



MERCOSUR Y LA REBELIÓN DE LOS HECHOS **(La Ronda Doha: nueva fuente de amenazas y oportunidades)**

Por Marcelo Halperin, profesor e investigador en el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata.

Exposición del autor para el Consejo de Comercio Exterior del MERCOSUR, en el marco de la reunión efectuada por la Cámara de Exportadores de la República Argentina el 24 de agosto de 2005 en la ciudad de Buenos Aires

1. Uno de los equívocos más frecuentes a propósito de las disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), consiste en suponer que todas las actividades predatorias, restrictivas y discriminatorias dentro del sistema económico internacional están rigurosamente prohibidas debido a su perversidad intrínseca. Por el contrario, lejos de haber sido suprimidas, dichas prácticas aplicadas por los Estados Miembros en sus economías y sobre el comercio internacional, han sido y siguen siendo consideradas una expresión de los intereses discordantes entre los Estados nacionales y cuyo contralor y *compatibilización* constituye el objeto de la propia OMC. Por lo tanto, aquellas distintas muestras de agresión y de protección son materia de cuidadosas regulaciones multilaterales. El eje de la discusión en cada Ronda de la OMC consiste, precisamente, en establecer para esa fase del desarrollo del sistema económico internacional con la que hay que lidiar, cuál es el contenido (alcance) más conveniente de tales regulaciones o disciplinas.

Al respecto, durante la presente Ronda de Doha se presentan tres tipos de situaciones:

- (a) Ciertas disciplinas preexistentes tienden a ser preservadas, sin discusión alguna;
- (b) Algunas disciplinas preexistentes, así como la carencia de regulaciones para determinados temas comienzan a ser objeto de cuestionamiento, pero todavía no se incorporan a la materia negociada; y finalmente
- (c) Para otros temas se plantea expresamente la revisión de disciplinas y por lo tanto esa revisión pasa a constituir parte de la materia negociada en la Ronda (1).

2. Entre las disciplinas que son objeto de un inédito intento de reformulación en esta Ronda se destacan, en primer lugar, las referidas a los instrumentos de protección arancelaria para los productos no-agrícolas (2). Y entre las disciplinas que prácticamente “no” son objeto de cuestionamiento para su eventual revisión, figuran las actuales prohibiciones para los Estados Miembros de adoptar subvenciones supeditadas a resultados de exportación y al empleo



de productos nacionales con preferencia a los importados. Dicha prohibición alcanza a los productos que no son objeto de regulación especial por el Acuerdo sobre la Agricultura. Se confirma entonces el cumplimiento de los plazos concedidos a los países en desarrollo para desactivar tales subvenciones. Y coincidentemente también han caducado los plazos previstos en la Ronda Uruguay para que cualquier Estado Miembro pueda utilizar sin restricciones las entonces llamadas “subvenciones permitidas”: para investigación industrial y actividades pre-competitivas; adaptación de instalaciones a exigencias ambientales; y recuperación de regiones desfavorecidas, entendidas éstas últimas como áreas económicamente deprimidas (3).

Aquí pretendo advertir la conveniencia de atender a los efectos indeseables y acumulativos de los resultados que surjan de la Ronda en ambas cuestiones: modificación del régimen sobre aranceles y preservación del régimen sobre subvenciones no autorizadas. Propongo considerar, al efecto, los intereses de países en desarrollo con un apreciable nivel de industrialización pero que a su vez están cautivos de sus insuficiencias estructurales, como es el caso de Brasil y Argentina.

3. Al sostener simultáneamente ambas actitudes –por un lado la drástica modificación de las reglas sobre instrumentos de protección arancelaria y por otro lado el mantenimiento de la prohibición de utilizar determinadas subvenciones- parece configurarse un nuevo estatuto en las relaciones norteamericanas. En tal sentido, conviene recordar que al cabo de la Ronda Uruguay quedaron consagrados:

(i) La aceptación de la legitimidad de las estrategias nacionales de protección arancelaria mediante el reconocimiento de un sistema multilateral de concesiones arancelarias sobre la base de aranceles “consolidados” y sin exigencias de proporcionalidad respecto de los aranceles efectivamente “aplicados”; y

(ii) El establecimiento de plazos de caducidad: por un lado, ocho y cinco años a los países en desarrollo para desmantelar las subvenciones “prohibidas”, que son aquéllas supeditadas a un resultado de sus exportaciones y al uso de materias primas e insumos nacionales, respectivamente; y, por otro lado, plazos concedidos a todos los Estados Miembros para la utilización de subvenciones “permitidas” (4).

4. Como consecuencia de los regímenes adoptados en la Ronda Uruguay e indicados más arriba, países en desarrollo como Argentina y Brasil han podido defender con la protección arancelaria sus producciones industriales más vulnerables y, simultáneamente –en especial, Brasil- promover con



subvenciones la inversión local directamente vinculada a esas mismas actividades.

Pero en la Ronda Doha los términos de la convergencia normativa son exactamente opuestos a los precedentes, pues:

- (i) El sistema multilateral de concesiones arancelarias está ahora expresamente dirigido a regular los aranceles efectivamente aplicados, con vistas a su progresiva reducción; y
- (ii) El trato especial y diferenciado para las subvenciones “prohibidas” ha caducado y no se prevé su prórroga. Tampoco se prevé la prórroga de las subvenciones “permitidas”, cualquiera sea la categoría de los Estados Miembros que las utilicen.

5. Las modificaciones y confirmaciones señaladas hacen suponer que los países en desarrollo ya no necesitan contar con los instrumentos de protección arancelaria ni con los subsidios “prohibidos” para promover sus actividades industriales. Asimismo, hacen suponer que los Estados Miembros de la OMC, en general, ya no necesitan valerse de las subvenciones “permitidas” en la Ronda Uruguay, para mejorar sus niveles de competitividad. ¿Esto es efectivamente así? Al menos se desconoce la bibliografía que sustentaría semejante supuesto. Por añadidura, la simple observación de las medidas y prácticas adoptadas por países en desarrollo con algunos éxitos en sus procesos de industrialización alienta una conclusión contraria. De tal modo, el motivo de la orientación que anima a la Ronda de Doha parece estar más asociado a los requerimientos funcionales del sistema económico internacional: la segmentación de los mercados se habría tornado altamente disfuncional y, por lo tanto, tendrían que suprimirse las medidas o prácticas que promueven esa segmentación.

En consecuencia, durante las presentes negociaciones la carga de la prueba “de hecho” se invierte y así cae sobre los países en desarrollo la tarea de demostrar que siguen necesitando determinados tratamientos especiales y diferenciados. ¿Lo están haciendo?

6. Ahora bien, focalizando la última pregunta del apartado anterior sobre el MERCOSUR, cabría preguntarse por la predisposición del MERCOSUR frente a tales cambios. Además de negociar por separado en la OMC, la desarticulación de intereses entre los Estados Partes resulta muy ostensible a la luz de las siguientes circunstancias:

- (i) Con respecto a la discusión en materia arancelaria, independientemente de la vigencia en el MERCOSUR de un Arancel Externo Común (AEC), cada Estado Parte ha consolidado por separado sus propios aranceles en la OMC. Por lo tanto, al producirse la desgravación mediante la fórmula que finalmente sea



acordada, como sin duda serán perforados los aranceles efectivamente aplicados, así quedará instalada una dispersión arancelaria que de hecho invalidará, al menos parcialmente, al AEC. Más aún, las excepciones que cada uno de los países del MERCOSUR procurará obtener en la OMC para sus productos sensibles, también podrán ser divergentes.

- (ii) Con respecto a la utilización de las subvenciones “prohibidas”, la discrepancia consiste en que un país (Brasil) sigue asignándole una importancia trascendental para impulsar su desarrollo económico, si bien la doctrina especula “culposamente” sobre los problemas que genera la elusión de la normativa multilateral (5). A su turno, otro país (Argentina) no ha demostrado inquietud por el tema, prevaleciendo la suposición –sobre la base de la interpretación histórica prevaleciente en el país- según la cual los aportes estatales siempre ha constituido una demostración indeseable de prácticas prebendarias. De modo que en el MERCOSUR no han tenido eco algunas presentaciones efectuadas en la Ronda –particularmente la de la India- respecto de la necesidad de obtener algún reconocimiento multilateral de derechos para la adopción de incentivos a la inversión y a la producción local en los países en desarrollo (6). Entretanto, las políticas sobre incentivos internos que producen distorsiones en el comercio sub-regional no han podido aún ser objeto de armonización alguna dentro del propio MERCOSUR (7).

7. Como sugiero más arriba, la prueba que atraviesa el MERCOSUR se superpone a sus conocidos problemas internos: es un desafío planteado por las nuevas reglas que se van consagrando dentro del sistema económico internacional. Por su alcance, dicho desafío exige acciones concertadas. La siguiente pregunta es: ¿cuáles serían las cuestiones sobre las que debería concertarse?

- (a) A propósito de las negociaciones multilaterales relativas al acceso a mercados para productos no agrícolas, es poco probable que los Estados Partes del MERCOSUR soliciten a la comunidad económica internacional que acepte al AEC como un piso infranqueable para el sistema de perforación de los aranceles. Los distintos compromisos multilaterales ya asumidos por los Estados Partes al consolidar aranceles y las futuras solicitudes de excepción para productos sensibles indican una discrepancia de intereses entre los mismos países del MERCOSUR. Tal discrepancia, por otro lado, se ahonda día a día (8). En



consecuencia, difícilmente el AEC sobreviva a los embates del sistema económico internacional y a las urgencias de cada uno de los países del MERCOSUR. Aunque todavía ciertos sectores productivos no quieran reconocerlo, las políticas de protección sobre la base de instrumentos arancelarios tienden a perder aceptación en la comunidad económica internacional. Y a su disfuncionalidad debe agregarse el caleidoscopio de preferencias no extensivas que conforman las redes cada vez más intrincadas de acuerdos de libre comercio celebrados, no sólo por el MERCOSUR, sino que involucran a la mayoría de los países en desarrollo con actividad comercial relevante (9). Entonces quedaría en pie una alternativa ya conocida y prevista en las negociaciones destinadas a constituir el ALCA (10): negociar intra-MERCOSUR y luego solicitar la convalidación multilateral para determinadas preferencias sub-regionales no extensivas que perforasen aún más los niveles de gravámenes acordados multilateralmente bajo la cláusula de la nación más favorecida. En otras palabras, se trataría de obtener el reconocimiento de una zona de libre comercio, o al menos un área de preferencias atendida a la Cláusula de Habilitación del GATT. Frente a quienes aducen hasta el cansancio que ello implicaría “un retroceso” respecto de la unión aduanera, conviene recordar que: (i) como hemos advertido, la unión aduanera –o el actual simulacro de unión aduanera- tiende a su licuación; y (ii) hasta el presente, a propósito de todas las negociaciones de libre comercio con terceros países (incluyendo a las negociaciones en el ALCA y con la Unión Europea), jamás los Estados Partes del MERCOSUR han bosquejado una iniciativa para crear o preservar preferencias mayores o mejores que las intercambiadas con sus contrapartes extrañas al MERCOSUR. Así, la búsqueda de una zona de libre comercio, o bien la de un área de preferencias atomizadas, constituiría un auténtico progreso como estrategia de integración si estuviese amparada por compromisos no-arancelarios (11) que asegurasen su aprovechamiento, esto es, el acceso “real” a los respectivos mercados de la subregión.

- (b) A propósito de las subvenciones “prohibidas”, si bien la dificultad para armonizar los incentivos en el MERCOSUR no tiene visos de ser superada -pues difícilmente unos Estados Partes estarán en disposición y capacidad de financiar el desarrollo de los demás-, en cambio es posible y justificada la expectativa de alinear sus estrategias en el ámbito multilateral. Ello implicaría, del lado del Brasil, renunciar a la modalidad de dictar y gestionar medidas y



prácticas de fomento signadas por su escasa transparencia. E implicaría, del lado argentino, romper la tradición que repetidamente asoció sus políticas de promoción económica con una modalidad prebendaria y escasamente articulada con los supuestos objetivos del desarrollo nacional.

- (c) Entretanto, ya se sabe que hoy día rige una ecuación de exigencias para el acceso “real” a los mercados internacionales. Los términos fundamentales de esta ecuación son: inocuidad, calidad y seguridad. La supervivencia de las estructuras productivas orientadas a los mercados internacionales depende de una disponibilidad de recursos para: (i) poder alcanzar los estándares exigidos dentro de cada uno de los términos de aquella ecuación; y (ii) para intervenir eficazmente en las instancias de negociación –como hoy día es la Ronda de Doha- y en el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC con el objeto de impedir que dichas exigencias den lugar a nuevas modalidades proteccionistas. Los países del MERCOSUR necesitan ayuda (cooperación internacional) (12) y auto-ayuda (permisividad internacional) para subvencionar la investigación industrial y la adecuación de sus procesos productivos a dichas exigencias de inocuidad, calidad y seguridad. Con ese propósito, ¿no habrá llegado la hora de reflotar un régimen multilateral de subvenciones “permitidas” a título de trato especial y diferenciado para países en desarrollo y menos adelantados?

8. Habida cuenta de los prejuicios que circulan en los países en desarrollo acerca de la intrínseca perversidad de las subvenciones, quizás sea conveniente justificar la pretensión de reintroducir un trato especial y diferenciado en la OMC para promover la radicación de inversiones directas y la producción industrial en estos países, sobre la base de un análisis acerca del papel que han cumplido y siguen cumpliendo las subvenciones explícitas e implícitas en los países desarrollados. Así:

- a) En los mercados de los países desarrollados se manipula a los consumidores al inducirles-mediante la sutil invocación de valores- determinadas preferencias que, de un modo u otro, implican el desplazamiento de productos originarios de países en desarrollo (al incumplir estándares locales asociados a calidades, salubridad o protección del medio ambiente). Luego se hace ver, con cierto cinismo, que esas preferencias de los



consumidores responderían a su libre o soberana elección (13);

- b) En los mercados de los países desarrollados se subvenciona escandalosamente a los primeros eslabones de las cadenas alimentaria y textil, mediante los regímenes de ayuda interna (“caja ámbar”) instaurados por el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay. Estas subvenciones –legitimadas para el primer eslabón–inciden sobre los eslabones subsiguientes de las distintas cadenas sin posibilidad de ser neutralizadas, pues tanto los derechos compensatorios como los derechos antidumping únicamente pueden ser válidamente adoptados ante el perjuicio sufrido por mercaderías “similares” –y nunca “derivadas” de las que son objeto de aquellas prácticas desleales.
- c) Aún cuando aquella “caja ámbar” sea finalmente recortada como consecuencia de las negociaciones en la Ronda Doha, quedarán en pie –y probablemente sean engrosadas– las subvenciones a la agricultura supuestamente “no distorsivas” agrupadas dentro de la categoría conocida como “caja verde”. En general, aquel carácter no distorsivo de la “caja verde” es atribuido, desde el GATT 1947 (14), a que tales subvenciones no están supeditadas a los niveles de producción. Sobre este punto también resulta curiosa la ausencia, en la teoría económica, de suficientes cuestionamientos a semejante supuesto de inocuidad. Así como son cuestionados los tributos regresivos por su injusticia distributiva, habría que observar con el mismo cuidado a las subvenciones regresivas, esto es, a las subvenciones que son aplicadas uniformemente en beneficio de productores que tienen distinto desempeño. Ocurre que subvenciones de este tipo favorecerán a los productores menos eficientes, inhibiendo la posibilidad de su quebranto. Dicho trato ¿no merecería también la calificación de “distorsivo”? Si las reglas multilaterales continúan reconociendo la legitimidad de tales subvenciones, al menos deberían contemplar el derecho de otros Estados Miembros –en especial si son países en desarrollo, imposibilitados de equiparar los volúmenes de



ayuda- para aplicar medidas destinadas a neutralizar el daño que aquellas subvenciones pudieran generarles.

- d) El avance tecnológico en los países desarrollados es el resultado de actividades de investigación abonadas con subvenciones de extraordinaria magnitud. Si bien formalmente la permisividad de estas subvenciones para la investigación industrial y la fabricación de prototipos ha caducado, sería un grueso error suponer que dichas subvenciones, utilizadas masivamente por los países desarrollados, pueden ser ahora válidamente impugnadas y por lo tanto contrarrestadas en el ámbito multilateral. En efecto, la ausencia de cuestionamientos merece ser explicada desde el punto de vista de la extrema dificultad probatoria. Así, ¿cómo acreditar un perjuicio por desplazamiento de un producto en el propio o extraño mercado, causado por subvenciones a la investigación industrial en la instancia más remota del proceso de producción de esa mercadería? Para mencionar sólo un motivo de esa dificultad, habrá de tenerse en cuenta que en los países desarrollados la investigación industrial no suele aplicarse al que será un determinado producto final, ya preconcebido en aquella etapa. Por el contrario, de la investigación industrial se suelen desprender innovaciones o adaptaciones luego introducidas en una gama o familia de productos más o menos amplia. Observando el problema desde otro ángulo, las subvenciones a la investigación industrial no pueden prefigurar el resultado, sino que de las actividades o procesos de investigación surgen distintos resultados, y dentro de esa variedad se hace muy dificultoso imputar al financiamiento de dichas actividades de investigación industrial el perjuicio comercial causado, directa o indirectamente, por la comercialización de alguno de los resultados obtenidos. En cambio, dada la limitación de los recursos disponibles, las subvenciones a la investigación industrial y a la protección medioambiental no pueden alcanzar, en los países en desarrollo, un grado de complejidad semejante que las haga invisibles frente a eventuales cuestionamientos.

9. En síntesis, ante los desafíos multilaterales que estamos afrontando, caben, entre otras, dos preguntas: (1) ¿Están los países del MERCOSUR decididos a



concertar preferencias sub-regionales significativas y hacerlas valer como tales frente a la comunidad económica internacional?; y (2) ¿Están los países del MERCOSUR decididos a concertar una estrategia común y así obtener en la OMC el reconocimiento de su derecho a promover las inversiones y la producción industrial con el fin de agregar valor a sus exportaciones al resto del mundo? Si esa predisposición existiera, el tiempo urge: deben formalizarse acuerdos intra-MERCOSUR y simultáneamente asumir posiciones negociadoras afines en la OMC.

En cambio si esa predisposición no existiera, las presiones multilaterales más tarde o más temprano obligarían a un *sinceramiento* gravoso para la actividad productiva en cada uno de los países.

En cualquier caso habrá que torcer el empecinamiento de líderes políticos y comentaristas reposando sobre un mullido *status quo* mientras se solazan con las agradables resonancias contra-ideológicas –y por lo tanto ideológicas- de la palabra “MERCOSUR”.

Referencias

(1) En otros estudios y presentaciones he procurado aportar elementos para explicar cómo opera la adecuación de las disciplinas multilaterales ante los requerimientos funcionales del sistema económico internacional. En tal sentido, véase mi libro “Principios jurídicos del multilateralismo económico”, Colección Aroha, Buenos Aires, 2004, especialmente la Primera Parte, apartados 6 (Fundamentos de las regulaciones multilaterales) y 7 (La Ronda del milenio en marcha).

(2) El Programa de Trabajo adoptado por el Consejo General de la OMC el 1 de agosto de 2004 incluyó, respecto de la cuestión del acceso a mercados para productos no agrícolas (NAMA), una previsión cuyas implicancias no fueron advertidas a tiempo por los países en desarrollo. El compromiso consistió en utilizar fórmulas de reducción con coeficientes. En efecto, al suscribir semejante compromiso, las representaciones de los países en desarrollo parecieron no entender que el uso de determinadas fórmulas con coeficientes (esto es, fórmulas de desgravación “no lineales”), no sólo “achatarían” las estructuras arancelarias –al afectar la *progresividad* o el escalonamiento arancelario y las crestas o picos de protección para determinadas líneas-, sino que directamente podrían ser arrasados los aranceles consolidados hasta llegar al hueso de los aranceles efectivamente aplicados (conf. Marcelo Halperin: “Costos derivados de las propias demandas”, en la sección Comercio Exterior del diario La Nación de Buenos Aires del 21 de junio de 2005). Habrá de recordarse que en la Declaración Ministerial de Doha, con motivo de la



apertura de las negociaciones multilaterales en noviembre del año 2001, no se habían fijado aun las modalidades para la reducción o eliminación de aranceles de los productos no agrícolas. Sin embargo, en el párrafo 16 de dicha Declaración ya quedaba puntualizado el objetivo de reducir o eliminar aranceles y obstáculos no arancelarios, pero atendiendo, en particular, a “los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo”. A tal fin, se previó que no hubiese “una reciprocidad plena en los compromisos de reducción...”. En la Conferencia Ministerial de Cancún del año 2003, los países en desarrollo rechazaron una propuesta de los Estados Unidos de América y la Unión Europea y sustancialmente recogida en el denominado “texto Dérbez” (aludiendo al apellido del canciller de México). Sin embargo, el mismo texto reapareció como Anexo B del documento aportado por los países desarrollados en julio de 2004 a la Reunión del Consejo General que luego adoptaría el Programa de Trabajo fechado el 1 de agosto. Si bien los países en desarrollo lograron entonces la incorporación de un párrafo aclarando que la fórmula de reducción arancelaria estaba sujeta a ulterior negociación, el párrafo 4 de este Anexo precisó que el Grupo de Negociación iba a continuar su labor “sobre una fórmula no lineal aplicada línea por línea...” Esta puntualización significó privar de sentido práctico a la frase que sigue, en el mismo párrafo, alusiva a la consideración de las “necesidades e intereses especiales de los países en desarrollo y menos adelantados participantes, incluso mediante compromisos de reducción que no conlleven una reciprocidad plena”. En efecto, la fórmula no lineal, aplicada línea por línea, asegura un efecto armonizador, ya que las reducciones serán proporcionalmente mayores para los aranceles más altos, por lo cual los países en desarrollo sufrirán drásticas reducciones en las líneas a las cuales han tratado de proteger mediante aranceles que superan el promedio”. (conf. John Hilary: “La Agenda de Desindustrialización de Doha: Negociaciones en el marco de la OMC para el Acceso a Mercados de Productos No Agrícolas (NAMA)”, publicado por la ONG “War on Want” en abril de 2005, según la traducción y resumen del Centro de Estudios para las Negociaciones Internacionales (CENI), en el Newsletter Especial para Una Visión Crítica de la Ronda Doha, Año III, Número 104, 13 de junio de 2005). En este marco, la “no reciprocidad”, una vez más, queda entendida como una mera tolerancia para circunscribir los márgenes de protección (listas de productos sensibles y productos cuyos aranceles no han sido todavía consolidados), reduciendo así las perspectivas de los países en desarrollo para aplicar con algún éxito en el futuro políticas de protección respecto de procesos y productos nuevos.

Por último, en el encuentro ministerial “informal” de Dalian, durante los días 12 y 13 de julio de 2005 se llegó a incluir en el sumario final una mayor precisión sobre la fórmula: “...*there were some indications that the possibility of a Swiss formula with a couple of coefficients that World acomódate specific concerns could be further explored*”. Estamos entonces, a mediados del año 2005, frente



a la perspectiva concreta de una fórmula suiza, o en el mejor de los casos de una fórmula equiparable a la suiza. Según las estimaciones preliminares del Centro de Estudios para las Negociaciones Internacionales (CENI), se presentan opciones como las siguientes:

(a) Una fórmula pretendida por los países desarrollados tendría el coeficiente 15 a ser aplicado a la desgravación de importaciones de países en desarrollo. En tal caso, el arancel consolidado máximo a ser admitido sería de 10,5%, con lo cual el AEC del MERCOSUR quedaría perforado en más de cinco mil quinientas posiciones, afectando más del 60% de las posiciones correspondientes a productos industriales, equivalentes a más del 75% del valor de las importaciones de dichos productos durante el trienio 1999-2001.

(b) Una fórmula propuesta por Pakistán tendría el coeficiente 30 a ser aplicado a la desgravación de importaciones de países en desarrollo. En tal caso, el arancel consolidado máximo a ser admitido sería de 16,2%, con lo cual el AEC del MERCOSUR quedaría perforado en más de dos mil trescientas posiciones, afectando a más del 27% de las posiciones correspondientes a productos industriales, equivalentes al 40% del valor de las importaciones de dichos productos durante el trienio 1999-2001.

© Una fórmula propuesta por el grupo ABI (Argentina, Brasil e India), en cierto modo equiparable a la suiza, tendría un coeficiente semejante a 60, a ser aplicado a la desgravación de importaciones de países en desarrollo. Aún en tal caso (considerado como de muy improbable aceptación), el arancel consolidado máximo a ser admitido sería de 22,1%, con lo cual el AEC del MERCOSUR quedaría perforado en más de setecientas posiciones, afectando alrededor del 8% de las posiciones correspondientes a productos industriales, equivalentes al 13% del valor de las importaciones de dichos productos durante el trienio 1999-2001 (conf. CENI: Newsletter Especial, Año III Número 112, 8 de agosto de 2005, página 7).

(3) Acerca de las subvenciones “prohibidas” por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, los países en desarrollo gozaron de un tratamiento especial y diferenciado: respecto de las subvenciones supeditadas a resultados de exportación, las pudieron seguir aplicando durante un período de ocho años a partir de la fecha de entrada en vigencia del Acuerdo, en tanto las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales pudieron ser también objeto de aplicación pero sólo durante un período de cinco años. Por su lado, las subvenciones “permitidas” no contemplaron un tratamiento especial y diferenciado, de modo que todos los Estados Miembros quedaron autorizados para valerse de ellas hasta que se cumpliera el plazo de caducidad, fijado por el artículo 31 del Acuerdo citado en cinco años contados a partir de la fecha de su entrada en vigor.



(4) La magnitud de las subvenciones permitidas fue muy significativa: en el caso de la investigación industrial, los Estados Miembros fueron autorizados a aportar hasta el 75% del gasto de las empresas, en tanto para las actividades pre-competitivas (consecuencia de las anteriores), la autorización fue de hasta un 50%. Según la terminología empleada por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, el concepto de investigación industrial excluyó a las actividades de investigación básica llevadas a cabo en forma independiente por instituciones de enseñanza superior o investigación. Pero incluyó la indagación planificada o la investigación crítica encaminada a descubrir nuevos conocimientos con el fin de que éstos puedan ser útiles para desarrollar productos, procesos o servicios nuevos o introducir mejoras significativas en los productos, procesos o servicios ya existentes (conf. Acuerdo citado, notas 26 y 28 al artículo 8.2 de la Parte IV). A su turno, la actividad de desarrollo “precompetitiva” fue definida como la traslación de descubrimientos realizados mediante la investigación industrial a planes, proyectos o diseños de productos, procesos o servicios nuevos, modificados o mejorados, tanto si estuvieran destinados a la venta como al uso, con la inclusión de la creación de un primer prototipo que no pudiera ser destinado a un uso comercial. También podía incluir la formulación conceptual y diseño de productos, procesos o servicios alternativos y proyectos de demostración inicial o proyectos piloto, siempre que estos proyectos no pudieran ser adaptados o utilizados para usos industriales o la explotación comercial (conf. Acuerdo citado, nota número 29 al artículo 8.2 de la Parte IV). Otras subvenciones permitidas, sin límite referido al aporte estatal, fueron las consistentes en “asistencia para regiones desfavorecidas situadas en el territorio de un Miembro...”. Y respecto de la asistencia estatal para promover la adaptación de instalaciones existentes a nuevas exigencias ambientales, ella se limitaba a un 20% de los costos de adaptación. Si bien la permisividad no era absoluta para todas las subvenciones apuntadas, en el sentido que los Estados Miembros podían iniciar procedimientos de consulta e impugnación cuando estimaran sufrir efectos desfavorables graves para una rama de su producción nacional (conf. Acuerdo citado, artículos 8.3, 8.4, 8.5 y 9), esos procedimientos eran lo suficientemente intrincados como para justificar el calificativo de “subvenciones permitidas” que se otorgó a tales figuras.

(5) Durante el mes de junio del año 2005, los diarios del Brasil reprodujeron distintas opiniones acerca de la legalidad o ilegalidad, ante las disciplinas vigentes en la OMC, de un nuevo Régimen Especial de Adquisición de Bienes de Capital para Empresas Exportadoras, que suspendía la incidencia de los tributos PIS/Cofins a las ventas de maquinarias y equipamiento a empresas que exportasen por lo menos el 80% de su producción. Esta medida se presentó como parte de un paquete de incentivos identificado por la expresión “MP do Bem”. Así, por ejemplo, fue atribuida al embajador Rubens Barbosa, Presidente del Consejo Superior de Comercio Exterior de FIESP, la sugerencia



al Gobierno de llevar adelante el proyecto, sin preocuparse por su incompatibilidad con las reglas de la OMC, en tanto una eventual controversia en ese marco tendría una duración de cuatro años, tiempo suficiente como para permitir la consolidación de nuevas inversiones productivas procuradas por aquellas medidas (nota de Dense Crispim Marin, fechada el 18 de junio en O Estado de S. Paulo). Otra nota, contenida en el periódico Valor Económico y firmada por Raquel Landim, atribuyó al profesor Rabih Ali Nasser, reconocido docente de derecho internacional en la Fundación Getulio Vargas, una opinión según la cual, en caso de recibir impugnaciones en la OMC, dicha medida de todos modos podría ser defendida con sustento en el análisis de la legislación tributaria brasileña. En cambio, para el profesor Marcelo Paiva Abreu, de PUC, se trataría de un caso paradigmático de subsidio prohibido por la OMC, que fulmina la exención, remisión o diferimiento de impuestos directos o de impuestos sociales a empresas (nota de Miriam Leitao en O Globo). (El autor agradece al Centro de Negociaciones Internacionales –CENI- de la Unión Industrial Argentina, por la posibilidad de utilizar sus archivos para recuperar la información precedente).

(6) La OMC publicó el 11 de marzo de 2003 una comunicación de la India dentro del Grupo de Negociación sobre las Normas (TN/RL/W/68), bajo el título: “Intervención de la India sobre la Comunicación de los Estados Unidos Acerca del Trato Especial y Diferenciado y el Acuerdo sobre Subvenciones”. En el referido documento puede leerse: “...Los diferentes programas de promoción de las exportaciones de los países en desarrollo no se proponen tanto dar una ventaja a los exportadores como nivelar las condiciones de modo que sean iguales para todos, teniendo en cuenta el hecho de que los competidores de los países desarrollados no han de superar esas desventajas. Por consiguiente, se ha reconocido que los gobiernos deben asumir una función más activa en la asistencia a la industria mediante el establecimiento de unas condiciones iguales para todos. Las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado del Acuerdo sobre Subvenciones se deberían considerar en este contexto y no se deberían entender como un premio para los países en desarrollo. Estas disposiciones constituyen una necesidad estructural de los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio. Cabe lamentar que los Estados Unidos no se hayan referido a este aspecto. El contexto en el que se negociaron las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado sigue siendo válido incluso en la actualidad. No obstante, parecen haber cambiado más las actitudes políticas con respecto al trato especial y diferenciado que la realidad subyacente. Por lo general, la disparidad de la renta per cápita entre los países desarrollados y en desarrollo ha aumentado desde 1980 y es posible que muchos países en desarrollo hayan entrado en la categoría de “menos adelantados””.



(7) Uno de los ejemplos más contundentes acerca de las dificultades para profundizar el proceso de integración en el MERCOSUR es, precisamente, el de los incentivos a las inversiones y a la producción. En su legislación temprana, el Consejo del Mercado Común expidió una Decisión (número 10/94), cuya oscuridad se puso de manifiesto en el laudo arbitral, dado el 27 de septiembre de 1999, que rechazó la mayoría de los reclamos argentinos contra el Brasil sobre subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo. En lo concerniente a los incentivos directamente aplicados a las exportaciones intrazonales (que parecía, a la luz del mismo laudo, el aspecto mejor resuelto por aquella Decisión), la Decisión 31 del año 2000 se hizo cargo de su falta de acatamiento y fijó un plazo para que el Grupo Mercado Común emitiera una propuesta. Dicho plazo fue repetidamente prorrogado sin dar satisfacción a lo exigido por esa norma. En el interín, ante una presentación de Argentina contra Uruguay impugnando su régimen de subvenciones a las exportaciones de lana, el laudo arbitral que hizo lugar a la pretensión argentina el 4 de abril de 2003 interpretó que aquella propuesta de la Decisión 31/00 debía considerarse como circunscripta a la resolución de determinadas excepciones contempladas por la Decisión 10/94, quedando muy en claro que no correspondía poner en duda la vigencia de la prohibición general para tales subvenciones a la exportación y que –según el laudo- surgía de la susodicha Decisión 10/94. Lo cierto es que el mandato de la Decisión 31/00 no fue cumplido. Tampoco se cumplió el mismo mandato, contenido en esa Decisión y dirigido al Grupo Mercado Común, en lo relativo a los “incentivos a la producción y a la inversión que crean distorsiones en la asignación de recursos en el ámbito subregional” y a los “incentivos financieros y fiscales que inciden en el comercio intrazona”. A diferencia de lo relatado acerca de las subvenciones a las exportaciones, no se encuentran pronunciamientos arbitrales que fulminen las subvenciones a la producción y a las inversiones. Los considerandos de la mencionada Decisión 31/00 fueron aleccionadores: “...*Que resulta fundamental evitar la existencia de tratamientos diferenciales que alteren las condiciones de competencia entre los Estados Partes y distorsionen el flujo de inversiones provenientes de extrazona...*”

(8) Los problemas relativos al alineamiento de un arancel externo común (AEC) en el MERCOSUR quedan en evidencia por la superposición de dificultades para acordar: (a) la progresiva reducción de las perforaciones consentidas a unos u otros Estados Partes; (b) la modificación consensuada del AEC vigente cuando alguno de los Estados Partes lo requiere; y (c) la uniformidad del sistema de preferencias acordadas con terceros países en acuerdos de libre comercio (celebrados con Bolivia, Chile, Colombia- Ecuador-Venezuela y con Perú). Acerca del primer punto, entre las constataciones más recientes merecen destacarse: (i) el régimen de excepción al AEC (basado en la Decisión del Consejo del Mercado Común 68/00 y otras disposiciones



correlativas) vence para Argentina y Brasil el 31 de diciembre de 2005 y en la Argentina el sector privado ya solicitó su prórroga; y (ii) el régimen común de bienes de capital no producidos en la subregión debería entrar en vigencia el 1 de enero de 2006 (según la Decisión del Consejo del Mercado Común 34/03), y en la Argentina el sector privado también solicitó una prórroga. Acerca del segundo punto, los obstáculos institucionales interpuestos ante las solicitudes de elevar el AEC al efecto de garantizar preferencias subregionales han dado lugar a situaciones insólitas, tales como la negativa de un Estado Parte que carece de interés legítimo por tener garantizado el acceso a su mercado de los mismos bienes cuando son originarios de extrazona; y la presentación extemporánea de objeciones por un Estado Parte que originariamente había aprobado la iniciativa de elevación del AEC (véase, del autor: "MERCOSUR: algunos indicadores de inviabilidad" publicado en el Suplemento de Derecho Internacional Privado y de la Integración del diario jurídico eDial.com, correspondiente al mes de junio de 2005).

(9) Mediante un Decreto publicado el 30 de diciembre de 2004, México introdujo rebajas arancelarias para una gran cantidad de productos. En los considerandos aparecen los siguientes fundamentos: *"...Que actualmente y a consecuencia de la apertura comercial de nuestro país, la diferencia entre la media arancelaria de la NMF y las tasas preferenciales para las mercancías importadas de los países con los que México ha celebrado tratados, genera beneficios que favorecen injustificadamente a los productores de nuestros socios comerciales, toda vez que éstos colocan sus productos en nuestro mercado a precios más elevados aprovechando, por una parte que los mismos no se importen de otros países por los altos aranceles que México les aplica y, por la otra, los bajos niveles arancelarios que les corresponden bajo los acuerdos comerciales, por lo que resulta conveniente reducir algunos aranceles NMF para propiciar que ciertos insumos, bienes y productos puedan importarse a nuestro país a precios más bajos desde naciones con las que no hemos celebrado tratados comerciales, generando con ello mayores índices de competitividad..."*

(10) En el marco de las negociaciones destinadas a constituir un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), algunos países latinoamericanos lograron introducir, en la Reunión de Ministros de Costa Rica una previsión que auguraba la posibilidad de reservar mayores márgenes de preferencias subregionales: *"(...) el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA"*. Recreada en una ulterior Reunión de Ministros efectuada en Buenos Aires en el año 2001, finalmente dicha cláusula inspiró la disposición debatida bajo el numeral 3.1. del borrador de Acuerdo, dentro del capítulo sobre aranceles y



medidas no arancelarias. La propuesta dice: *“Ninguna de las disposiciones de este Capítulo modifica o altera en forma alguna las concesiones acordadas en materia de aranceles aduaneros y medidas no arancelarias en el marco de otros acuerdos comerciales suscritos entre las Partes al amparo del Artículo XXIV del GATT de 1994, a menos que las preferencias obtenidas en el marco del ALCA sean iguales o mayores excepto en aquellos casos en que las disposiciones de este Capítulo concedan mayores ventajas en beneficio de una o más Partes que hayan suscrito esos acuerdos, en cuyo caso prevalecen entre dichas Partes las disposiciones de este Capítulo”.*

(11) Actualmente, la libre circulación de bienes está comprometida en el MERCOSUR por obstáculos tales como el impedimento brasileño al registro de sustancias activas (productos técnicos) originarias de otros Estados Partes para la elaboración de agroquímicos, lo que implica la prohibición brasileña de importar dichas sustancias. Este impedimento vulnera un laudo arbitral dictado el 19 de abril de 2002, que le imponía precisamente al Brasil la supresión del obstáculo. En una misma línea, la dificultad para acordar uniformidades o equivalencias se refleja en la pobreza de las armonizaciones de límites máximos de residuos de plaguicidas en alimentos, mediante reglamentos técnicos cuya aplicación efectiva es hipotética y que en todo caso contemplan el uso de escasas sustancias activas y con respecto a un número también limitado de productos alimenticios.

(12) Los mismos países desarrollados, cuando negocian acuerdos de libre comercio con países en desarrollo, desvinculan cuidadosamente todas sus acciones de cooperación financiera y técnica, del que debería ser el principal objetivo de esa cooperación: favorecer a los procesos de producción y a los productos resultantes, en los países en desarrollo de que se trate, con vistas a sus exportaciones dirigidas a los mencionados países desarrollados. En tal sentido, el suscripto ha propuesto reiteradamente “atar” la cooperación técnica y financiera proporcionada por los países desarrollados (en particular, la Comunidad Europea), a las preferencias comerciales que los citados países ofrecen a los países en desarrollo a quienes simultáneamente proporcionan recursos mediante acciones de cooperación. De tal modo, en primer lugar debería aplicarse la cooperación a la generación o aumento de capacidades para producir y exportar bienes que cumplan estándares de sanidad, calidad y seguridad requeridos y, en segundo lugar, garantizar el acceso real a esos mismos mercados en los países desarrollados, de los bienes cuyos procesos de producción localizados en países en desarrollo fuesen beneficiados por las referidas acciones de cooperación. Véase, al respecto, el “Report of European Commission Regional Workshop on Sustainable Development and Regional Trade Agreements”, Buenos Aires, Argentina, April 28-29, 2005. Una síntesis



de mi contribución a ese encuentro, fue publicada en la sección Comercio Exterior del diario La Nación de Buenos Aires, el 10 de mayo de 2005.

(13) En distintos litigios dentro del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC, los tribunales arbitrales han puesto de relieve el condicionamiento que imponen las reglamentaciones internas a las preferencias de los consumidores. Véanse, por ejemplo, los casos: Comunidades Europeas –Denominación comercial de sardinas, WT/DS 231, espec. párrafos 191, 264, 289 y 290; y Comunidades Europeas-Medidas que afectan al amianto..., WT/DS 135, espec. párrafos 121 y 123. El autor ha utilizado la Base de Fallos del INAI, disponible en www.inai.org.ar/fallos/.

(14) Conf. GATT artículo III párrafo 8 b).