

*Jorge Witker**

EL MERCADO COMÚN DEL SUR EN EL CONTEXTO DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA LATINA

SUMARIO: I. Introducción. II. El Mercado Común del Sur (Mercosur). III. Panorama de otros Tratados regionales de libre comercio. IV. Consideraciones finales.

I.- Introducción

El MERCOSUR corresponde a un proceso de integración subregional establecido por el tratado de Asunción en 1991 y que entró en vigor el 1° de enero de 1995 con la participación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Se califica como una unión aduanera imperfecta que apunta a la creación de un mercado común regional. Para la CEPAL es una zona de libre comercio que excluye sectores como automóviles y el azúcar. Tiene además un arancel externo común que cubre el 85 por ciento del universo arancelario.¹

Esta ponencia hace una evaluación del Mercosur y su relación con el resto de los tratados de libre comercio a nivel regional planteando la necesidad de hacer converger la variedad de instrumentos intraregionales y extraregionales vigentes en América.

II. El Mercado Común del Sur (Mercosur)

El Mercosur, acuerdo subregional, es una zona de libre comercio incompleta y una unión aduanera imperfecta, con un arancel externo común medio del 12 por ciento.

* Catedrático e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, especialista en Derecho Económico y Derecho Comercial Internacional.

¹ CEPAL, *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2005*, www.cepal.org, consulta 2 de octubre de 2006.

La eliminación del doble cobro arancelario, vigente a partir de 2008, ha resuelto la libre circulación de mercancías en la zona, no obstante algunas excepciones al arancel externo común. Es decir, la eliminación del doble cobro, ha permitido iniciar la construcción del territorio aduanero único, sin régimen de origen, mediante mecanismos de distribución de la renta aduanera, del código común y de la informatización de las aduanas. Aunado a las acciones anteriores, el Mercusor, aprobó un régimen para la integración de los procesos productivos en algunos de los Estados Partes, con la utilización de bienes no originarios de la subregión.²

En el ámbito institucional, las decisiones de tipo intergubernamental, secundadas por niveles técnicos y de consulta, estructuran el Mercosur. La reciente creación del Tribunal Permanente de Revisión, instancia comunitaria para la resolución de conflictos comerciales, con sede en Asunción Paraguay, y el Parlamento del Mercosur, sobresalen como avances estructurales.

En diciembre de 2006, los países integrantes, por medio del Consejo del Mercado Común, conformaron una Comisión Parlamentaria Conjunta para realizar un seguimiento del proceso, la que en su último informe señaló que hasta julio de 2006, sólo Paraguay había aprobado el Protocolo Constitutivo, en tanto que en los Congresos de Argentina, Brasil, y Uruguay, la aprobación está pendiente.³

Dada la disparidad de tamaño y competitividad de sus economías, el reconocimiento de los niveles de asimetrías estructurales entre los países de este acuerdo subregional, ha establecido un Fondo para la Convergencia Estructural en 2005, de 100 millones de dólares, con mayores beneficios lógicamente, para los países menos desarrollados de este bloque.

La ausencia de una política comercial común, constituye una fuerte debilidad del bloque comercial, que se refleja en la carencia de normativas comunitarias sobre defensa comercial (salvaguardias, antidumping),

² Ruíz Díaz Labrano Roberto, *Mercosur Integración y Derecho*, Intercontinental Editora, Buenos Aires, 1998.

³ CEPAL, *Ibidem*.

normas técnicas y de calidad, sanitarias y fitosanitarias, entre otras, no obstante los múltiples esfuerzos que se han realizado para acordar la reglamentación de varias de estas normas.

Por lo que respecta al arancel externo común, aún se está debatiendo la adopción de niveles definitivos, y se ha prolongado el mantenimiento de aranceles preferenciales y regímenes de excepción en el caso de ciertos bienes.

Así, la no existencia de una política comercial común, y el mantenimiento de aranceles preferenciales y regímenes de excepción, no han contribuido al levantamiento de las principales barreras no arancelarias existentes en el grupo, permitiendo, como efecto negativo, la existencia de nuevas restricciones al comercio.

La implementación de políticas comerciales complementarias, es incipiente, no existe una norma comunitaria sobre propiedad intelectual, el protocolo de compras gubernamentales no se ha incorporado al ordenamiento jurídico de los miembros; el de competencia e inversión pública ha quedado sin efecto, mientras que algunas disposiciones de un protocolo aprobado en 1998 que facilita la libre circulación de un determinado número de servicios, recientemente se ha puesto en práctica.

En materia macroeconómica, los avances son casi nulos, un trabajo en marcha para estandarizar indicadores fiscales y monetarios sólo puede ser destacado dentro de este rubro. No existen esfuerzos para armonizar medidas fiscales y similares, que causan asimetrías diferentes de las estructurales, por ejemplo, las derivadas de la subvención e incentivos a las inversiones y exportaciones.

También existen limitantes en la estructura institucional del acuerdo, al margen del órgano principal, el Consejo del Mercado Común, carece de órganos ejecutivos sólidos y bien constituidos. La Secretaria Técnica tiene facultades restringidas que se yuxtaponen con las del Consejo de Representantes Permanentes, sin que los titulares de ninguno de estos, hagan las veces de ejecutivo. De igual forma, sólo el 50 por ciento de las

resoluciones adoptadas han sido incorporadas a las legislaciones internas, causando un retraso en el proceso de integración.⁴

Pese las limitaciones señaladas, el intercambio comercial en el bloque es satisfactorio, en comparación con otros acuerdos de integración a nivel latinoamericano. Según el documento *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006* de la CEPAL, la proporción de las exportaciones intrarregionales destinada a los países del grupo pasó del 9 por ciento en 1990 al 25 por ciento en 1998, año en el que representó un monto de 20.300 millones de dólares. En 2005, el comercio intrasubregional alcanzó a 21.400 millones, lo que representa un 13 por ciento de las exportaciones totales del bloque. Si bien es cierto que esta proporción es menor que la correspondiente a la década pasada, las exportaciones, dentro del MERCOSUR, han seguido un curso ascendente en los últimos años, alcanzando cifras absolutas incluso más elevadas que en 1998 (21.400 millones en 2005). Este dinamismo comercial, ha permitido la diversificación de las exportaciones y contribuido a un mayor intercambio de valor agregado en un comercio fundamentalmente interindustrial, concretamente manufacturas de tecnología media. No obstante, después de las crisis macroeconómicas de 1999 y 2002, los países de menor tamaño fueron los más afectados, en el volumen y calidad de sus exportaciones.

III. Panorama de otros Tratados regionales de libre comercio

El Mercosur constituye un mercado subregional, que coexiste en América junto a numerosos acuerdos de libre comercio que podemos clasificar en *intraregionales y extraregionales*.

⁴ Stahringer De Caramuti, *El MERCOSUR en el nuevo orden mundial*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

En el ámbito intraregional destacan la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano, el CARICOM y el Tratado Comercial de los Pueblos (en el contexto del ALBA).

A su vez en el ámbito extraregional es posible mencionar al TLCAN y los distintos tratados de libre comercio bilaterales, que determinados países han suscrito con la Unión Europea, con Estados Unidos, con Israel, Japón, India, Corea del Sur y China.

Recordemos que, ambas tipologías de tratados de libre comercio responden al esquema multilateral de la Organización Mundial de Comercio y a nivel latinoamericano, al formato diseñado en el tratado de Montevideo de 1980 que estableció la Asociación Latinoamericana de Integración. (ALADI).

Dichas fuentes formales de los tratados de libre comercio, asumen sin embargo, perfiles específicos y a través de los tratados bilaterales, los países de la región han debido ajustar sus políticas comerciales a los intereses de los países desarrollados.

Esto es, los tratados sur-sur, tipo Mercosur y los Acuerdos de Complementación Económica de ALADI, han sido más modestos en sus alcances y compromisos comerciales, es decir, más horizontales que verticales y con énfasis en aspectos de cooperación arancelarios y aduaneros.

En cambio, en los tratados Norte-Sur tipo TLCAN-CAFTA, el universo convenido incluyen servicios, inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual y hasta los sectores agropecuarios, superando los esquemas de la OMC, subordinando las políticas de desarrollo a políticas comerciales de libre mercado, postulado aunque no siempre practicado, por los países desarrollados.⁵

En medio de ambos paradigmas, que por lo demás plantean no pocas dudas respecto a su eficacia en la región, encontramos tratados bilaterales

⁵ Ver Witker, Jorge, Coordinador, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica: diez años después*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.

que gradúan las etapas y que evidencian cautelas y previsiones dignas de mencionar. Por ejemplo el Tratado Bilateral México-Japón que reserva sectores agrícolas protegidos en ambos mercados y el tratado bilateral Chile-China en el cual los compromisos pactados se circunscriben a mercancías, sin abarcar servicios, inversiones, propiedad intelectual ni compras de gobierno. Esto es, no se imponen asimétricamente disciplinas globales para todas las mercancías y servicios.

Un nuevo esquema comercial ha surgido en la región, conocido como Tratado Comercial de los Pueblos que acaban de suscribir Cuba, Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela en La Habana el 1º de mayo de 2006.

Este acuerdo tiene como antecedente la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), iniciativa conjunta de Cuba y República Bolivariana de Venezuela en respuesta al proceso, actualmente estancado, del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El tratado se basa en el aprovechamiento de las complementariedades de los países suscriptores, sobre la base de una plataforma de comercio de compensación, que supone intercambios de productos según las ventajas comparativas de los países miembros. Así, República Bolivariana de Venezuela se comprometió a colaborar en el desarrollo del sector minero y energético de Bolivia, así como a exportar combustibles para atender la demanda interna boliviana. Bolivia contribuirá mediante la exportación de productos mineros y agrícolas sobre todo soya, a República Bolivariana de Venezuela y a Cuba. El aporte fundamental de República Bolivariana de Venezuela se refiere al sector energético, ámbito en que se intentan reforzar los vínculos entre Petróleos de Venezuela (PDVSA) y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

En el año 2005, los principales mercados de exportaciones de Bolivia han sido el Mercosur (46 por ciento), seguido de la CAN (17 por ciento) y los Estados Unidos (14 por ciento). En el caso de República Bolivariana de Venezuela, el principal mercado exportador son los Estados Unidos (59 por ciento), mientras que tanto la Unión Europea como los países de Europa

oriental son los principales mercados de destino de las exportaciones cubanas (70 por ciento).

De las cifras se desprende que el efecto comercial de este acuerdo será muy limitado. Un aspecto novedoso es la especial atención que se otorga a la cooperación social, ámbito que, si bien excede los contornos de un acuerdo comercial, cabría considerar con mayor atención en los demás acuerdos de integración.⁶

En este sucinto panorama de los tratados de libre comercio intra y extraregionales, es necesario reflexionar sobre 3 puntos que nos parecen estratégicos:

- 1) El problema de las membresías múltiples en los variados y numerosos acuerdos;
- 2) Necesidad de convergencia de los acuerdos regionales de libre comercio, y
- 3) Desarrollo y tratados de libre comercio internacional en la región.

1) El problema de las membresías múltiples ⁷

Como se ha señalado, todos los tratados de integración y de libre comercio, se estructuran en torno al principio de la cláusula de nación más favorecida de la Organización Mundial de Comercio.

Al respecto hay que distinguir 2 hipótesis.- a) la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida a las relaciones entre los miembros de una zona preferencial-aplicación *hacia adentro* y b) la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida a las relaciones entre miembros de la zona preferencial y terceros Estados no miembros de ella – pero miembros del GATT-OMC- aplicación *hacia afuera*.

⁶ Ver Witker, Jorge *Idem*.

⁷ Hummer Waldemar y Prager Diezmar, *GATT, ALADI Y NAFTA*, Ciudad Argentina, 1998, Pág 91.

En el primer supuesto debe distinguirse a su vez si estamos ante a) una unión aduanera o una zona de libre comercio conformada según el artículo XXIV del GATT; b) ante un acuerdo interino orientado a la formación de una unión aduanera o una zona de libre comercio constituida de acuerdo al propio artículo XXIV del GATT; o c) si estamos en presencia de una zona preferencial sur-sur entre países en desarrollo en base a la cláusula de habilitación.

En los casos precedentes de la cláusula de nación más favorecida *hacia adentro*, las membresías múltiples, hacen muy compleja la administración de las reglas de origen en relación, por ejemplo, a los productos que quedan fuera del concepto de lo *sustancial del comercio recíproco*, a los cuales había que aplicarle el arancel consolidado por cada país miembro en el GATT, distante al arancel negociado para los productos que se engloban en lo sustancial del comercio recíproco. Por ejemplo, el arancel automotriz del Mercosur, respecto a Venezuela que todavía forma parte de la Comunidad Andina de Naciones. O el mismo sector, respecto a Chile que tiene Tratado bilateral de Libre Comercio con México, en ausencia de un Acuerdo de Complementación Económica.

En cuanto a la aplicación de la cláusula de nación más favorecida *hacia afuera* se presenta cuando un país como Uruguay, miembro del Mercosur, suscribe un tratado de libre comercio con México, con lo cual le estaría otorgando a México todos los beneficios que tiene en el contexto del Mercosur.

En esta hipótesis habría que distinguir la naturaleza institucional del Mercosur que como sabemos es de carácter *intergubernamental* y no de carácter supranacional, distingo éste que en el caso señalado no operaría la cláusula hacia fuera, pues Uruguay mantiene el derecho a suscribir convenios con terceros sin afectar al resto de los miembros del Mercosur. Sin embargo una resolución propia del Mercosur impide a sus miembros negociar con terceros países acuerdos bilaterales.

La complejidad de las membresías múltiples se acentúa además ante la variedad de tratados de integración y libre comercio. Hay algunos como

el NAFTA-CAFTA y los bilaterales de Chile con EEUU y el propio de México con Uruguay que son calificados como tratados de 2ª y 3ª generación que al negociar el universo de los servicios -vía listas positivas y negativas- su administración se vuelve un problema casi insuperable, junto al tratamiento que cada país otorgue a la inversión e inversionistas extranjeros.

Finalmente, la solución a las membresías múltiples se tiene que dar cuando se estructuran procesos de integración en torno a esquemas de complementariedad económica *hacia adentro* y de competitividad concentrada *hacia afuera*, distinguiendo asimetrías y diferencias, variables todas que en la actualidad quedan fuera del esquema neoliberal de la globalización vigente en las Américas.

2) La convergencia de los Acuerdos regionales ⁸

La utopía de crear un mercado latinoamericano integrado para propiciar la armonización y convergencia de diversos niveles de operatividad, supone actuar en 5 campos.

- a) Reglas y Procedimientos Aduaneros relativamente estandarizados;
- b) Normas y disciplinas formalizadas especialmente en los acuerdos de segunda y tercera generación (inversiones, servicios, propiedad intelectual, compras de gobiernos, solución de controversias).
- c) Marcos institucionales de los acuerdos, entre los cuales sólo la Comunidad Andina tiene sistemas supranacionales, y
- d) Ciertas modalidades de convergencias a nivel de las actividades económicas. Por ejemplo en los mercados financieros los 25 principios fundamentales para la

⁸ Varios Autores, *Conferencias Presidenciales de Humanidades*. Presidencia de la República de Chile, 2005.

supervisión bancaria eficaz han sido voluntariamente adoptados por América Latina. Otro tanto acontece con las ISO para procedimientos y productos; en el caso de los productos agrícolas los organismos internacionales son la Comisión FAO/OMS del Codex Alimentarius en materia de inocuidad de alimentos.

En materia aduanera, la Organización Mundial Aduanera (OMA) y la OMC han contribuido a armonizar en parte la función de las Aduanas en la región.

Finalmente, una de las primeras medidas tendientes a la convergencia intrarregional ha sido la adoptada por la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en septiembre de 2005, en virtud de un mandato por el cual solicita a las secretarías de la ALADI, el Mercosur, la CAN y la CARICOM que preparen estudios sobre la convergencia de los acuerdos entre los países de América del Sur en tres áreas definidas: normas y disciplinas comerciales y complementarias al comercio, normas institucionales y tratamiento de asimetrías. El mandato de la CSN se ha fundamentado sobre todo en una resolución de la ALADI del año 2004, en virtud de la cual se encomendaba la adopción de medidas con el objeto de conformar gradualmente una zona de libre comercio de los miembros de esta asociación. En esa resolución, la ALADI consideraba importante la armonización de normas y disciplinas de los acuerdos para un mayor acceso al mercado; el apoyo a los países de menor desarrollo relativo y el impulso a otras materias de la integración como la integración física y digital, el financiamiento del comercio y las relaciones con los sectores empresarial, laboral y académico de los países miembros (cláusulas sociales).

3) Desarrollo y tratados de libre comercio internacional en la región.⁹

América Latina como región en desarrollo o con desarrollo desigual, se ha insertado en la globalización económica a través, fundamentalmente de los Tratados de Libre Comercio vistos precedentemente, centrando sus estrategias en el fomento y apoyo a las exportaciones. La apertura a la inversión extranjera ha sido una política sostenida y defendida sin restricción alguna. Inversión e inversionistas se asimilan vía portafolio o inversión directa (maquinaria-tecnología, etc.). Así la globalización financiera y sus recurrentes y cíclicas crisis, constituyen variables dependientes de un modelo de mercado planetario.

Los Tratados Norte-Sur, específicamente el TLCAN evidencia que sólo el énfasis exportador y su correlato la inversión extranjera, no detonan el desarrollo interno *per se*, si no, que si bien hay signos de crecimiento sectorial, la *inclusión* de sectores empresariales limitados y la *exclusión* de las pequeñas y medianas empresas es un resultado comprobable.

Por ello que el libre comercio y las exportaciones, son medios y no fines en sí mismos y que para la región debe postularse una estrategia dual que actúe tanto en el área exportadora como en el área de los mercados internos subregionales.

Esta estrategia dual ha sido exitosa en países como Corea, donde las exportaciones son significativas, pero con todo conforman algo más de 40 por ciento de su PIB, con lo que evidencia que tiene más peso lo que no se exporta.

En efecto, al analizar las claves de su desarrollo, al transitar de un país pobre en 1965 a un país que hoy tiene el doble del ingreso por habitante de Brasil o Chile, encontramos que hubo tanto un dinamismo exportador, como uno al interior de su mercado. Así efectivamente las exportaciones coreanas crecieron doce por ciento por año en promedio, pero lo que no exportaban, los bienes y servicios que producían y se usaban

⁹ Aguilar Monteverde, Alonso, *Impulsemos la integración y la unidad de nuestros pueblos*, AUNA, México, 2002.

en los mercados nacionales, se expandieron seis por ciento anual durante un tercio de siglo.

Así vemos que la combinación del doce por ciento de las exportaciones y del seis por ciento de crecimiento del PIB no exportado le permitió a Corea crecer a una tasa promedio de ocho por ciento anual, durante casi treinta años, llevándola a un ingreso per cápita (18 mil dólares por habitante) que duplica el promedio de América Latina.

Esta clara estrategia dual de desarrollo, es la que postulamos para los acuerdos de libre comercio intraregionales, los cuales pueden ser visualizados como actividades de mercados integrados, con fuertes apoyos gubernamentales de complementariedad y de división del trabajo *hacia adentro*.

En cambio, frente a los acuerdos extraregionales América Latina debe convenir disciplinas más cercanas a la organización Mundial de Comercio e impedir que bilateralmente los países desarrollados, impongan negociaciones sólo ventajosas para sus intereses con lo cual, sientan precedentes como inversiones y compras de gobierno del TLCAN, que no se han podido plasmar en acuerdos más generales en el esquema multilateral de comercio.¹⁰

IV. Consideraciones finales

La integración regional en América Latina es apremiante. El proceso globalizador exige dentro del contexto actual, aunado a las razones tradicionales, la necesidad de construir alianzas estratégicas internacionales en ámbitos de producción, logística, comercialización, inversión y tecnología. La competitividad e innovación tecnológica son requisitos indispensables en toda economía y el salto competitivo de China e India, obliga a reestructurar el panorama mundial de intercambios y ventajas comparativas. Los mercados ampliados, la seguridad jurídica y la concurrencia de materia de regulaciones y disciplinas, conjuntamente a los

¹⁰ Deblock Christian, *L'Organisation Mondiale du Commerce*, Fides, LaPresse, Québec, 2002.

adelantos en infraestructura, energía y conectividad, son hoy exigencias para crecer con equidad.

Centrar nuestra atención en la construcción de espacios comunes, así como flexibilizar las normas de funcionamiento de los procesos de integración económica, nos permitiría fomentar la elaboración de políticas en materia de energía e infraestructura, medio ambiente, turismo, conectividad, tecnologías de la información y de las comunicaciones, comercio electrónico, prácticas regulatorias etc. Dentro de este contexto, marcado por la pluralidad de opciones, habría mayores posibilidades reales de establecer puentes o puntos de encuentro, entre los diversos tratados comerciales intrarregionales, definiendo un núcleo básico de obligaciones compartidas, con agendas flexibles, especialmente para las economías de menor tamaño y con programas especiales de infraestructura, facilitación de comercio y conectividad, que incluyan el trato especial y diferenciado.

Para lograr tales objetivos, es importante conservar la calidad de los procesos de integración latinoamericanos, que implica el reconocimiento de las diferencias y asimetrías económicas y comerciales; cuidar las formas, incorporar flexibilidades, comprender los intereses de cada país, privilegiar los consensos y trabajar en las áreas donde éstos sean más significativos, considerando los esfuerzos de integración y la necesidad readecuarlo a las exigencias del contexto actual. La valoración conjunta de los costos y las concesiones recíprocas posibles para minimizarlos, garantizando su aceptación por parte de las respectivas sociedades, es tarea primordial para la construcción de consensos y para mejorar la calidad de los procesos de integración.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar Monteverde, Alonso, *Impulsemos la integración y la unidad de nuestros pueblos*, AUNA, México, 2002.
- CEPAL, *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2005*, www.cepal.org, octubre de 2006.

- Deblock Christian, *L'Organisation Mondiale du Commerce*, Fides, LaPresse, Québec, 2002.
- Hummer Waldemar y Prager Diezmar, *GATT, ALADI Y NAFTA*, Ciudad Argentina, 1998.
- Ruíz Díaz, Labrano Roberto, *Mercosur Integración y Derecho*, Intercontinental Editora, Buenos Aires, 1998.
- Stahinger De Caramuti, *El MERCOSUR en el nuevo orden mundial*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.
- Varios Autores, *Conferencias Presidenciales de Humanidades*. Presidencia de la República de Chile, 2005.
- Witker, Jorge, Coordinador, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica: diez años después*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.