

REDUCIR LA INCERTIDUMBRE JURÍDICA, UN DESAFÍO DE LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A pesar de que en los últimos tres años se ha registrado una recuperación en el comercio intrarregional, el comercio intragrupo, es decir, dentro del Mercado Común del Sur (Mercosur), de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del Mercado Común Centroamericano (MCCA) sigue siendo bajo en comparación con lo observado en otras regiones del mundo.

Las principales razones se radican en carencias importantes en materia de complementariedad al proceso de desgravación arancelaria, como lo señala el capítulo 3 del *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: Tendencias 2005*, y el estudio sobre integración regional titulado "América Latina y el Caribe: La integración regional en la hora de las definiciones", que será publicado próximamente y que actualiza la información de base del primero hasta el mes de diciembre de 2005. Entre las razones figuran: a) el déficit institucional; b) el déficit de coordinación macroeconómica; c) la insuficiencia en infraestructuras, y d) la escasa profundidad de las disciplinas comerciales ligadas a la integración.

La presente edición del Boletín revisa los mecanismos de solución de controversias del Mercosur, CAN y MCCA, con el fin de inferir algunas conclusiones sobre su grado de utilización. Para reformar tales mecanismos, se podría pensar en crear un mecanismo único de solución de controversias que replicaría los procedimientos y normativas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Para mayores antecedentes acerca de este tema, sírvase contactar a Jose.Duran@cepal.org, Javier.Meneses@cepal.org, u Oswaldor@mi.cl.

UN BUEN BIENIO PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL: COMERCIO EN ALZA, PERO POTENCIAL SUBUTILIZADO

El bienio 2004-2005 se caracterizó por un auge de exportaciones, y especialmente por alzas de precios en las principales materias primas de la región. Esto determinó la recuperación de la demanda interna de los países miembros de los diversos esquemas de integración, expandiendo los flujos comerciales intrasubregionales por tres años consecutivos (véase el gráfico 1). Pese a ello, el comercio intragrupo sigue siendo bajo en comparación al observado en otras regiones del mundo. Mientras en el período 2000-2005, la región, las exportaciones regionales en el total exportado en promedio es del 17%, en Asia es el doble, 34%, y poco más del 62% en la Unión Europea. El mismo patrón se produce en los subgrupos de la región —Mercosur 15%, CAN 10%, y 21% los países del MCCA¹ y de la Comunidad de Estados del Caribe—. De esta comparación se deduce que los países y las subregiones aún no aprovechan los espacios generados por

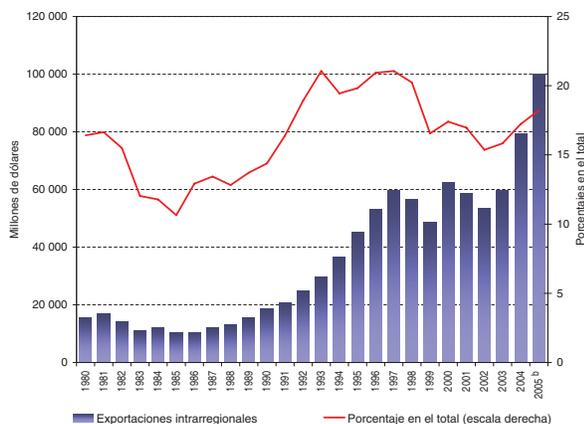
las preferencias arancelarias intrasubregionales, especialmente para potenciar las exportaciones de manufacturas con mayor valor agregado, con mayor propensión a exportarse hacia el interior de los esquemas de integración. La incertidumbre jurídica, además de otros factores parece ser una de las explicaciones de tal subutilización.

Tratando de entender el motivo de tal subutilización

La razón principal del poco aprovechamiento de estos espacios comerciales que brinda la liberalización arancelaria, cercana al 85% del universo arancelario y al 70% del total de los intercambios, radica en carencias importantes en otras materias complementarias al proceso de desgravación arancelaria, y que son necesarias para que esta sea efectiva. Entre estas materias se señalan: a) déficit institucional; b) déficit de coordinación macroeconómica; c) insuficiencia en infraestructuras; y d) escasa profundidad de las disciplinas comerciales ligadas a la integración.

¹ Esta cifra incluye la maquila y zonas francas en las exportaciones totales de cada país del MCCA.

Gráfico 1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMERCIO
 INTRARREGIONAL, 1980-2005^a**
 (En millones de dólares y porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de información oficial.

^a Incluye las exportaciones intragrupo y entre grupos, además de las exportaciones de Chile, México, Panamá y República Dominicana al resto de los países de la región.

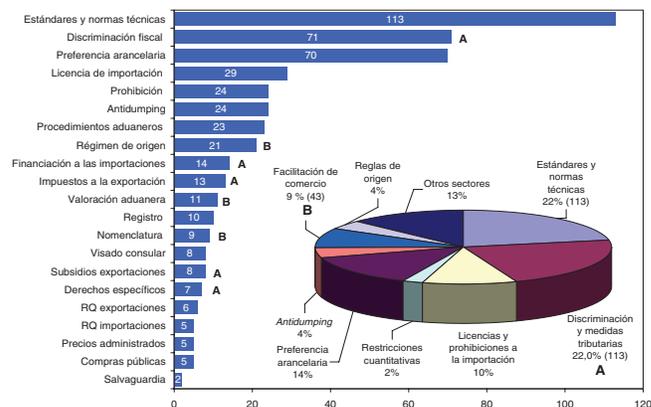
^b Estimaciones preliminares de los autores.

De alguna manera, puede señalarse que un problema importante a resolver en materia de unión aduanera de la región es la incertidumbre jurídica que generan los incumplimientos de normativas comunitarias y compromisos asumidos. Con el fin de contribuir a un mejor entendimiento de esta problemática —aunque no la única— de la integración regional, la presente nota revisa en detalle el desarrollo de la etapa inicial —las consultas de los países— de los mecanismos de Solución de Controversias en el Mercosur y la CAN, así como la información disponible del Mecanismo de Controversias del Mercado Común Centroamericano, para a partir de la evidencia empírica obtenida por esta vía, inferir algunas conclusiones sobre el grado de utilización de tales mecanismos, puntales clave de las relaciones económicas de los países miembros de la integración.

Las consultas en el caso del Mercosur

Con el fin de que los países puedan avenirse o encontrar solución a sus diferencias, antes de que se dé por iniciada una controversia propiamente tal, el Mercosur creó un sistema de tres etapas: i) consultas a la Comisión de Comercio (CCM); ii) reclamaciones ante el Grupo del Mercado Común (GMC), y iii) recurrir al sistema arbitral de solución de controversias ante los juristas del Tribunal Permanente de Revisión (TPR) del Mercosur. Aunque en estricto sentido, los contenciosos propiamente tales son solo aquellos que tienen lugar en las etapas segunda y tercera, las consultas realizadas ante la CCM son el fiel reflejo de los tópicos y principales áreas en las que se producen las diferencias más destacadas. Entre 1995 y 2005 hubo 513 consultas, siendo las principales (véase el gráfico 2) las referidas a: los estándares y las normas técnicas (22%); la discriminación y medidas tributarias (22%), que a su vez incluye: discriminación fiscal; los impuestos a la exportación; el financiamiento a las importaciones; los subsidios a las

Gráfico 2
**MERCOSUR: CONSULTAS A LA COMISIÓN DE
 COMERCIO POR TIPO DE BARRERA
 NO ARANCELARIA, 1995-2005**
 (Número de consultas y participación porcentual)



Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de información de la Secretaría del Mercosur, "Primer informe semestral: un foco para el proceso de integración regional" (2004), y Actas de las Reuniones de Comisión de Comercio del Mercosur (CCM). (<http://www.mrree.gub.uy/Mercosur/ComisionComercioMercosur>).

exportaciones y los derechos específicos. Les siguen las preferencias arancelarias (14%), las licencias y prohibiciones a la importación (10%), y las agrupadas como medidas de facilitación de comercio (9%), entre otras. El sector más afectado es el agroalimentario (36%), seguido del resto de las manufacturas (32%), especialmente la metalmecánica, la química y la industria textil. Este patrón ya fue definido en su oportunidad por la Secretaría del Mercosur en su primer informe Semestral de 2004 (Secretaría del Mercosur, 2004).

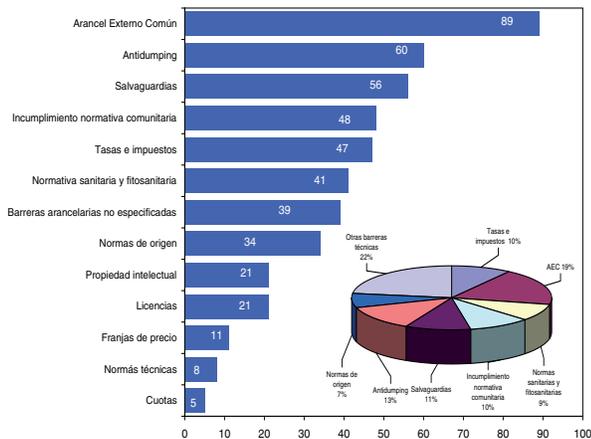
Un análisis de las 45 consultas presentadas a la CCM durante el trienio 2003-2005, indica que: i) más de la mitad fueron presentadas por Argentina y Brasil en asuntos referentes a su comercio bilateral, siendo Uruguay el país que menos utilizó el mecanismo; ii) Brasil es requerido por todos sus socios, especialmente por Argentina y Paraguay; iii) el mayor número de reclamaciones se concentró en productos manufacturados: fertilizantes, nutrientes de animales, neumáticos, vehículos, fármacos, además de la soya y las maderas dentro del grupo de productos básicos (Durán y Maldonado, 2005).

Las consultas en la Comunidad Andina

En la CAN, la función jurisdiccional recae en el Tribunal Andino de Justicia, organismo colegiado creado por un tratado suscrito por los países miembros en 1979, y en plena operatividad desde enero de 1984. Las acciones sujetas a su competencia son básicamente: a) la acciones de nulidad de las decisiones de la comisión y de la Secretaría General cuando estas violen normas del ordenamiento jurídico de la CAN; b) las de incumplimiento de las obligaciones derivadas del sistema de normas comunitario. La denuncia puede realizarla un país miembro o la propia Secretaría General de la Comunidad (SGCAN), siempre que se haya cumplido con el procedimiento precontencioso² —encargado a la Secretaría General en el acuerdo—; y c) la

² Según lo establecido por la Decisión 425, la Secretaría General de la CAN, de oficio o a petición de un país, realizará las investigaciones tendientes a determinar si hubo o no incumplimiento, por medio de la emisión de un dictamen motivado; las observaciones del caso deben ser notificadas al país miembro que estaría en situación de incumplimiento.

Gráfico 3
**COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN): DICTÁMENES
 MOTIVADOS POR LA SECRETARÍA GENERAL, 1997-2005**
 (Ordenados por tipo de reclamación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Secretaría General de la Comunidad Andina, 2005.

interpretación prejudicial, en virtud de la cual los jueces nacionales que conozcan un proceso al que se deba aplicar la normativa comunitaria andina deben obligatoriamente solicitar al Tribunal Andino de Justicia una interpretación en cuanto al alcance de dichas normas.

A juicio de la Secretaría General de la CAN, “no deja de ser preocupante el incumplimiento de los países miembros al Ordenamiento Jurídico” (SGCAN, 2004; 2005). Entre 1995 y junio del 2005, los casos sobre incumplimientos suman 172, de los cuales 135 (78,4%) han sido subsanados, y 37 casos (21,5%) quedaban aún pendientes de solución. Los países más reclamados por este concepto son República Bolivariana de Venezuela y Ecuador, que a su vez son los países con mayor número de casos pendientes de cumplimiento.

Al igual que en el Mercosur, en el que se revisaron las consultas prejudiciales, en la CAN se revisaron los dictámenes motivados por dicho proceso. Durante el período 1997-2005 se emitieron 486 dictámenes, de los que aproximadamente el 22% fueron reclamaciones impulsadas de oficio por la SGCAN.³ Colombia y Perú aparecen como los países que más utilizaron el mecanismo, siendo Bolivia el que menos reclamos presentó. A su vez, en la categoría de reclamados, después de la propia SGCAN, Colombia, Ecuador y Venezuela aparecen como los países más requeridos.

En cuanto a los acuerdos o normativas que se alegan como vulnerados, durante el período 1997-2005, las consultas referidas a violación del Arancel Externo Común (AEC) aparecen como las más frecuentes, con 89 reclamaciones y el 19% del total. Le siguen casos sobre Antidumping, Salvaguardas e Incumplimiento de la normativa comunitaria con 13%, 12% y 10% del total, respectivamente. La agregación de estos cuatro tipos de medidas equivale al 54% de todas las resoluciones dictadas por la SGCAN durante el período 1997-2005 (véase el gráfico 9). Al analizar un período más reciente, —el trienio 2003-2005—, los principales motivos de reclamaciones en el ámbito prejudicial se concentran en las salvaguardas (24,6%) con 34 dictámenes; el AEC (18,8%) con 26 dictámenes; y antidumping y normativa sanitaria y fitosanitaria (con 9,4%, respectivamente) con 13 dictámenes en cada caso. Los cuatro tipos de reclamaciones alcanzan 62,3% del total de las consultas del período.

³ Muchas de estas resoluciones tienen su motivación en intereses de particulares o empresas de los respectivos países.

El caso del Mercado Común Centroamericano

Desde 2003, el MCCA posee un mecanismo de solución de controversias en virtud el cual se estableció un sistema cuya utilización tiene por objeto evitar o detener la violación de las normas de los instrumentos jurídicos de la integración económica y la reparación de los daños que su violación pueda causar, fortaleciendo y acelerando el proceso de integración económica subregional. Al igual que el mecanismo del Mercosur, el mecanismo de solución de controversias del MCCA tiene tres etapas: una primera, de consultas, que busca solucionar las diferencias en forma amistosa mediante una negociación directa entre las partes, sin mediar intervención de terceros. Si estas negociaciones no llegan a definir una solución u entendimiento mutuo, los países podrán recurrir en una segunda etapa al Consejo de Ministros, que como tercero imparcial podrá realizar las siguientes alternativas: a) nombrar asesores técnicos o grupos de trabajo; b) recurrir a los buenos oficios, la conciliación, la mediación u otros procedimientos de solución; o c) formular sus propias recomendaciones. Si después de este esfuerzo, transcurrido un plazo de 30 días, no hay acuerdo, las partes podrán recurrir al arbitraje, cuya resolución no será sujeta de apelación ni recurso alguno.

A diferencia del análisis efectuado en los casos del Mercosur y la CAN, en esta sección se analizan los casos sometidos a arbitraje, por ser los que están disponibles, debido a que la normativa impone confidencialidad en el proceso durante la etapa del proceso.

Desde su creación, han tenido lugar ocho casos de controversias, de los cuales tres todavía se encuentran pendientes de solución a diciembre de 2005: una reclamación cruzada entre Guatemala y Costa Rica por productos lácteos, y otra iniciada por El Salvador contra Guatemala. Nicaragua aparece como el país que más utilizó el mecanismo durante el trienio 2003-2005, con tres casos. A su vez, El Salvador aparece como el país más requerido.

Los temas se concentran en violación de la normativa sanitaria y fitosanitaria y normas de origen, especialmente en productos agrícolas como carnes, quesos, lácteos y productos avícolas, además de bebidas alcohólicas. En general, ha continuado la tendencia hacia la disminución de las infracciones a las normas que rigen el libre comercio en el MCCA, aunque aún se mantienen algunas de las restricciones que aparecen en el Anexo A del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que excluye a los siguientes productos, que tienen regímenes especiales: 1) Azúcar de caña, todos los países; 2) Café sin tostar, todos los países; 3) Café tostado, Costa Rica y Honduras para todos los países; 4) Derivados de petróleo, Honduras para todos los países; 5) Alcohol etílico, Costa Rica con todos los países y Honduras con Costa Rica, El Salvador y Nicaragua; y 6) Bebidas alcohólicas destiladas, Honduras con todos los países.

Una visión de conjunto. Examinando los mecanismos de solución de controversias

La principal conclusión del análisis precedente es que predomina la aplicación de barreras no arancelarias, especialmente estándares y normas técnicas, además de violación e incumplimiento de normativas comunitarias, con pocos casos concentrando las consultas (véase el cuadro 1) Esta realidad hace que la conformación de las zonas de libre comercio, especialmente en el caso del Mercosur, la CAN, y en menor medida en el MCCA, se vea amenazada por el recrudecimiento de acciones de este tipo. Es necesario que los países avancen en la armonización de sus reglas, especialmente normas y estándares por un lado, así como también la eliminación de la posibilidad de aplicación de excepciones sectoriales.

Cuadro 1
**EXAMINANDO LOS MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN TRES ESQUEMAS
 DE INTEGRACIÓN SUBREGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Esquemas de integración	Consultas más frecuentes	Porcentajes en el total	Casos acumulados
Mercosur (1995-2005)	Estándares y normas técnicas (22%), Discriminación y medidas tributarias (22%), Violaciones a las preferencias arancelarias (14%), y Licencias y prohibiciones a la importación (11%)	70%	513
Comunidad Andina (1997-2005)	Violaciones al Arancel externo común (19%), <i>Antidumping</i> (13%), Salvaguardas (11%), e Incumplimiento de la normativa comunitaria (10%)	54%	480
Mercado Común Centroamericano (2003-2005)	Medidas sanitarias y fitosanitarias 37,5% Reglas de Origen, 37,5%	75%	8

Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de datos sobre solución de controversias de la CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración.

Si se considera que, en opinión de los principales actores económicos, una de las principales debilidades de los esquemas de integración es la incertidumbre jurídica que rodea a las decisiones de exportadores, importadores e inversionistas, es probable que, en este sentido, la inversión más rentable sea invertir en credibilidad. De allí que aparezcan como atractivos los esfuerzos por unificar los sistemas de solución de controversias que surgen del conjunto de los acuerdos subregionales —CAN, Mercosur, MCCA y CARICOM—, así como de todos aquellos acuerdos de complementación económica y acuerdos bilaterales de comercio entre todos los países que integran alguno de estos esquemas y Chile y México, que no pertenecen a ninguno de ellos. Avanzar hacia un sistema único de solución de controversias, reforzando su carácter vinculante y aprendiendo de las mejores prácticas de cada una de las instancias subregionales existentes, constituiría otra señal poderosa para inducir dinámicas de crecimiento y fortalecimiento de las inversiones y del comercio.

Una reunión de jueces del más alto nivel en el Mercosur, que contó con la presencia de los magistrados del Tribunal Andino de Justicia, a fines de 2005, acordaron realizar reuniones periódicas durante 2006 para intercambiar informaciones sobre la administración de justicia en Sudamérica (O Estado de São Paulo, 2006). Estos magistrados reconocieron, además, la necesidad que los países del Mercosur tienen de avanzar en la convergencia de sus legislaciones nacionales fortaleciendo la administración de justicia a través del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur.

De avanzar hacia la convergencia de un sistema regional de solución de controversias, correspondería que en este se reprodujesen de la mejor forma posible la normativa y los procesos de la OMC, en una suerte de descentralización regional de esa instancia multilateral. De esa forma, no solo se eliminaría la actual dualidad de solución de controversias, una sería y vinculante —la OMC— y otra menos

estricta, la instancia regional; también se permitiría que las diferencias comerciales intrarregionales, que son las más numerosas, se resolvieran en la propia región, ahorrando ingentes recursos y facilitando la formación de una masa crítica de profesionales con capacidad de litigar en estas controversias, lo que representaría importantes ahorros de divisas en posteriores controversias en la OMC o con medidas de defensa comercial en los Estados Unidos o en la Unión Europea. En esa dirección, seguramente cabría establecer vínculos estrechos en la coordinación con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), entidad a la que algunas de las máximas autoridades de la región ya le han sugerido encargarse de esta tarea.

BIBLIOGRAFÍA

- SGCAN (Secretaría General de la Comunidad Andina) (2005), Informe de la Secretaría General sobre cumplimiento de compromisos (al 13 de julio de 2005), Lima, julio.
- ____ (2004) “35 años de integración económica y comercial. Un balance para los países andinos”, mayo.
- Secretaría General del Mercosur (2004), “Primer informe semestral de la Secretaría del Mercosur”, Montevideo, julio.
- O Estado de São Paulo (2006), *Justiça do Mercosul* (Editorial), 13 de febrero.

Para un análisis con mayor profundidad sobre el tema, y de su contextualización con los demás tópicos de la integración regional, se sugiere revisar el Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe: Tendencias 2005, y la Serie 62 de Comercio Internacional e Integración anteriormente citada. Ambos documentos pueden ser encontrados en el sitio web: <http://www.eclac.cl/comercio/>