

Reflexiones sobre la cuestión institucional en el Mercosur

Félix Peña*

* *Especialista en Relaciones Económicas Internacionales*

El Mercosur ha encarado en el primer semestre de 1997 algunos problemas originados en apreciaciones sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos por los socios. Concretamente dos cuestiones tuvieron fuerte repercusión en la opinión pública, generando la sensación de crisis.

La primera se originó en una medida provisoria adoptada por el gobierno del Brasil a mitad de diciembre de 1996, que estableció incentivos para las inversiones automotrices en el Norte, Noreste y Oeste del país. En la Argentina se consideró que tal medida implicaba un incumplimiento de compromisos asumidos en la Decisión CMC 29/94 aprobada en Ouro Preto, que prevé las condiciones que deberá reunir el régimen común automotriz a partir del 2000. También se consideró que afectaba los compromisos asumidos en acuerdos bilaterales firmados entre la Argentina y el Brasil, en 1994 y en 1996, en el marco de la mencionada Decisión.

La segunda se originó en otra medida provisoria del gobierno del Brasil, que en marzo de 1997 estableció restricciones al financiamiento de importaciones, incluyendo las originadas en el Mercosur. En este caso, tanto en la Argentina como en los otros países socios se entendió que la medida brasileña había sido inconsulta y que incluso, significaba un incumplimiento de compromisos asumidos en el Mercosur.

Este tipo de controversias originadas en medidas adoptadas por uno de los socios, es común en un proceso de integración económica entre naciones soberanas. Periódicamente se producen tensiones, conflictos, crisis. Normalmente permiten detectar imperfecciones y posibilitan dar saltos adelante en la marcha hacia una mayor integración económica. Por ello cuando se producen no es conveniente exagerar la alarma. Los resultados alcanzados en el comercio, la fluidez en la comunicación entre los gobiernos de la Argentina y del Brasil, así como la firme voluntad política, colocan al Mercosur en condiciones de superar este tipo de problemas.

Sin embargo no hay que subestimar la seriedad de los problemas que se plantearon y la posibilidad que su reiteración terminen erosionando la confianza de los inversores. Ellos afectaron la percepción de ganancia mutua, sustento político del Mercosur. Se puso en juego la solidez del compromiso asumido de garantizar *el acceso irrestricto a los respectivos mercados* y la efectividad de una *disciplina colectiva en materia de promoción de inversiones*. Son dos pilares centrales del proyecto de integración económica. Hay otros. Pero sin estos dos, el Mercosur queda expuesto a situaciones que afectan su credibilidad ante los inversores e incluso su supervivencia.

Los problemas planteados reflejaron intereses económicos y realidades políticas de los socios. Son consecuencias naturales de la dinámica de transformación desatada en cada socio y que el Mercosur estimula.

Pero también han reflejado serias debilidades metodológicas e institucionales. Es decir fallas en los métodos de trabajo, en la calidad y precisión de las reglas de juego, en el valor que se le atribuyen como orientadoras del proceso, y en la mecánica de creación normativa y de aplicación efectiva de las reglas pactadas. Los ejemplos son numerosos al respecto, tanto en materia de restricciones no arancelarias, como en la realidad del libre

comercio y de la unión aduanera, en la ausencia de válvulas de escape y en la reglamentación de sectores claves como el automotriz.

En torno a la cuestión metodológica e institucional, incluyendo la de la calidad de las reglas de juego, se observan dos posiciones extremas. Una es minimalista. Considera que la integración es un proceso de negociación continua, que requiere de un mínimo de instituciones simples y controladas por los gobiernos *-hasta aquí no hay problema-*, en el que no se necesitan opiniones independientes de las gubernamentales y en el que las reglas de juego son solo indicadores de avances en las negociaciones dependiendo su aplicación de la voluntad de cada gobierno *-y aquí está el problema-*.

Esta idea de la norma como "instrumento descartable", se refleja en la posición del fisco en el caso "Cafés La Virginia" (1994), cuando señala que los compromisos de la ALADI eran de carácter ético y no imperativo y que por lo tanto, los acuerdos parciales celebrados en su marco instituían mecanismos flexibles en donde los países podían modificar unilateralmente los beneficios negociados. Por suerte el fallo de la Corte Suprema fue contrario a tan hiperpragmática tesis. Ella implicaría enviar a los mercados la señal de que las reglas se cumplen mientras se pueda. Si la realidad lo requiere, se cambian. Son de baja precisión jurídica: casi constancias en actas, poco claras y controvertibles. En términos de relaciones de poder, ideales para el más fuerte.

La otra posición es maximalista. Pretende encarrilar la integración a través de normas rígidas custodiadas por complejas instituciones, casi siempre inspiradas en una visión simplista y juricista de la construcción europea -por lo tanto no ajustada a la realidad histórica- y recurriendo a conceptos confusos -como el de la supranacionalidad- que evocan en algunos, la idea de transferencias de competencias a burocracias irresponsables desde un punto de vista de la institucionalidad democrática.

Sin caer en ninguno de los dos extremos, es hora de encarar en el Mercosur la cuestión institucional y el valor de las reglas de juego, de su custodia jurisdiccional, de los procesos de decisión, de la preservación dinámica de la visión de conjunto y de la reciprocidad de intereses que sustentan el pacto social, con un criterio práctico y funcional.

Con respecto a las instituciones necesarias, cabe tener presente que son tres las funciones que requieren ser cumplidas en un proceso de integración voluntario entre naciones soberanas, como es el Mercosur, si es que se quiere fortalecer su credibilidad y enviar señales claras a los mercados en cuanto a su sustentabilidad de largo plazo. La experiencia histórica indica que la tasa de fracasos en materia de integración es elevada. Los inversores lo saben. Casi nunca se trata de fracasos abiertos, por ejemplo a través de la ruptura del vínculo asociativo, por uno o más países como ocurriera con Chile en el Grupo Andino, o más recientemente con la salida del Perú de la Nueva Comunidad Andina. Por el contrario, lo que suele ocurrir es el gradual deslizamiento de un proceso de integración hacia el plano de la irrelevancia económica y política.

La primera función es la de asegurar el acceso irrestricto a los respectivos mercados de los socios. Sólo en la medida que el derecho a tal acceso esté garantizado jurisdiccionalmente -por jurisdicción arbitral o judicial- puede generarse un cuadro de previsibilidad para el inversor, como el que puede encontrar por ejemplo, cuando invierte en Portugal para competir en el mercado alemán o del de cualquier otro socio de la Comunidad, o en México o en Canadá, para competir en el mercado americano.

La segunda es la de asegurar la preservación dinámica de la reciprocidad de intereses que sustenta el vínculo asociativo entre los socios del Mercosur. En este tipo de procesos los países participan en la medida que perciben más ganancias estando adentro que estando afuera. De vuelta al caso Chile o ahora el de Perú en el

Andino, son un ejemplo. Es la percepción de ganancias mutuas lo que explica el momento fundacional de un proceso de integración, así como su vitalidad posterior. Ello requiere situar en forma dinámica los legítimos intereses nacionales y sectoriales, en una visión del conjunto del sentido estratégico y de largo plazo.

La tercera función es la de asegurar a los distintos socios el nivelamiento del campo de juego. La supervivencia por mucho tiempo de asimetrías artificiales, puede distorsionar las condiciones de competencia económica entre los socios y erosionar así la legitimidad interna del propio proceso de integración. Ello es más serio aún si existe una pronunciada asimetría natural en el tamaño de los respectivos mercados.

Es en torno a estas tres funciones que debería articularse el debate institucional en el Mercosur. En la etapa inicial las instituciones existentes han funcionado relativamente bien. Se trataba sobretodo de crear interdependencia, a fin de impedir que la lógica de la fragmentación termine superando a la de la integración.

Más que cambios bruscos y saltos en el vacío, en materia institucional es recomendable un proceso incremental que permita un gradual desarrollo de la capacidad de las actuales instituciones de cumplir con las funciones antes mencionadas. Para lograr tal objetivo, no es necesario que todas las respuestas a las cuestiones institucionales y jurídicas sean formuladas de inmediato. Por el contrario, es conveniente que la arquitectura institucional se vaya definiendo gradualmente en base a la experiencia acumulada. Un proceso incremental entonces, es en el que el desarrollo jurídico e institucional vaya acompañando el aumento de la interdependencia económica, el perfeccionamiento de la Unión Aduanera y la posterior construcción del mercado común.

Pero también es recomendable que algunas de las preguntas cruciales tengan comienzo de respuesta al momento que los cuatro países ya han encarado el desarrollo de la etapa de la unión aduanera hacia la formación plena del mercado común. Por ejemplo, no parece ser necesario ni conveniente, por el momento, establecer una Corte de Justicia. Pero sí se podría comenzar por otorgarles competencias limitadas a un colegio de árbitros, de los del propio mecanismo establecido por el Protocolo de Brasilia, en el caso que se planteara una cuestión de interpretación de los compromisos jurídicos asumidos a partir del Tratado de Asunción. Algunas ideas en tal sentido, fueron planteadas en 1965 por el Gobierno de Chile en el marco de la entonces ALALC. Incluso podrían otorgárseles competencias limitadas, cuando se trate de dar una opinión independiente en la aplicación de reglas de juego en materia de prácticas desleales de comercio y de competencia económica.

Parece conveniente asimismo transformar la actual Secretaría Administrativa, en un secretariado técnico con competencias similares a las que, por ejemplo, tiene el Director General de la Organización Mundial del Comercio o el Secretario Técnico de la ASEAN. Estas competencias podrían estar concentradas, en una primera etapa, al campo de las políticas comerciales comunes, y al de la defensa comercial y de la competencia económica.

Se podría pensar asimismo en el establecimiento de servicios técnicos comunes, para cuestiones específicas, por ejemplo como las mencionadas en el párrafo anterior. Estos servicios técnicos comunes podrían ser prestados por grupos de técnicos independientes, elegidos al igual que los árbitros, de listas especiales confeccionadas por los países incluyendo a técnicos de terceros países. En una segunda etapa, estos servicios podrían contar con técnicos permanentes. Serían el embrión de los que hoy son los servicios comunitarios dependientes de las distintas direcciones de la Comisión Europea. El presupuesto necesario podría provenir de contribuciones de los gobiernos o, mejor aún, de un "impuesto común" originado en un pequeño porcentaje del arancel externo común. Sería este el embrión de financiamiento de un presupuesto del Mercosur, que podría cubrir incluso programas comunes de reconversión industrial, y de calidad y de productividad, especialmente orientados a pequeñas y medianas empresas. También parecería útil prever la figura de un "ombudsman" del Mercosur, que

podiera actuar en defensa de intereses de inversores, consumidores, trabajadores y ciudadanos, en la aplicación y desarrollo de los compromisos asumidos por los cuatro socios en el Mercosur.

El Mercosur necesita instituciones y reglas de juego simples pero creíbles -dimensión normativa- custodiadas por expertos -dimensión jurisdiccional-, y que sean la resultante de una eficaz concertación de intereses nacionales que trascienda los canales exclusivamente diplomáticos y burocráticos -dimensión política-.

Caso contrario los problemas se van a multiplicar. Los inversores empezarán a imaginar que el Mercosur tiende a "aladificarse", de tanto recurrir a métodos propios de la ALADI. Saben de los resultados. Preferirán entonces invertir en el país que tiene el mercado más grande. Cuando se plantearon los problemas antes mencionados en el sector automotriz, hubo declaraciones de importantes personas de empresas extranjeras localizadas en la Argentina, en el sentido que la manipulación de las reglas de juego del Mercosur podría incluso comprometer la permanencia de su respectiva empresa en el país demuestra que no estamos frente a un problema banal. Más aún sabiendo, como se constata con frecuencia, que son muchos los inversores que vienen hacia nuestras latitudes atraídos por el Mercosur que se los prometió. No aquel en el que todo es negociable y precario. Si aquel sólido y creíble, que evoca otros animales de la misma especie, como por ejemplo, el NAFTA y la Unión Europea.