultante, por un lado, de las estrategias que cada uno de los países miembros considere necesario, conveniente y posible desarrollar en su inserción conjunta en el sistema comercial internacional y, por el otro, de la correcta interpretación de los márgenes de maniobra resultantes de las normas del sistema de comercio multilateral, plasmado en el GATT y la OMC.

No habrá, por ende, demasiados condicionamientos que pudieran originarse, por ejemplo, en manuales teóricos sobre cómo desarrollar procesos voluntarios de integración entre naciones soberanas que no aspiran a dejar de serlo, o en presiones originadas en los principales protagonistas del comercio internacional, como fuera en el pasado las que a veces se originaban en los EEUU y en la propia Unión Europea.

Pero sí será necesario conocer e interpretar bien, los alcances de las ambigüedades constructivas que caracterizan las normas internacionales que al respecto deben tomarse en cuenta y que, entre otras pocas, se encuentran especialmente, en el artículo XXIV y en la Cláusula de Habilitación del GATT y, en los artículos II y V del GATS.

Tales alcances, bien interpretados, brindan márgenes de maniobra que no necesariamente resultan de los conceptos teóricos, tal como podría ser el caso del concepto de "unión aduanera". Una buena lectura del artículo XXIV conduce a cuestionar la validez - al menos en la perspectiva de las reglas del GATT- de la distinción entre unión aduanera "imperfecta" o "perfecta". Recordemos que en muchas oportunidades se considera que el Mercosur es una unión aduanera "imperfecta". Pero ello no parece sostenible, al menos conforme al texto del artículo XXIV, párrafo 8, tan pronto éste se lea en forma completa, esto es incorporando lo que el profesor Bela Balassa elimina, al menos en el antes mencionado libro. En efecto, al citar el artículo XXIV, párrafo 8, él suprime (¿censura?) la parte del texto que flexibiliza el requisito de eliminar las tarifas para lo esencial del comercio entre los países participantes, estableciendo que ello debe ocurrir "al menos" para los productos originarios de los respectivos países. Interpretar un texto como el mencionado del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT requiere, además, conocer algo de la historia de la respectiva norma (un buen ejemplo de lo que enseña revisar la historia de un texto legal, lo da el artículo del profesor Kerry Chase, publicado en el 2006, con el sugestivo título de *"Multilateralism compromised : the mysterious origins of GATT Article XXIV"*, en <http://people.brandeis.edu/~chase/research/wtr06.pdf>).

El segundo hecho a tener en cuenta es el de diferencias que se han tornado evidentes entre los cuatro socios fundadores del Mercosur y Venezuela. Ellas a veces trascienden al plano de lo existencial y, por ende, no se limitan sólo al metodológico.

No abordaremos aquí diferencias de concepciones políticas y económicas que por momentos se observan. Ellas, sin embargo, están incidiendo en el clima de las relaciones entre los cinco países. Tampoco abordaremos diferencias planteadas con respecto al ejercicio por Venezuela de la Presidencia Pro-Tempore de órganos del Mercosur, que ya hemos analizado en el *Newsletter* de agosto 2016 (ver <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2016-08-restablecer-dinamica-de-construccion-del-mercosur>). Nos limitaremos ahora, a la cuestión de los compromisos asumidos en el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur y a la decisión que han adoptado al respecto los países miembros originales.

El Protocolo de Adhesión fue firmado el 4 de julio 2006, es decir hace un poco más de diez años. Su artículo 3º, primer párrafo, estableció que *“La República Bolivariana de Venezuela adoptará el acervo normativo vigente del MERCOSUR, en forma gradual, a más tardar cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente instrumento. A estos efectos, el Grupo de Trabajo creado en el Artículo 11 de este Protocolo, establecerá el cronograma de adopción de dicha normativa”* (http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/ProtAdhVenezuela_s.pdf).

Un poco más de diez años después, y superado en forma amplia el plazo que se había acordado con Venezuela para la incorporación de las normas vigentes, el 2 de diciembre 2016 los Cancilleres de los países miembros originales del Mercosur notificaron a la Canciller de Venezuela, *“el cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte del MERCOSUR de la República Bolivariana de Venezuela...y que la medida adoptada regirá hasta que los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción convengan con ese país las condiciones para restablecer el ejercicio de sus derechos como Estado Parte”* (<http://www.dipublico.org/104727/situacion-de-venezuela-en-el-mercosur/>).

El precedente de tal decisión, fue la “Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela”, del 13 de septiembre de 2016 (<https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/13-09-2016%20Declaraci%C3%B3n%20sobre%20Venezuela%20y%20el%20MERCOSUR.pdf>).

Dos consideraciones de esa Declaración Conjunta requieren ser resaltadas para entender los fundamentos jurídicos de la medida adoptada el 2 de diciembre, referida al cese del ejercicio de los derechos. La primera es la que señala *“que el Artículo 2 del Tratado de Asunción establece que el MERCOSUR está fundado en el principio de la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes, y que el Artículo 10 del Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela le atribuyó la condición de Estado Parte y la participación en el MERCOSUR con todos los derechos y obligaciones, de conformidad con el artículo 2 del Tratado de Asunción y con los términos de dicho Protocolo”*. Desde el comienzo del Mercosur ésta fue una consideración central para interpretar el alcance de los compromisos asumidos por los socios, en el sentido que el cumplimiento de las obligaciones es lo que permite el ejercicio de los derechos que corresponden a un país miembro. Y la segunda consideración señala *“que los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción han verificado el no cumplimiento por parte de*

la República Bolivariana de Venezuela de lo acordado en el Protocolo de Adhesión en cuanto a la adopción del acervo normativo vigente del MERCOSUR...y que, por otra parte, la República Bolivariana de Venezuela no ha adherido al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 18 (ACE 18).

Uno de los principales compromisos no cumplidos por Venezuela fue precisamente el de la adhesión al ACE 18 de la ALADI. Un conocimiento siquiera superficial de la historia del Mercosur, permite tener presente que el ACE 18 fue considerado por los socios fundadores como un instrumento jurídico fundamental, a fin de compatibilizar el Mercosur con las reglas de la ALADI y en particular con su cláusula de la nación más favorecida (<http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vacewebR?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6#6>). Su importancia trascendía el plano de lo jurídico. Penetraba hondo en la necesidad política de evitar que el resto de los países latinoamericanos percibieran la creación del Mercosur, como un ruptura de la idea más amplia y arraigada de la integración latinoamericana. Por momentos resulta difícil de comprender que los responsables de la política latinoamericana del gobierno de Venezuela, no hubieran valorado en todos estos años la importancia simbólica y, por ende, política del ACE 18.

Finalmente, el tercero de los hechos se refiere a si es necesario y, en tal caso, a cómo introducir más flexibilidad a la normativa del Mercosur que incide en las eventuales negociaciones comerciales de un país miembro con otros países o grupos de países.

Al respecto dos opciones aparecen con mayor frecuencia. La primera es la de modificar los instrumentos jurídicos constitutivos del Mercosur -por ejemplo, suprimiendo el arancel externo común (AEC)-. Ello requeriría modificar el Tratado de Asunción. La segunda opción, es la de sacar el mayor provecho posible al potencial de flexibilidad que ofrecen las reglas constitutivas que están vigentes, sin por ello afectar la previsibilidad necesaria para que el Mercosur sea percibido como un ámbito favorable para la inversión productiva y, por ende, para la generación de empleo.

Lo esencial al respecto de la segunda opción, es tener en cuenta que el Tratado de Asunción -que es la fuente principal de la vinculación contractual que establecieron entre sí los países miembros del Mercosur- sólo hace referencia en dos oportunidades al AEC. La primera, con un alcance más programático, es en el artículo 1º, en su enunciación de lo que implica un mercado común, que incluye la referencia a un AEC y a la adopción de una política comercial externa común, junto con los otros instrumentos que deberían permitir lograr el objetivo perseguido. La segunda, con alcance vinculante, es en el artículo 5º, que contiene el enunciado de los principales instrumentos a poner en vigencia durante el período de transición, y entre los cuales se incluye explícitamente la referencia a “un arancel externo común, que incentive la competitividad externa de los Estados Partes”.

El hecho que hubiera una referencia explícita en el pacto constitutivo al AEC, sin entrar en mayores precisiones sobre sus alcances, avala la hipótesis que la inclusión de tal instrumento, se explicaría por la necesidad de evitar la eventual tentación de algún socio de optar por una negociación bilateral con los EEUU, que acababa de anunciar su intención de avanzar en el establecimiento de una zona de libre comercio hemisférica. Es algo así como un pacto de garantía mutua de no negociar en forma individual acuerdos comerciales

preferenciales, especialmente entre la Argentina y el Brasil, las economías mayores del Mercosur, que ya en el pasado habían tenido opciones contradictorias en sus relaciones comerciales tanto con los EEUU como con el Reino Unido. Sigue teniendo actualidad.

Luego en el Protocolo de Ouro Preto (1994), el artículo 9 al enunciar las competencias atribuidas a la Comisión de Comercio hace referencias explícitas a la “unión aduanera” (concepto que no está presente en el Tratado de Asunción), a la política comercial externa y, por cierto, al AEC, pero con un enunciado de competencias institucionales y no de nuevos compromisos entre los países miembros.

El AEC vigente fue establecido por Decisiones del Consejo del Mercosur (ver las respectivas Decisiones del Consejo, tanto las que establecen como las que modifican el AEC, en <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/526/4/innova.front/decisiones>). Sus flexibilidades y sus excepciones se originan en normativas del Consejo, y no reflejan ninguna norma explícita del Tratado de Asunción o de sus Protocolos. Incluso la muy mencionada Decisión CM 32/00, fue establecida por el Consejo. Puede ser suprimida o modificada por el propio Consejo. Lo único que tiene jerarquía de norma constitutiva incorporada al Tratado de Asunción, es el compromiso de tener un AEC. Éste puede modificarse, pero no suprimirse sin cambiar el propio Tratado. Políticamente, no es éste un dato menor. Tampoco tienen incidencia en esta cuestión, lo que en el plano teórico se ha considerado que debe ser una unión aduanera o, eventualmente, un AEC. Sí tiene incidencia la definición que el artículo XXIV del GATT, incluye en su párrafo 8, sobre que es una unión aduanera. Pero su sólo lectura permite observar las antes mencionadas “ambigüedades constructivas”.

Una conclusión preliminar de lo antes señalado, es que las flexibilidades que puedan requerirse para que países miembros del Mercosur pudieran encarar individualmente negociaciones comerciales preferenciales con otros países o grupos de países, tendrían que ser acordadas en el marco de una Decisión del Consejo del Mercosur y no tendrían que implicar un desconocimiento del instrumento del AEC. Por el contrario, tendrían que ser una resultante de las flexibilidades que la normativa vigente en el Mercosur y en el GATT-OMC, permitirían introducir en el AEC. Lo recomendable parecería ser que tales flexibilidades tengan un alcance limitado y quizás, mejor aún, que estén referidas a sectores y posiciones arancelarias específicas, por ejemplo en el marco de acuerdos sectoriales.

Sección de lecturas recomendadas:

- Cernovich, Mike, “*MAGA Mindset. Making you and America Great Again*”, Castalia House, Kouvola, Finland 2016.
- De Mendiguren, José Ignacio, “*Argentina y China: la hora de una definición*”, diario “*El Cronista*”, Opinión, martes 6 de diciembre 2016, página 16.
- Desarrollando Ideas, “*La diversificación de las exportaciones de América Latina*”, Informe Especial, desarrollando ideas, Llorente & Cuenca, Madrid, Octubre 2016, en http://www.desarrollando-ideas.com/wp-content/uploads/sites/5/2016/10/161006_DI_IR_divers_productiva_ESP.pdf.

- Fundación Observatorio Pyme, “Informe 2015/2016. Evolución reciente, situación actual y desafíos para 2017. Tema especial: Indicadores de producción”, Fundación Observatorio Pyme, Informe Anual, en www.observatoriopyme.org.ar
- Glauber, Joseph W., “Unfinished Business in Agricultural Trade Liberalisation”, presented at the Cairns Group, 24 November 2016, en <file:///C:/Users/Felix.Lenovo-PC/Downloads/Unfinished%20Business%20Nov%202016.pdf>.
- Ikenson, Daniel J., “Protectionist Steel Interests Given Keys to Trump’s Trade Policy Kingdom”, CATO at Liberty, CATO Institute, Washington D.C., November 2016, en <https://www.cato.org/blog/protectionist-steel-interests-keys-trump-trade>.
- INTtrade bid, “Cambio de marcha. América Latina y el Caribe en la nueva normalidad del comercio global”, Monitor de Comercio e Integración 2016, Coordinado por Paolo Giordano, Sector de Integración y Comercio, BID, Washington D.C., Noviembre 2016, en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7942/Monitor-de-Comercio-e-Integracion-2016-Cambio-de-marcha-America-Latina-y-el-Caribe-en-la-nueva-normalidad-del-comercio-global.pdf?sequence=3>.
- Lawrence, Robert Z.; Lawson-Remer, Terra, “Making US Trade and Investment Policies Work for Global Development”, Peterson Institute for International Economics, Policy Brief, PB 16-21, Washington, November 2016, en <https://piie.com/system/files/documents/pb16-21.pdf>.
- Lukin, Artyom, “What does the Trump and Putin Relationship mean for Asia?”, East Asia Forum, 2 December 2016, en <http://www.eastasiaforum.org/2016/12/02/53330/>.
- Parkinson, Martin, “The business of US economic diplomacy in Asia”, East Asia Forum, 5 December 2016, en <http://www.eastasiaforum.org/2016/12/05/the-business-of-us-economic-diplomacy-in-asia/>.
- Reynaert, François, “La Grand Histoire du Monde”, Fayard, Paris, 2016.
- Sepúlveda Almarza, Alberto, “En torno a la política exterior de Chile”, Ediciones Copygraph, Santiago 2016.
- Serra, José; Malcorra, Susana, “Una amistad centrada en el futuro. La integración entre Brasil y la Argentina”, diario “La Nación”, 9 de diciembre 2016, p. 43, en <http://www.lanacion.com.ar/1965498-una-amistad-centrada-en-el-futuro> y “Brasil e Argentina, amizade para o futuro”, jornal “Folha de S.Paulo”, 8 de decembre 2016, en <http://www.itamaraty.gov.br/es/discursos-articulos-y-entrevistas/ministro-de-las-relaciones-exteriores-articulos/15410-brasil-e-argentina-amizade-para-o-futuro-jose-serra-e-susana-malcorra-folha-de-s-paulo-7-12-2016>.
- Shepherd, Ben, “Trade Facilitation and Global Value Chains: Opportunities for Sustainable Development”, ICTSD, Issue Paper, Geneva, October 2016, en http://www.ictsd.org/sites/default/files/research/trade_facilitation_and_global_value_chains_0.pdf.
- Stiglitz, Joseph E., “L’Euro. Comment la monnaie unique menace l’avenir de l’Europe”, LLL, Les Liens qui Livèrent, Paris 2016.
- Stratfor, “China’s unfinished trade revolution”, Geopolitical Diary, December 9 2016, en <https://www.stratfor.com/geopolitical-diary/chinas-unfinished-trade-revolution?id=be1ddd5371&uuiid=875927c3-5c68-43e8-974b-e4c3236ea975>.

- Trebilcock, Michael J.; Chandler, Marsha A.; Howse, Robert, “*Trade and Transitions. A Comparative Analysis of Adjustment Policies*”, Routledge, London and New York 2003.
- UNCTAD, “*African Continental Free Trade Area: Some Issues in Liberalizing Trade in Services*”, UNCTAD Geneva 2016, en http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webditc2016d6_en.pdf.
- Vasconcelos, Jorge, “*El desafío de navegar la era Trump sin un “Plan B”*”, Revista Novedades Económicas, IERAL, Fundación Mediterránea, Buenos Aires-Córdoba, 5 de Diciembre 2016, en <http://www.ieral.org/noticias/el-desafio-navegar-era-trump-plan-b--3127.html>.
- Viljoen, Willemien, “*Comparing Safeguard Measures in Recent Regional and Bilateral Trade Agreements*”, ICTSD, Issue Paper, Geneva 2016, en http://www.ictsd.org/sites/default/files/research/comparing_safeguard_measures_in_recent_regional_and_bilateral_trade_agreements.pdf.
- Ziegler, Jean, “*Chemins d’espérance. Ces combats gagnés, parfois perdus mais que nous remporterons ensemble*”, Seuil, Paris 2016.

(*) Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC; Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales - Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF); Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Miembro del Brains Trust del Evian Group.

