

Informe *Integrar*

Instituto de Integración Latinoamericana
Universidad Nacional de La Plata (IIL-UNLP)
Calle 10 N° 1074 - (1900) La Plata - República Argentina
Tel/Fax: 54-0221-421-3202
E-mail integra@netverk.com.ar
www.iil.org.ar

N° 16- Mayo 2002

Sumario

- OMC: negociaciones en la IV Conferencia Ministerial
- MERCOSUR: Protocolo de Olivos
- Publicaciones

- OMC: negociaciones en la IV Conferencia Ministerial

*Luis Manuel Urriza**

Introducción

Del 9 al 13 de noviembre de 2001 se llevó a cabo en Doha (Qatar) la IV Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC).¹ Durante el proceso de preparación de dicha Conferencia, dirigido por el Presidente de la OMC, se procuró propiciar un acuerdo respecto del programa de Doha. De esta manera se deseaba evitar su fracaso, tal como ocurrió con la anterior, realizada en 1999 en Seattle.

Durante ese proceso negociador se produjo un llamativo y esperanzador aunamiento de los países subdesarrollados, en pos de la defensa de sus intereses frente a las pretensiones del mundo industrializado.

Cabe destacar la importancia de dicha convergencia, dado que con ello se logró flexibilizar la rígida postura de las naciones desarrolladas. La descripción de estas posiciones pone de manifiesto la diferencia de intereses entre los países del Primer Mundo y los que no pertenecen a él.

* Abogado; Especialista en Integración Latinoamericana; Secretario IIL-UNLP; docente universitario.

¹ La Conferencia Ministerial es el órgano de adopción de decisiones más importantes de la OMC. La Conferencia se debe reunir por lo menos una vez cada dos años y en ella están representados todos los países y uniones aduaneras que son miembros de la Organización. La Conferencia Ministerial puede adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los Acuerdos de la OMC. Las anteriores Conferencias Ministeriales se celebraron en Singapur (1996), Ginebra (1998) y Seattle (1999).

1. Dos mundos de intereses

Algunos responsabilizan del fracaso de la Conferencia Ministerial de Seattle a la Unión Europea (UE) por supeditar el tratamiento de la cuestión agrícola a la consideración de los temas nuevos; otros hacen lo propio con Estados Unidos que deseaba una negociación centrada en la apertura agrícola, la cuestión más espinosa para la UE; esta oposición de intereses trabó la Conferencia.²

Los llamados "temas nuevos" que los países desarrollados, encabezados por la UE, pretendieron insertar en las negociaciones son:

- política de inversiones,
- política de competencia,
- política de compras gubernamentales,
- normas laborales, y
- normas ambientales.

El objetivo de tratar las políticas de inversiones, de competencia y de compras gubernamentales ha sido el de eliminar el trato preferencial dado a los productores y contratistas locales.³

En cuanto a las cláusulas sobre medio ambiente y derechos laborales que se encuentran dentro de los acuerdos de la OMC, el temor de los países subdesarrollados ha radicado en que sirvan como nuevas barreras no arancelarias al ingreso de sus exportaciones, considerándolas una forma disfrazada de privarlos de una de las pocas ventajas competitivas con las que cuentan: sus bajos salarios.

En el seno de la comunidad de países subdesarrollados es de destacar la conformación del llamado *Like-Minded Group* (Grupo de Intereses Comunes).⁴ El Grupo considera que respecto de las reglas medioambientales es suficiente con la normativa actual, porque la clarificación o la incorporación de nuevas normas

² Frente a las cuestiones ambientales y laborales puestas sobre la mesa por los europeos, el Gobierno de Estados Unidos adoptó una postura ligada al *lobby* sindical (AFL-CIO) y a las organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientalistas. A decir verdad, también se considera que otro elemento que contribuyó al fracaso de la Conferencia estuvo vinculado a la posición adoptada por los grupos de presión y las ONG, según los cuales el sistema de comercio mundial es responsable de que se hayan limitado los derechos de los gobiernos nacionales en el ámbito de la protección de la salud, de los trabajadores, del medio ambiente y de los consumidores; así como la creciente publicidad de la que se benefician dichos grupos, pudiendo ejercer gran presión sobre los negociadores. <http://www.acici.org/acici/documentos/Notas/nota7esp.html>. 13/9/2001.

Centeno, Julio C., "El fracaso de Seattle. Una afrenta a Estados Unidos y a la globalización", *El Nacional*, AFP, 7/12/1999; <http://csf.colorado.edu/mail/elan/may99/msg01045.html> 13/9/2001.

³ En razón de los mayores recursos financieros, organizativos y tecnológicos de las empresas del mundo desarrollado, sin lugar a dudas ello resultaría en detrimento de las empresas nacionales que no cuenta con posibilidades de competir, de allí el lógico recelo que causó en los gobiernos de los países subdesarrollados.

⁴ El *Like Minded Group* está conformado por: Cuba, República Dominicana, Egipto, Honduras, Indonesia, India, Kenia, Malasia, Sri Lanka, Tanzania, Uganda, Zimbabwe y Jamaica; www.ictsd.org/html/weekly/10-7-01/story2.htm. 10/9/2001.

constituyen potenciales nuevas barreras al comercio. En cuanto a las cuestiones laborales estiman que deben ser tratadas en su ámbito particular, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y, en lo referente al Acuerdo TRIP⁵ entienden que su negociación se debe relacionar estrechamente con la cuestión de la salud pública.⁶

Algunos países plantearon la conveniencia de que Doha sea el puntapié inicial para una nueva ronda de negociaciones (bautizada como Ronda del Milenio) debido a la necesidad de tratar los ya referidos nuevos temas, mientras otros privilegian que se trate de una reunión ministerial ordinaria que aborde las problemáticas surgidas de lo acordado en la Ronda anterior.

Así, fue ostensible la diferencia de intereses entre los países desarrollados y los subdesarrollados. Los países que defienden la Ronda del Milenio pertenecen al mundo desarrollado (en particular UE, Japón y en menor medida Estados Unidos), pero difícilmente consiguieron convencer a los países que se oponen, los subdesarrollados. Así pues, la *flexibilidad en la negociación* se convirtió en una cuestión clave.

2. Posiciones en debate

Esta es una breve síntesis de algunas posiciones expuestas en la Conferencia Ministerial de Doha.

Japón. Su planteamiento fue compartido por Corea del Sur. Consideró que las cuestiones pendientes de lo acordado en la Ronda Uruguay ya están siendo tratadas en los órganos de la OMC, por lo que correspondía avanzar en otros temas relativos al comercio internacional mediante la realización de una nueva ronda de negociaciones multilaterales.

Unión Europea. Trabajó denodadamente por el lanzamiento de la nueva ronda. *"La agenda que estamos estudiando estaría pensada de forma tal que la ronda no duraría más de tres años, considerando incluso que en sólo dos se pueden realizar los temas menos delicados..."*, y Europa aceptaría *"...que no exista la obligación de firmar los acuerdos adoptados en la ronda, aunque esperamos que la mayoría de ellos sí lo haga..."*⁷ afirmaron sus representantes.

Anthony Gooch, portavoz del Comisario Europeo de Comercio, dijo que *"...la UE está decidida a avanzar en la negociación de una agenda que incluya la apertura del sector agrícola porque también creemos que cuanto antes se lance la ronda, será mejor..."*.

Si bien la UE se mostró más flexible que en negociaciones anteriores sobre un gran número de cuestiones (agricultura, competencia, inversiones, normas laborales fundamentales y temas medioambientales), contempló la posibilidad de abandonar el concepto de "compromiso único" y de adoptar el "enfoque plurilateral", mediante el cual los países miembros podrían escoger libremente

⁵ Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights.

⁶ La "violación" de la propiedad intelectual es un fenómeno que llevan a cabo lenta pero crecientemente los países pobres en pos de la salud de sus ciudadanos. Tales son los casos de Brasil y Sudáfrica, a fin de proveer a sus poblaciones de medicamentos más baratos para el tratamiento del SIDA.

⁷ <http://www.infoagro.com/noticias/2001/01/20010131-4.asp>; 22/8/2001.

los acuerdos a los cuales adherirse.⁸ Asimismo, a fin de seducir a los países subdesarrollados que se oponían a la concreción de la Ronda del Milenio, la UE declaró que si bien les podría abrir sus mercados de manera unilateral mediante preferencias comerciales, esto le sería obligatorio sólo si se realizaba una nueva ronda.

Estados Unidos. En una carta del 7 de mayo de 2001 destinada al Presidente Bush, 62 de los 100 senadores estadounidenses bloquearon las posibilidades de una negociación exitosa del ALCA. y del lanzamiento de una nueva ronda de la OMC. El documento dice que, “...cualquiera sea el motivo, los Estados Unidos no deben utilizar más sus leyes comerciales como objetos de regateo en las negociaciones comerciales internacionales...” ni entrar en acuerdos que las debiliten.

Entre las leyes que los senadores querían retirar de la mesa de negociaciones se señalaban explícitamente la ley antidumping y las disposiciones 201 y 301, frecuentemente citadas como proteccionistas por sus socios. Sucede que al firmar los acuerdos de la Ronda Uruguay, Estados Unidos se había comprometido a no utilizar las sanciones comerciales unilaterales previstas en la sección 301 y la posible derogación de esta norma sería una de las cuestiones que se tratarían en la nueva Ronda.⁹

A pesar de ello, el 13 de junio de 2001 los republicanos anunciaron la presentación del proyecto de ley destinado a concederle a Bush la autoridad para negociar acuerdos comerciales por medio de la llamada vía rápida (*fast track*) a los acuerdos que se alcancen antes del 1º de junio de 2005, año previsto para la creación del ALCA.¹⁰ De ahí que en Estados Unidos no existió un total convencimiento de la opción de incluir en las negociaciones las cuestiones relativas a las inversiones y la competencia, y menos todavía las cuestiones antidumping y las subvenciones, pero se advirtió su apoyo decidido a una nueva ronda de negociaciones de liberalización comercial.

Como se observa, Estados Unidos y la UE compartieron el objetivo estratégico de conseguir el inicio de la nueva ronda.¹¹ Según Peter Allgeier, ministro adjunto estadounidense de Comercio se hicieron “...progresos significativos...” para lograr una mayor convergencia entre ambos, aunque reconoció que “...no es un secreto que tenemos diferentes puntos de vista en temas como la agricultura...”, donde los Quince son más reticentes a acabar con los subsidios agrarios.

Aun así, Estados Unidos y la UE confirmaron en la cumbre que los Quince celebraron en junio de 2001 en la ciudad sueca de Gotemburgo, su compromiso para propiciar el inicio de la Ronda del Milenio.¹²

⁸ “La Conferencia Ministerial de Qatar: ¿Inicio de una Nueva Ronda de Negociaciones?”; <http://www.acici.org/acici/documentos/Notas/nota16esp.html#5>, marzo de 2001.

⁹ Bissio, Roberto; “EE.UU.: Senado bloquea al ALCA y a la Ronda del Milenio”, Instituto del Tercer Mundo, www.item.org.uy, 22/8/2001.

¹⁰ Bissio, Roberto; “Senado bloquea al ALCA y a la Ronda del Milenio”, *Revista del Sur*, mayo-junio de 2001, www.revistadelsur.org.uy, 22/8/2001.

¹¹ La Comisión Europea y el gobierno de Estados Unidos crearon en 1995 el “Diálogo Comercial Transatlántico” (TABD), con la misión de identificar los obstáculos al comercio y establecer posiciones comunes en la OMC. Su objetivo es la mayor liberalización mundial del sector servicios, que con temas como educación, sanidad, energía, turismo o transporte, supone el 60% de los flujos de inversión extranjera directa mundial.

¹² “Estados Unidos quiere una nueva ronda de negociaciones”, [//ruralnet.com](http://ruralnet.com), 22/8/2001.

Autoridades de la OMC. Quienes sustentaban la postura de convocar a la nueva ronda contaron con el apoyo explícito de las autoridades de la OMC. Así, en un discurso que pronunció el 24 de julio de 2001 en Zanzíbar con ocasión de una reunión ministerial de los países menos adelantados para preparar la Conferencia Ministerial de la OMC, Ablassé Ouedraogo, Director General Adjunto de dicho organismo dijo que una nueva ronda “...estimularía el crecimiento y contribuiría a facilitar los medios para reducir la pobreza (y) ... sin duda ofrecería una oportunidad para abordar las preocupaciones de los países en desarrollo acerca de la aplicación de los compromisos existentes...”¹³

Las autoridades de la OMC fueron fuertemente criticadas por gobiernos y ONG debido a su campaña de promoción de la Ronda cuando ésta no es una posición tomada por todos los miembros.

Países subdesarrollados. Las razones para la oposición de los países subdesarrollados al lanzamiento de la Ronda del Milenio fueron varias. Se quejaban de que aún no habían podido absorber las exigencias de la Ronda Uruguay (por ejemplo, hasta la fecha varios de estos países no han cambiado su legislación nacional para que ésta sea congruente con la OMC) y lamentaban que muchos de ellos perdieron más de lo que ganaron como resultado de la Ronda Uruguay.¹⁴

En este sentido, algunos países (en especial India, Pakistán, Egipto, Indonesia y Malasia) mostraron una fuerte oposición ante la posibilidad de abrir nuevas negociaciones, en función de que aún los países desarrollados no habían aplicado todos los acuerdos de la última Ronda. Es así que los países que sustentaron esta postura estimaron que la Conferencia Ministerial de Doha se debía limitar a considerar y brindar una evaluación del impacto de la Ronda Uruguay en los países subdesarrollados.

El Informe del Desarrollo Mundial de 1999 del PNUD agrega un elemento más a las disparidades entre los países desarrollados y los subdesarrollados en el marco de la OMC: 19 de los 42 miembros africanos no tienen un representante comercial en la sede de Ginebra, en comparación con el promedio de los países de la OCDE de casi siete representantes comerciales cada uno. Sin lugar a dudas, la falta de representación o la representación deficiente de los países en desarrollo en Ginebra dificulta gravemente su capacidad de participar en los procedimientos de la OMC, más aún si se tiene en cuenta la cantidad inusitadamente grande de reuniones (un promedio de 46 por semana en 1996) y consultas en Ginebra¹⁵, lo que ratifica la importancia de actuar mancomunadamente.

¹³ http://www.wto.org/spanish/news_s/news01_s/news01_s.htm, 22/8/2001.

¹⁴ El PNUD estima que bajo el régimen de la OMC, entre 1995 y 2004, los 48 países menos desarrollados perderán 600 millones de dólares por año, mientras los países del África subsahariana perderán como 1,2 mil millones de dólares por año. Asimismo, afirma que el 70% de los beneficios de la Ronda Uruguay llegarán a los países desarrollados, y la mayoría del 30% restante terminará en unos pocos países en desarrollo, relativamente grandes y orientados a la exportación. Cfme. Bello, Walden, *Bangkok Post*, 7/3/2001; [http://www.focusweb.org/publications/FOT%20Espanol/61\(esp\).htm](http://www.focusweb.org/publications/FOT%20Espanol/61(esp).htm); 22/8/2001.

¹⁵ El 5 de octubre de 2001 se inauguró el Centro de Asesoramiento sobre el Derecho de la OMC, cuyo objetivo es asesorar jurídicamente a los países subdesarrollados en el marco del sistema jurídico internacional.

Países agroexportadores. Este grupo de países adoptaron una posición intermedia entre la de la UE y Estados Unidos y la de los países subdesarrollados. Entre estos se encontraban los grandes exportadores agrícolas (Canadá, Australia, Argentina, Brasil, Nueva Zelanda) que expresaron no estar convencidos de respaldar una nueva ronda de negociaciones, aunque reconocían que si la UE, Japón y Estados Unidos aceptaban negociar la apertura de sus mercados agrícolas se podría lanzar una nueva ronda para mejorar lo que quedó pendiente tras la de Uruguay. Ello a pesar de que aún no se habían cumplido muchos de los pactos preexistentes,¹⁶ principal freno de estos países para lanzarse a negociar nuevos acuerdos.¹⁷

MERCOSUR. Junto a Bolivia y Chile, emitió un documento en el que afirmó apoyar el lanzamiento de una nueva ronda de la OMC, siempre que su tema principal de discusión sea la agricultura y se sujete a las mismas reglas que rigen para otros bienes transables.¹⁸

Amén de ello, importa aquí reseñar la visión que sobre el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones sostuvo cada uno de los países miembros del MERCOSUR.

- Argentina. Su postura fue la de alineamiento con las decisiones que se tomen en el seno del Grupo de Cairns,¹⁹ el cual está de acuerdo con una nueva ronda siempre que se trate el tema agrícola de manera amplia.

Para Argentina era esencial que de realizarse la Ronda del Milenio, la misma sea una verdadera Ronda del Desarrollo. Esto implica que no haya discriminación en el tratamiento de los bienes agrícolas y una implementación equitativa de lo acordado en la ronda anterior.²⁰

Asimismo, Argentina apoyó a India y al Grupo Africano²¹ en su moción de incluir en la Conferencia Ministerial el tratamiento de lo referente al Acuerdo TRIP y el derecho a la salud.

¹⁶ Los compromisos más importantes asumidos en la Ronda Uruguay se refieren a: cuestiones agrícolas (arancelización de barreras no arancelarias a productos agrícolas; reducción gradual de aranceles; establecimiento de niveles de acceso mínimo; reducción de las ayudas internas y de los subsidios directos a las exportaciones); reducción arancelaria para bienes manufacturados; liberalización, a largo plazo, del comercio de servicios, y protección de la propiedad intelectual.

¹⁷ <http://www.mre.gov.br/acs/interclip/jornais/maio01/elpais14c.html>, 14 de mayo de 2001.

¹⁸ [mercotur.com](http://www.mercosur.com); "La agricultura debe ser tema central en ronda OMC"; <http://www.mercosur.com/info/articulo.jsp?noticia=8346&prod=sem>; 26/9/2001.

¹⁹ El Grupo de Cairns se encuentra conformado por: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Fiji, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

²⁰ Argentina junto a otros países subdesarrollados fue beneficiada por la OMC con una prórroga en el tiempo de adaptación al acuerdo TRIM (medidas de inversiones vinculadas al comercio); "OMC cambia para evitar otro fracaso como el de Seattle", *Portafolio*, Bogotá DC, 3/8/2001.

²¹ Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chad, Congo, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Djibouti, Egipto, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Kenia, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Centroafricana Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Togo, Túnez, Uganda, Zambia, Zimbabwe.

- Brasil. Su Cancillería hizo saber que apoyaba el lanzamiento de una nueva Ronda.²² Ello supeditado a que si se incluyen temas como la inversión o la política de competencia, se sea flexible para los países subdesarrollados, que el tratamiento de la cuestión agrícola sea amplio y que se discuta la implementación de los acuerdos suscriptos en la Ronda Uruguay.

Asimismo, Brasil se encontraba interesado en que la nueva ronda examinara las normas de protección de la propiedad intelectual y el acceso a los medicamentos, las reglas antidumping, subsidios, créditos a la exportación.

En cuanto a comercio y medio ambiente, estimó que al tratarse el concepto de “desarrollo sustentable” se debía prestar atención tanto a la protección medioambiental como al desarrollo económico y social, a fin de no caer en prácticas proteccionistas por parte de los países desarrollados.²³

- Paraguay. Ante consultas de la OMC se expresó en nombre del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Sostuvo que la agenda de Doha debía depender de los progresos que se hicieran en cuanto a los temas de aplicación de los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay. También desestimó la escasa importancia que se le había dado al trato especial y diferenciado. Asimismo, en otras reuniones Paraguay criticó la cláusula de autorización que admite las preferencias para y entre los países en desarrollo y el modo en que se la ha utilizado.
- Uruguay. En una declaración conjunta, en el mes de julio el Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Comerciales de Estados Unidos, Anthony, y el canciller uruguayo, Didier Operti, manifestaron su interés mutuo en el lanzamiento en Doha de una nueva ronda de negociaciones en la OMC.²⁴

Ya a fines de agosto Operti estimó, en coincidencia con lo mencionado, que si la nueva ronda de negociaciones multilaterales no incluía la cuestión de la agricultura "no tiene sentido" realizarla.²⁵

Algunas reflexiones

Es evidente que “de la experiencia se aprende”. Y los países subdesarrollados han aprendido la lección de la Ronda Uruguay. Una Ronda en la que realizaron concesiones en aspectos tales como bienes industriales y propiedad intelectual que sólo han generado beneficios para los países del llamado Primer Mundo a cambio de tímidos progresos en el área agrícola, que les es tan cara a los subdesarrollados.

Resulta paradójico que la OMC, un foro internacional cuya misión principal es la de lograr la liberalización del comercio internacional (con los debidos recaudos en pos de los países más pobres), sea en los hechos el sostén y constructor de

²² En ocasión de la visita del premier británico a Brasil, Cardoso y Blair se manifestaron en favor de la realización de una nueva ronda multilateral de comercio cuyas características principales sean la "amplitud y el equilibrio"; http://www.lanacion.com.ar/01/07/31/de_323934.asp.

²³ Comunicado à imprensa; Ministério das Relações Exteriores. Assessoria de Comunicação Social, Informação à imprensa nº: 287, 30/7/2001; <http://www.mre.gov.br/infocred/info287-01.htm>; 26/8/2001.

²⁴ “Uruguay y Estados Unidos acuerdan áreas de interés común en materia económica”, AFP, Montevideo, 31/7/2001; www.uole.com.

²⁵ “Si la ronda de la OMC no incluye la agricultura ‘no tiene sentido’”, *Observa*, Montevideo, 22/8/2001; www.observa.com.uy.

nuevas barreras comerciales, y ello sin la equidad que demanda el espíritu con el que fue creada.

Por eso los países subdesarrollados se han mostrado firmes en no repetir los errores cometidos en la Ronda Uruguay, supeditando la concreción de la Ronda del Milenio tanto a la rectificación de las ventajas asimétricas obtenidas por los desarrollados en esas negociaciones, como al tratamiento de temas que son de su interés, fundamentalmente el agrícola, siempre bajo la premisa de la equidad.

El mundo subdesarrollado ha comprendido que en la “unión radica la fuerza” y así se ha plantado frente a las presiones de los países desarrollados y de las propias autoridades de la OMC, para defender sus intereses. También es evidente la importancia de pertenecer a un bloque regional y como tal negociar en los foros internacionales.

La adopción de posturas firmes y solidarias que adopten los países periféricos permitirán augurar que la próxima pueda llegar a ser la tan ansiada Ronda del Desarrollo. +

MERCOSUR: Protocolo de Olivos

Clara Amzel-Ginzburg*

El curso de un proceso de integración puede resultar obstaculizado por las disputas que surjan entre los participantes. Su solución contribuye a restablecer el apropiado funcionamiento de ese proceso. De ahí que la normativa de los esquemas de integración establezca un sistema de solución de controversias.

En el MERCOSUR el sistema de solución de controversias está previsto en el constitutivo Tratado de Asunción (26-3-91) en su artículo 3 y en el Anexo III. En tal sentido, el Protocolo de Brasilia (17-12-91) lo estableció para estar vigente hasta la entrada en vigor de un sistema permanente (art. 34). El Protocolo fue reglamentado por Decisión 17/98.¹ El Protocolo de Ouro Preto (17-12-94), sobre la estructura institucional del MERCOSUR, complementó el Protocolo de Brasilia.

El sistema instituido fue objeto de críticas que lo señalaban entre los aspectos débiles del diseño institucional del esquema. Al elaborarse en el año 2000 la agenda de relanzamiento del MERCOSUR, por Dec. 25/00 se encargó al Grupo Ad Hoc Aspectos Institucionales realizar un análisis y presentar antes del 10 de diciembre de ese año una propuesta integral relativa al perfeccionamiento del Protocolo de Brasilia. Dicho plazo fue prorrogado por Dec.7/01 hasta el 30 de noviembre de 2001. Al cabo de un decenio de vigencia del Protocolo de Brasilia se suscribió el Protocolo de Olivos (18-2-02), vista la conveniencia de realizar modificaciones en el sistema de solución de controversias a fin de consolidar la seguridad jurídica en el ámbito del MERCOSUR.

En los párrafos siguientes se indicarán las principales características del documento recientemente firmado.

* Especialista en Políticas de Integración.

¹ El artículo 55 del Protocolo de Olivos deroga expresamente el Protocolo de Brasilia y la Decisión 17/98. No obstante, cabe aclarar que a la fecha (15-5-02) el Protocolo de Olivos aún no está en vigencia, por lo cual hasta su entrada en vigor el mecanismo de solución de controversias aplicable es la normativa anterior.

I. Controversias entre Estados partes

Ambito de aplicación. Es el de las controversias entre los Estados partes que se plantean sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado constitutivo, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC), Resoluciones del Grupo Mercado Común (GMC) y de las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). Este principio básico de sometimiento de tales controversias al procedimiento del Protocolo de Olivos admite un matiz no contemplado en la normativa anterior: la posibilidad de optar por otro foro. Así se puede recurrir al sistema de la Organización Mundial de Comercio (OMC)² o al de otros esquemas preferenciales de comercio en los que participen individualmente los Estados partes del MERCOSUR. Esta opción le es acordada a la parte demandante, sin perjuicio de que lo decidan de común acuerdo los contendientes. Por cierto, que iniciado el procedimiento en cualquiera de los sentidos indicados, queda excluido para ambas partes el recurso a otro foro respecto del mismo objeto de la controversia. Los alcances de la elección del foro están sujetos a la reglamentación del CMC (art.1).

Opiniones consultivas. Supeditados a la definición del alcance y los procedimientos que determine el CMC, éste puede establecer mecanismos relativos a la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión, al que se hará referencia más adelante.

Etapas de la solución. En primera instancia, los Estados involucrados en la controversia “procurarán resolverla, ante todo, mediante negociaciones directas”. Si éstas fracasan o la solución es sólo parcial, se puede iniciar el procedimiento arbitral. Sin perjuicio de ello, y de común acuerdo, las partes pueden dar intervención al GMC. El Grupo evalúa la situación conforme a lo expuesto por las partes al fijar sus respectivas posiciones. Si lo estima necesario requiere el asesoramiento de expertos para formular por último sus recomendaciones. Cuando la controversia se lleva a consideración del GMC a pedido de un Estado que no sea parte en la controversia, entonces el GMC puede efectuar comentarios o recomendaciones (art. 7).

No solucionado el diferendo en las dos etapas anteriores, cualquiera de los Estados partes en el conflicto comunicará a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM) su decisión de recurrir al procedimiento arbitral. Este se sustancia ante un Tribunal Arbitral Ad Hoc compuesto por tres miembros. Dos árbitros son designados por cada una de las partes en la controversia y el tercero de común acuerdo entre ellas. El tercer árbitro presidirá el Tribunal y no podrá ser nacional de las partes en disputa. De no existir acuerdo para su designación, compete a la SAM, a pedido de cualquiera de los Estados partes, designarlo por sorteo de una lista consolidada del modo dispuesto por el mismo protocolo.³

² En febrero de 2000, Brasil solicitó a la OMC el establecimiento de un grupo especial a causa de la aplicación por Argentina de medidas de salvaguardia de transición a determinadas importaciones de tejidos de algodón y sus mezclas procedentes de Brasil. Asimismo, en noviembre de 2001, Brasil solicitó ante la OMC la celebración de consultas con Argentina en relación con medidas antidumping definitivas aplicadas a importaciones de pollos procedentes de Brasil.

³ El art. 11 detalla el modo de integrar las listas de árbitros.

Asimismo, los Estados partes pueden designar representantes ante el Tribunal Ad Hoc y también asesores para la defensa de sus derechos. Esta autorizada la unificación de la representación ante el Tribunal para el caso en que dos o más Estados partes sostengan la misma posición, lo que implica que deberán designar un solo árbitro de común acuerdo (arts. 12 y 13).

Objeto de la controversia. Queda determinado por los escritos de presentación y respuesta –basados en las cuestiones consideradas en las etapas previas, previstas en el Protocolo y en el Anexo al Protocolo de Ouro Preto⁴ presentados al Tribunal, al punto que no puede ser ampliado con posterioridad. En dichos escritos, además de informar sobre las instancias cumplidas con anterioridad, las partes expondrán los fundamentos de hecho y de derecho en los que asientan sus posiciones.

Procedimiento de revisión. Se trata de otro aspecto nuevo que no estaba contemplado en el sistema anterior. Autoriza la interposición del recurso de revisión contra el laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc. Para ello, se crea una nueva instancia: el Tribunal Permanente de Revisión. El recurso se limita a las cuestiones de derecho tratadas en la controversia y a las interpretaciones jurídicas efectuadas en el laudo del Tribunal Ad Hoc. Si éste hubiera pronunciado su laudo sobre la base del principio *ex aequo et bono*, dicho laudo no puede ser objeto de revisión.

El Tribunal Permanente de Revisión está integrado por cinco árbitros. Cada uno de los Estados partes designa uno y su suplente, por un período de dos años, renovable por otros dos consecutivos. El quinto lo designan por unanimidad los Estados partes, por un período de tres años no renovable. De no alcanzarse la unanimidad será designado por sorteo, entre los que conforman una lista de ocho árbitros –cada Estado parte propone a dos de ellos- nacionales de los países miembros del MERCOSUR. Por aceptar su designación, los integrantes del Tribunal de Revisión deben estar disponibles de modo permanente para desempeñarse cada vez que se los convoque (artcs. 18 y 19).

Si la controversia se plantea entre dos Estados miembros, el Tribunal estará integrado por tres árbitros. En cambio, si involucra a más de dos Estados partes, el Tribunal se constituirá con cinco árbitros. El pronunciamiento del Tribunal de Revisión puede confirmar, modificar o revocar los fundamentos jurídicos y la decisión del Tribunal Arbitral Ad Hoc. El laudo de Tribunal Permanente de Revisión es definitivo y prevalece sobre el laudo del Tribunal Ad Hoc. Sin embargo, nada obsta a que las partes acuerden expresamente someterse al Tribunal Permanente de modo directo como instancia única una vez que estén agotadas las negociaciones directas sin haberse alcanzado la solución de la controversia. El Tribunal de Revisión tendrá entonces las competencias del Tribunal Arbitral Ad Hoc. El laudo dictado en tales circunstancias es obligatorio para las partes, no puede ser objeto del recurso de revisión y tiene fuerza de cosa juzgada (artcs. 20, 22 y 23).

Laudos arbitrales. Ya sean del Tribunal Ad Hoc o del Permanente de Revisión deben ser adoptados por mayoría, fundados y suscriptos por todos los integrantes del Tribunal. Los árbitros no pueden fundar votos en disidencia y se debe mantener la confidencialidad de la votación, lo que es aplicable también a las deliberaciones (art. 25).

Los laudos de los Tribunales Ad Hoc son obligatorios para los Estados partes en la controversia y tienen para ellos fuerza de cosa juzgada una vez vencido el plazo

⁴ Este Anexo contiene el procedimiento general para reclamar ante la CCM.

para interponer el recurso de revisión. Los del Tribunal Permanente de Revisión son inapelables, obligatorios y constituyen cosa juzgada. Deben ser cumplidos en la forma y con el alcance con que fueron dictados. Tal es así, que las medidas compensatorias previstas en el Protocolo (arts. 31 y 32) para el caso de incumplimiento total o parcial del laudo, no eximen al Estado parte de su obligación de cumplirlo (arts. 26 y 27).

Está previsto un recurso de aclaratoria tanto ante el Tribunal Ad Hoc como ante el Permanente, ya sea respecto del mismo laudo como sobre la forma de cumplirlo (art. 28).

Disposiciones comunes a ambos Tribunales. En lo que se refiere a la jurisdicción de los Tribunales Ad Hoc y del Permanente de Revisión, los Estados partes declaran reconocerla ipso facto y sin necesidad de acuerdo especial. El derecho que aplicarán ambos Tribunales para decidir la controversia es: el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, los protocolos y acuerdos concertados en el marco del Tratado de Asunción, las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC, las Directivas de la CCM, así como los principios y disposiciones del Derecho Internacional aplicables a la materia. Este marco normativo en el que deben encuadrar su pronunciamiento no impide a los Tribunales Ad Hoc o al Permanente de Revisión cuando actúa en instancia directa y única (conforme al citado art. 23) decidir la controversia *ex aequo et bono*, si así lo acuerdan las partes (arts. 33 y 34).

Para poder formar parte de uno u otro Tribunal, los árbitros deberán ser juristas de reconocida competencia en las materias que puedan ser objeto de las controversias y conocer todo el conjunto normativo del MERCOSUR. Deberán actuar con imparcialidad e independencia de los Estados partes y carecer de intereses en la controversia. Se designarán en consideración a su objetividad, confiabilidad y buen juicio (art. 35).

Los Tribunales Arbitrales Ad Hoc se pueden reunir en cualquier ciudad de los Estados Parte. En cambio el Tribunal Permanente de Revisión tiene su sede en la ciudad de Asunción, aunque por razones fundadas se podrá reunir excepcionalmente en otras ciudades del MERCOSUR (art. 38).

II. Reclamos de los particulares

No tienen una participación directa para poner en funcionamiento el mecanismo de solución de controversias. Su accionar está orientado hacia una instancia administrativa.

Los particulares –personas físicas o jurídicas– pueden reclamar por la sanción o aplicación de cualquiera de los Estados partes de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorio o de competencia desleal en violación de la normativa MERCOSUR. Pero, la instancia a la que deben recurrir es la Sección Nacional del GMC del Estado Parte donde tengan su residencia habitual o la sede de sus negocios.⁵ Para dar inicio al trámite deben aportar elementos que justifiquen la verosimilitud de la violación y la existencia o amenaza de un perjuicio. De este modo el reclamo puede ser admitido por la Sección Nacional y el GMC (arts. 39 y 40).

⁵ De ser rechazado el reclamo por la Sección Nacional respectiva, el particular dispone, de acuerdo con un principio general de derecho, de la posibilidad de recurrir a los jueces naturales.

La mencionada Sección Nacional inicia consultas con la Sección Nacional del GMC del Estado parte al que se atribuye la violación. Estas consultas se efectúan para hallar solución a la cuestión planteada. De no alcanzarse la solución, el reclamo se eleva al GMC. Si este órgano no estima reunidos los requisitos para dar curso al reclamo, lo rechaza sin más trámite, con un pronunciamiento por consenso. Si por el contrario admite el reclamo, convoca a un grupo de expertos –compuesto por tres miembros designados por el GMC- que debe emitir un dictamen acerca de la procedencia del reclamo. En una audiencia conjunta, el particular reclamante y los Estados involucrados tendrán la oportunidad de ser oídos y de presentar sus argumentos a ese grupo de expertos (arts. 39 a 42).

El grupo de expertos produce un dictamen que eleva al GMC. Si el dictamen considera improcedente el reclamo por unanimidad, el GMC lo da por concluido de inmediato. Si por dictamen unánime se verifica la procedencia del reclamo contra un Estado parte, cualquier otro Estado parte le puede solicitar medidas correctivas o la anulación de las cuestionadas. De no prosperar este requerimiento el Estado parte que lo efectuó puede recurrir al procedimiento arbitral ad hoc. Y aunque el GMC diera por concluido el reclamo, el Estado reclamante puede iniciar negociaciones directas, dar intervención al GMC o recurrir al procedimiento arbitral ad hoc (art. 44).

El Protocolo de Olivos es sólo un paso más para paliar las deficiencias del anterior sistema de solución de controversias, que este nuevo instrumento procura perfeccionar. Su efectiva aplicación revelará si puede llenar tal cometido. De todos modos, pese a los cambios que introduce, su provisionalidad está asentada en el propio texto al disponer su futura revisión. Así el artículo 53 determina que “Antes de finalizar el proceso de convergencia del arancel externo común, los Estados Partes efectuarán una revisión del actual sistema de solución de controversias, a fin de adoptar el Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común a que se refiere el numeral 3 del Anexo III del Tratado de Asunción”. +

Publicaciones

HOFMEISTER Wilhelm y TREIN Franklin (compiladores); *Anuario Brasil-Europa 2000. Instituições e Integração*, San Pablo, Fundação Konrad Adenauer, 2001, 240 págs.

Estrechos vínculos humanos, políticos y económicos con Europa en general y con la Unión Europea (UE) en especial, sumados a intereses comunes, valores compartidos y consenso en muchas cuestiones de política internacional parecen razones suficientes para dedicar este volumen a diversos aspectos de la relación Brasil-Unión Europea.

Ya que Brasil es miembro del MERCOSUR, la posición de este país en dicho esquema ocupa la primera parte de este libro. Así se consideran los problemas fácticos e institucionales del MERCOSUR, la posibilidad de avanzar en la armonización de las políticas macroeconómicas de los socios, los resultados de una década de funcionamiento del proceso y las tendencias para el futuro.

Está expuesta también la experiencia europea, a la que caracteriza la construcción de instituciones de rango supranacional. Por cierto que se analiza cuáles son las posibilidades de su adaptación para ser aplicadas en el MERCOSUR. El aspecto crucial de la Unión Económica y Monetaria Europea, alcanzada al cabo de superar grandes dificultades, la creación del Banco Central Europeo y la moneda única —el euro— están considerados no sólo en cuanto a los motivos de su surgimiento y a sus estructuras sino que también se describen las perspectivas políticas consecuentes a estos decisivos pasos de afianzamiento del bloque europeo.

La sensible cuestión entre derecho comunitario y derecho constitucional de los países miembros de la UE es revisada en relación con la soberanía, la supranacionalidad, las tentativas de articular el derecho comunitario y los derechos nacionales, las pertinentes sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad, para concluir con el caso alemán. Se lo eligió porque, partiendo de la hipótesis de que los Estados miembros deben modificar sus respectivos derechos constitucionales para adaptarlos a la estructura jurídica comunitaria, se describe cómo se resolvió la cuestión en la República Federal de Alemania.

Es de interés la inclusión de las relaciones birregionales MERCOSUR-UE, de las que se señalan sus grandes tendencias. Además de la importancia que revisten por sí mismas, se confrontan con la futura concreción del ALCA. Difícil negar que la asociación a la que pueden llegar el MERCOSUR y la UE carece de peso en las negociaciones en curso para constituir la zona de libre comercio hemisférica. Peso que se acrecienta si se toma en cuenta que la UE mantiene vínculos con toda América Latina y sus diversos agrupamientos regionales. La etapa de aproximación entre ambas regiones se acentuó en la década de 1980. Su meta era apoyar de manera determinante los procesos de democratización latinoamericanos. Asimismo, la UE procuró establecer una asociación estratégica entre las dos regiones con miras al siglo XXI. Para ello se tuvo en vista la coyuntura mundial, que en su momento histórico requería encaminarse hacia un nuevo equilibrio. Acabado el mundo bipolar Este-Oeste, la UE tendía a ocupar una posición como protagonista con vocación global. Nada mejor entonces que aliarse con América Latina sobre la base de los vínculos comunes que las acercan, heredados de nexos históricos, políticos y culturales. En tal sentido, la UE definió su estrategia en tres grandes áreas:

- *política*, para alcanzar una verdadera asociación fortalecedora de la acción de las dos regiones en el ámbito internacional y los organismos multilaterales;
- *económica*, a fin de promover una inserción armoniosa de sus respectivas economías en el sistema de comercio mundial, para lo cual la UE apoya los procesos de integración latinoamericana por ser vía de progreso económico y, en consecuencia, de mejoramiento de la realidad social;
- *cooperación*, canalizada prioritariamente hacia los países menos desarrollados, sin descuidar que, en general, los recursos comunitarios comprometidos tengan el mayor impacto en toda la región.

En un contexto de creciente globalización, y amén de lazos históricos y cultura común, es importante en el comienzo del siglo una visión compartida sobre los desafíos futuros. América Latina y la UE necesitan fijar las bases de un diálogo – bilateral, subregional y regional– de consulta y coordinación. Cuestiones esenciales como medio ambiente, seguridad, paz, narcotráfico, requieren un

abordaje común. La seguridad internacional abarca temas tradicionales y también incluye temas nuevos: promoción de derechos humanos y de la democracia, migraciones masivas, desequilibrios sociales, terrorismo internacional. Todo ello sustenta un debate para adoptar acciones conjuntas y de apoyo recíproco.

En el plano comercial, las tendencias proteccionistas de la UE limitan el intercambio. Por su parte, los problemas de competitividad y rigidez de la oferta exportadora afectan las posibilidades de los países latinoamericanos. Y aunque algunos de ellos procuran modificar su perfil exportador tradicional, siguen enfrentando los obstáculos que les impiden penetrar en los mercados europeos. Cabe señalar que el escalonamiento arancelario aplicado por la UE aumenta la protección cuanto más elaborado es un producto o cuenta con mayor valor agregado. Todo ello coarta el potencial de expansión de América Latina. No obstante, la región constituye un mercado promisorio para el comercio de bienes y servicios y para las inversiones europeas. Y de suma importancia, el aumento del intercambio euro-latinoamericano tiene para la UE un sentido adicional: el fortalecimiento del papel del euro en una zona cuyo comercio está por lo general nominado en dólares.

Los diversos aspectos de la relación Brasil-UE y de ésta con América Latina están expuestos por Helio Jaguaribe, Raúl Bernal-Meza, Félix Peña, Stefano Gatto, Ulrike Guerot, Patricia Luiza Keguel, Rodrigo Vega, Paulo G. Fagundes Visentini, Franklin Trein, y Theotônio dos Santos. Los trazos con que se exponen las características de dichas relaciones señalan que, sean cuales fueren las estrategias que despliegue la UE para el acercamiento a nuestra región, habrá que procurar en el mundo unipolar actual obtener los mayores beneficios que se puedan conseguir de negociar con interlocutores asimétricamente mejor posicionados. Quizá la ventaja de América Latina radique en negociar con la adecuada tensión entre el ALCA y el bloque europeo. + A-G.

 Direcciones electrónicas útiles

CIID (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo) www.idrc.ca/lacro	CANNING HOUSE (Relaciones Gran Bretaña – Iberoamérica) www.canninghouse.com	CECAL (Centro de Intercambios y Cooperación para América Latina) www.algommas/fr/cecal
---	--	--

Autoridades del IIL-UNLP <u>Directora:</u> Noemí Mellado <u>Secretarios de la Maestría:</u>	Informe Integrar <u>Director editor:</u> Noemí Mellado
--	---

Marcelo Halperin Sergio R. Palacios	<u>Comité de Redacción y Coordinación Académica:</u>
<u>Secretario Académico:</u> Luis Manuel Urriza	Clara Amzel-Ginzburg Gabriela Chichizola

Esta publicación es propiedad del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Registro de la Propiedad Intelectual N° 960.725.
Hecho el depósito que marca la Ley 11723. Impreso en Argentina.
Las notas publicadas en **Informe Integrar**, que expresan exclusivamente la opinión de sus autores, se pueden reproducir con indicación de la fuente.