

# El Mercosur como Objeto Político No Identificado

Por Enrique S. Mantilla\*

## I. Introducción

**I**siah Berlin sostenía: “Tenemos que aprender a distinguir el ‘verdadero’ curso de los acontecimientos de los sueños, fantasías y ‘racionalizaciones’ que construimos inconscientemente para nuestro consuelo y diversión, ya que aquellos pueden confortarnos por un período de tiempo, pero al final nos traicionarán cruelmente”<sup>1</sup>.

Tal vez, esa tarea no sea fácil al tratar de evaluar el proyecto del Mercosur, ya que es muy difícil separar el efecto Mercosur de cambios sustanciales que se produjeron en otras áreas como la convertibilidad, la desregulación, las privatizaciones, para mencionar solamente el caso argentino.

Lo que sí podemos hacer es realizar una pregunta: ¿es coherente lo que han expuesto los Estados Partes del Mercosur en el Comité de Comercio y Desarrollo de la Organización Mundial del Comercio, y la realidad de sus prácticas al tomar decisiones en el Mercosur?

Gerente General de la Cámara de Exportadores de la República Argentina.

1. ISIAH BERLIN, *Cuatro Ensayos sobre la Libertad*, “La inevitabilidad histórica”, Madrid, Editorial Alianza Universidad, España, 1º reimpresión, 2000, pág. 131.

Esta pregunta nos parece pertinente para medir el grado de “confiabilidad” del proyecto para terceros Estados y para los ciudadanos de los países del Mercosur, que de esa forma pueden tener un instrumento que les permita analizar, desde esa situación, cuál es la capacidad de sus dirigentes para llevar adelante un proyecto lanzado en 1991, mediante el Tratado de Asunción.

Dado que las empresas son centro de decisión económica autónomos y, por lo tanto, deben realizar cálculos para justificar sus iniciativas, el valor de la confianza en el proceso del Mercosur incidirá en la tasa de rendimiento que exigirán a sus proyectos.

## II. Status del Mercosur a la luz del GATT-94

Los Estados Partes del Mercosur tienen una percepción sobre el mismo que no se ajusta a la realidad y que ha sido presentada multilateralmente en la Organización Mundial del Comercio de la siguiente manera:

- i) En 1995 se anunció el establecimiento de la Unión Aduanera (Imperfecta): *“El Mercado Común del Sur, Mercosur, es una Unión Aduanera a partir del 1° de Enero de 1995 por decisión soberana de sus cuatro Estados Partes, plasmada en las decisiones firmadas en Ouro Preto, en Diciembre de 1994”* (WT/COMTD/1 — 3.4, 2/5/1995).
- ii) En 1997, se afirmó que la Unión Aduanera estaría instalada con toda su intensidad en el año 2000 año en que sería perfecta: *“El representante de la Argentina respondiendo a la pregunta hecha por Corea con relación al apartado c) del párrafo 5 del Artículo XXIV, dijo que estaba de acuerdo en que el artículo tenía que interpretarse de manera estricta. Dado que la unión aduanera entraría plenamente en funcionamiento en el año 2000, podía considerarse que las partes habían cumplido este artículo”* (WT/COMTD/1/Add.12 — 34, 5/6/1997).

EL MERCOSUR COMO OBJETO POLÍTICO NO IDENTIFICADO

En función de lo cual se ha afirmado:

| AFIRMADO EN LA OMC  | REALIDAD  |
|---|---|
| <p>OMC pregunta: “De conformidad con lo dispuesto en el Tratado de Asunción, ¿puede cada uno de los Estados Partes del Mercosur concluir por separado tratados preferenciales recíprocos con otros países, zonas de libre comercio o Uniones Aduaneras?”</p> <p>Mercosur: Respuesta: “La conformación del Mercosur presupone que los acuerdos comerciales preferenciales con terceros deben ser negociados por los países miembros en conjunto”. (WT/COMTD/1/Add.2, 9/10/1995).</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados Partes han firmado unilateralmente acuerdos preferenciales en el marco de la ALADI (México, CAN). La Decisión Mercosur / CMC / Dec. N° 32/00 permite firmar acuerdos unilaterales en el marco de la ALADI hasta el 30/06/2001. En el caso CAN y México si no se llegara a un acuerdo a Diciembre de 2001, se mantendrán las preferencias vigentes hasta el 30/06/2003.</li> <li>• De hecho, todavía no hay un AEC “comunitario” sino cuatro aranceles nacionales.</li> <li>• A partir de 1995 se siguen realizando acuerdos de preferencias comerciales unilaterales por parte de los Estados Partes, con México o con la CAN.</li> <li>• Los acuerdos de adhesión de China a la OMC fueron negociados unilateralmente, con lo cual se perdió poder de negociación como Mercosur.</li> <li>• En el ALCA, la presidencia de las comisiones son ejercidas por países y no como Mercosur; y no hay</li> </ul> |

claridad (ver Declaración del Canciller de Uruguay) si existirá una postura única Mercosur. En la OMC, en las propuestas para negociar en Seattle 2000, los Estados Partes del Mercosur no tuvieron una posición unificada al 100%.

- El Presidente del Brasil, Fernando Henrique Cardoso (Lima, 22/7/99), definió la visión de relacionamiento externo de su país en los siguientes términos: “Creo también que el Acuerdo de Preferencias Arancelarias entre la Comunidad Andina y Brasil, en el ámbito de ALADI, demuestra cómo es necesario tener una especie de “geometría variable” que permita utilizar uno y otro instrumento institucional, según las circunstancias, y que las visiones monistas, esas visiones totalitarias “que es esto o es aquello”, no funcionan en la política. La política requiere mucha más flexibilidad, requiere mucha más comprensión de las singularidades de las divergencias, requiere una visión a largo plazo y la voluntad política, con conciencia clara, de cuáles son los objetivos que tenemos que alcanzar.”

EL MERCOSUR COMO OBJETO POLÍTICO NO IDENTIFICADO

|   |   |
|---|---|
| <p>“El representante de la Argentina se ocupó de la pregunta relativa a la devolución de impuestos en caso de exportación. Habida cuenta de que el Mercosur era un sólo territorio aduanero y, por lo tanto, tenía las mismas características que un mercado interno o nacional, las desgravaciones fiscales no afectaban a los productos que ya estaban liberalizados plenamente”. (WT/COMTD/1/Add.9 — 32, 28/4/1997).</p> | <p>• Todos los Estados Partes devuelven total o parcialmente impuestos cuando exportan intra-Mercosur, pues consideran exportación la venta en países miembros.</p> <p>Brasil, incluso, devuelve impuestos vinculados a las cargas sociales, prohibidos por el GATT-94, PIS/COFINS y por trámite PEC N° 272-A/2000 promueven una enmienda constitucional que ya cuenta con primera aprobación en la Cámara de Diputados que le da rango constitucional a esa violación y que, además, implicará que dicho impuesto se aplicara a las importaciones. Creando así una suerte de arancel intra-Mercosur.</p> |
| <p>“En el tercer supuesto, que todos los Estados Miembros aplicaran el AEC sin excepciones, las mercancías legalmente importadas en un Estado Miembro tendrían libre circulación en el territorio aduanero. En todos los casos, habría que aportar prueba de que se ha</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los productos importados de terceros mercados pagan el AEC y si se reexportan a otro Estado Parte, deben volver a pagarlo. El tema está sólo en discusión según surge de la Decisión Mercosur/CMC/Dec. N° 27/00 y del Acta CCM N° 01/01, punto 7.2.</li> <li>• Por Decisión Mercosur/CMC/Dec. N° 69/00, se permite la admisión temporaria intra-Mercosur para realizar exportaciones intra-</li> </ul>   |

|  |   |
|--|---|
| <p>pagado el derecho sobre las mercancías en el primer Estado”. (WT/COMTD/1/Add.12 — 32, 5/6/1997).</p>  | <p>Mercosur con insumos traídos con importación temporaria y, por lo tanto, que no pagan el denominado Arancel Externo Común, hasta el 1/01/2006.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen vigentes acuerdos de preferencias comerciales Unilaterales entre Estados Partes del Mercosur y otros países de la ALADI (Uruguay-México, Brasil-CAN, etcétera).</li> </ul>   |
| <p>“Es un objetivo de la política económica de los países del Mercosur el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos claves –fiscal, monetario y cambiario–, equilibrios que no son sólo la base de las reformas implementadas por cada uno de los países en forma independiente sino que se perciben como significativos para el proceso de integración regional”.</p> <p>“... Precisamente, los progresos en materia de coordinación y armonización de polí-</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• En 1999, Brasil modificó su paridad cambiaria, que a 24 meses de realizada, significa una devaluación que varía de acuerdo al índice utilizado. La capacidad de compra de dólar en Brasil se ha incrementado más de un 54% respecto de la situación de noviembre '98 de acuerdo con el IPCA (si se realiza esta medición a nivel de precios mayoristas, según el IPA-DI la variación alcanza a 21,9% y a 36,2% según el índice combinado).</li> <li>• Por Decisión Mercosur/CMC/Nº 06/99, se reconoció que en el Mercosur no estaban aseguradas las condiciones de competencia entre los Estados Partes y que la coordinación será a largo plazo: Considerando, Párrafo 2º: “Que o Mercado Comum implica, entre outras questões, a coordenação de</li> </ul> |

## EL MERCOSUR COMO OBJETO POLÍTICO NO IDENTIFICADO

ticas macroeconómicas están reflejados en los avances alcanzados, los que han permitido dar por concluida en forma satisfactoria la etapa de transición del Mercosur, cuyo plazo de finalización previsto era el 31 de diciembre de 1994 (art. 3° del Tratado de Asunción) y poner en marcha la Unión Aduanera del Mercosur, tal como estaba previsto en el Tratado...”.

“... Con relación a la coordinación de políticas macroeconómicas se han realizado estudios para la identificación de indicadores macroeconómicos claves para la evaluación del desempeño de las economías de los Estados Partes” (WT/COMTD/1/Corr.1 — 2.2, 9/10/1995).

políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes, a fim de assegurar condições adequadas de competição entre eles.”; “ Art. 1 - Instruir aos Ministros da Economia e Presidentes de Bancos Centrais que, no âmbito de suas reuniões regulares avancem na tarefa de identificação e estabelecimento dos instrumentos necessários para o cumprimento do Art. 1 do Tratado de Assunção, no que se refere à coordenação de políticas macroeconômicas, que assegurem condições adequadas de competição entre os Estados Partes e frente a terceiros países”; Art. 2 - inciso b) “Apresentar alternativas efetivas e práticas de coordenação macroeconômica e propor um programa de trabalho, a fim de que a longo prazo e de forma gradual se alcance a convergência das políticas internas”.

- Por Decisión Mercosur/CMC/Dec. N° 30/00 recién en marzo de 2001 serán definidas las metas correspondientes al proceso de convergencia.
- La Declaración Presidencial sobre metas y mecanismos de convergencia macroeconómica, Flórida-

“Los lineamientos básicos del Régimen Automotriz, que regirá a partir del 1° de enero de 2000 contemplan los siguientes puntos:

- (1) Libre comercio intrazona;
- (2) Arancel externo común;
- (3) Armonización de incentivos nacionales que distorsionan la competitividad de la región.”

(WT/COMTD/1/Add.4/Rev.1 —5, 11/4/1997).

“En otras palabras, habría libre comercio dentro del territorio aduanero en lo que respecta al sector del automóvil, y las partes aplicarían un AEC.” (WT/COMTD/1/Add.10, 28/4/1997).

nópolis 14 y 15 de Diciembre, no es como tal una Decisión Mercosur, pues incluye otros países (Chile y Bolivia) y tiene un mecanismo sin *enforcement* en caso de violación.

- La Decisión Mercosur / CMC / Dec. N° 70/00 aprueba una Política Automotriz del Mercosur, que no incluye a Paraguay, que aplica su política nacional, país con el cual se debe seguir negociando.
- El objetivo del mismo art. 1° es establecer a partir del 1° de febrero de 2006 el libre comercio. Sin embargo, la Decisión Mercosur / CMC / Dec. N° 70/00 no fue implementada.
- Un sector importante del comercio intra-Mercosur, no está en la Unión Aduanera y se maneja con un sistema de comercio administrado.



## EL MERCOSUR COMO OBJETO POLÍTICO NO IDENTIFICADO

Estos ejemplos, no son todas las discrepancias, son sólo una muestra de las mismas. Una primera conclusión es que a 10 años del Tratado de Asunción, el *status* del Mercosur en términos del Art. XXIV del GATT-94 es que solamente ha llegado a ser un “Acuerdo Provisorio para la constitución de una Unión Aduanera” y no como han afirmado los Estados Partes, que han explicado que desde 1995 el Mercosur es una Unión Aduanera, aclarando que es Imperfecta porque aún tiene que perfeccionar detalles para ser una Unión Aduanera Perfecta.

---

La falta de transparencia ha convertido al Proyecto Mercosur en un Objeto Político No Identificado.

Una segunda conclusión es que la falta de transparencia con que han actuado los Estados Partes del Tratado de Asunción ha convertido al Proyecto Mercosur en un Objeto Político No Identificado y, por lo tanto, es difícil realizar pronósticos sobre su trayectoria.

### III. De la ficción al realismo responsable

Una vez que se cree en una ficción que el Mercosur es una Unión Aduanera (Imperfecta) se hace necesario que el nuevo “personaje” actúe.

Si una Unión Aduanera tiene como requisito un territorio aduanero común, significa que hay una “producción doméstica Mercosur” que debe defenderse contra las prácticas desleales de importaciones provenientes de países no miembros del Mercosur.

Avanzar a un sistema de co-decisión es el objetivo expuesto en la Decisión Mercosur / CMC / Dec. N° 11/97, en la Decisión Mercosur / CMC / Dec. N° 29/99, y en la Decisión Mercosur/ CMC/Dec. N° 66/00, que instruyó al Grupo Mercado Común a

## ENRIQUE S. MANTILLA

seguir avanzando en el análisis para implementar la “defensa común”.

Esto demuestra que la propia ficción creada, es base de acciones y decisiones, o sea que no es sólo un deseo de aparecer ante el mundo con el récord de haber creado entre 1991-1994 una Unión Aduanera. Esa búsqueda de prestigio internacional obliga a seguir actuando con un libreto como forma de guardar el secreto, cada día más cerca de ser revelado, que el Mercosur es sólo un “Acuerdo Provisorio”.

Si en vez de promover una ficción, se eligiera la opción de realismo responsable, el Mercosur sería mucho menos vulnerable a las tormentas.

### IV. Se cierne la tormenta

En el año 2000, mientras el libreto indicaba que se pasaba a la etapa de “Relanzamiento” del Mercosur, se iniciaron en Brasil dos acciones que uno puede pronosticar, que si no ocurre un hecho no previsto, obligará al Mercosur a enfrentar una fuerte tormenta.

Brasil manifiesta una estrategia de recuperar su autonomía de gestión unilateral en su política comercial.

Nos estamos refiriendo, a modo de ejemplo, a:

1) Propuesta de Enmienda Constitucional N° 277-A, de 2000 (del Poder Ejecutivo - Mensaje N° 1.093/00)

¿Cuál será el efecto sobre el Mercosur de la propuesta de enmienda constitucional enviada por el Poder Ejecutivo de Brasil al Congreso y que cuenta ya con aprobación en primera instancia?

Dicha propuesta de Enmienda Constitucional PEC 277-A/2000 establece:

## EL MERCOSUR COMO OBJETO POLÍTICO NO IDENTIFICADO

Art. 149...

*#2° las contribuciones sociales y de intervención en el dominio económico de que trata el inciso de este artículo:*

*I.- No incidirán sobre los ingresos producto de exportaciones.*

*II.- Podrán incidir sobre la importación de bienes o servicios recibidos del exterior, incluido energía eléctrica, servicios de telecomunicaciones, derivados de petróleo combustibles, aunque el destinatario sea una persona física que, a este efecto, podrá en virtud de la ley, asimilarse a la persona jurídica.*

Esta disposición implica que los productos importados deberán pagar PIS/COFINS, que son contribuciones de la seguridad social (PIS: contribución al Programa de Integración Social, alícuota 0,65%; COFINS: Contribución a la Financiación de la Seguridad social, alícuota 3%). Lo que es claramente arbitrario. Sin embargo, debe ser recordado que el hecho generador de la imposición PIS/COFINS es la facturación. En función de esta característica la tributación con este impuesto a las importaciones se asemejaría en gran medida a un arancel de importación del orden del 3,65%, lo que se encuentra expresamente vedado por el Tratado de Asunción, pero quedará avalado en Brasil por una norma de jerarquía constitucional.

También implica constitucionalizar un subsidio a las exportaciones del 3,65%, que no está permitido por el GATT-94, ni en el Mercosur. Tema este que viene siendo reclamado por la C.E.R.A. y sobre el cual no se ha notado una acción enérgica por parte del gobierno en el reclamo ante Brasil.

Recordemos que la Argentina reclamó a Brasil por este sistema de devolución de impuestos, según consta en el numeral 23 del Laudo N° 2 del Tribunal Ad Hoc del Mercosur, en los siguientes términos:

23.b) "De acuerdo con las normas vigentes del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de OMC, el PIS y

ENRIQUE S. MANTILLA

COFINS por ser contribuciones sociales no pueden ser restituidos". El Tribunal no se expidió sobre el reclamo, alegando problemas procesales. O sea, que es una materia litigiosa.

- 2) *"Projeto de Lei Complementar N° 98/2000. Lei Única de Comércio Exterior", cuyo autor, el Diputado Júlio Redecker, Presidente de la Comisión Parlamentaria del Mercosur, ha presentado, con apoyo de entidades empresarias, en la Câmara Dos Deputados de la República Federativa de Brasil.*

En el Sistema Constitucional de Brasil, las normas del Mercosur no son receptadas, sino internalizadas y, por lo tanto, tienen igual valor la norma internacional transformada en derecho interno y la norma interna. El principio: de existir incompatibilidad entre las mismas, la norma posterior deroga la anterior.

Por lo tanto, a los efectos en Brasil, de aprobarse la presente norma, la misma tendrá prevalencia sobre las normas del Mercosur.

Hay varias observaciones que se le pueden realizar al Proyecto de Ley y que son una potencial fuente de conflicto.

Sin embargo, queremos subrayar en el artículo 63, que permite el control previo de importación el numeral VIII "petróleo e seus derivados", y el numeral §1° que transcribimos:

*§1° Poderão também ficar sujeitos a controle prévio na importação, na forma que dispuser o Poder Executivo, ou em conformidade com os acordos internacionais de que o Brasil seja signatário, as mercadorias que se enquadrarem nos seguintes casos:*

- i) importações que originem a formação de estoques especulativos de mercadorias objeto de investigações para eventual imposição de medidas antidumping, compensatórias ou de salvaguarda, que causem ou ameacem causar sérios danos à economia nacional;*

## EL MERCOSUR COMO OBJETO POLÍTICO NO IDENTIFICADO

- ii) *importações originárias ou procedentes de países que discriminem as exportações brasileiras, mediante barreiras técnicas, a pretexto de preservação ecológica, ou por meio de quaisquer outras medidas distorcivas ao comércio; ou*
- iii) *existência de desequilíbrio fundamental ou estrutural do balanço de pagamentos.*

La experiencia de los años 80 mostró a un Brasil que utilizó las importaciones de petróleo como un elemento de acceso a mercados para sus exportaciones. Pareciera que hubiera un intento de reintroducir potencialmente esa práctica. Por otra parte, no vemos sustento legal para introducirla con relación a las exportaciones Argentinas.

Por otra parte, el numeral §1º establece una capacidad unilateral-discrecional de adoptar medidas que afecten la circulación de mercaderías en el Mercosur e introduce una incertidumbre que afecta los flujos de inversión.

En la Seção IV - Da Tributação na Exportação, se introduce una serie de subsidios a las exportaciones incompatibles con el GATT-94 y el Mercosur, a modo de ejemplo, se garantiza la devolución de impuestos relacionados con cargas sociales PIS/COFINS, PASEP y se garantiza una tasa de devolución del 5,37% (Art. 30).

Esta legislación es incompatible con el Mercosur y el GATT-94.

De consolidarse estos proyectos, ¿cómo actuarán los otros Estados Partes? Lo único que sabemos es que las iniciativas brasileñas fueron anteriores a la Cumbre Presidencial de Florianópolis, y lo que es sorprendente, las iniciativas siguen en proceso legislativo.

Por el momento, nos hallamos ante una cuestión de final abierto.

## V. Conclusión

Un juicio que puede hacerse, basado en las experiencias ocurridas en los 10 años del Tratado de Asunción, es que, parafraseando a Isaiah Berlin, los constructores del Mercosur tienen una tendencia a “*volver a la actitud antigua de que todo lo que es, es (considerado objetivamente) lo mejor, de que explicar es (en último término) justificar, o de que comprender todo es perdonar todo*”. Sin embargo, existen otras opciones.

La identificación de las opciones requiere la contestación a la pregunta ¿cuál Mercosur?, o sea, no es un planteo dicotómico Mercosur sí o Mercosur no. Es, dentro de la estrategia de conformar un mercado único con los países vecinos, la de delinear un modelo de integración ganar ganar, donde el concepto de cooperación sea coordinado con un concepto de balance entre los Estados Partes.

Y para realizar este debate, la primera cuestión es “sincerar al Mercosur”, acercando las prácticas intergubernamentales a la realidad.

Si hay capacidad de realizar una correcta evaluación, se podrán solucionar los déficit de gestión que se han venido exhibiendo y que hemos señalado. Y esto requiere liderazgo político y capacidad técnica.

Existen peligros y oportunidades. Es necesario repensar al Mercosur y, repensándolo, concentrarse en el trabajo necesario para que las prácticas decisionales sean coherentes con los objetivos que se propongan.