

35. 792



QUINTA PARTE

TRANSFERENCIA DE EXPERIENCIAS DE  
LA CEE AL MERCOSUR

## INDICE

	<u>Página</u>
CONTEXTO INTERNACIONAL Y REGIONAL.....	1
Comunidad Económica Europea.....	1
Mercado Común del Sur.....	2
ARMONIZACION DE POLITICAS CREDITICIAS.....	3
ARMONIZACION DE POLITICAS FISCALES.....	7
ARMONIZACION DE POLITICAS MONETARIAS Y CAMBIARIAS.....	14
ESTIMULOS FISCALES A LA EXPORTACION.....	16
ESTIMULOS FINANCIEROS A LA EXPORTACION.....	19
SEGURO DE CREDITO A LA EXPORTACION.....	21
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.....	23
Comunidad Económica Europea.....	23
Perspectivas y propuestas para el MERCOSUR.....	36
BIBLIOGRAFIA.....	43

## CONTEXTO INTERNACIONAL Y REGIONAL

Los Gobiernos de la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, se han propuesto alcanzar un Mercado Común hacia fines de 1994, mientras que el Gobierno de la República de Chile ha señalado su interés, pero no resolverá sumarse hasta conocer la evolución del proyecto. Los diferentes contextos que enfrentaron los países integrantes de la Comunidad Económica Europea y los Estados Miembros del Mercado Común del Sur al momento de iniciar sus respectivas experiencias regionales, pueden ser sintetizados de la siguiente manera:

### Comunidad Económica Europea

El escenario internacional y regional al momento de la firma del Tratado de Roma estaba caracterizado por:

a) Certidumbre cambiaria en virtud de tipos de cambio fijos (Acuerdos de Bretton Woods).

b) Alto nivel de proteccionismo en función de un contexto fuertemente nacionalista, pero instrumentado esencialmente a través de medidas arancelarias.

c) Importantes flujos de inversiones de riesgo de compañías norteamericanas en el viejo continente, producto por una parte de la liquidez internacional y por la otra de la necesidad geopolítica de la potencia dominante de acelerar la recuperación económica de Europa.

d) La existencia de un importante comercio intraregional a la época de la suscripción de los Tratados Constitutivos, que representaba aproximadamente un 40,0% sobre el total de los intercambios.

e) En todos los países miembros se había consolidado el sistema democrático de gobierno.

### Mercado Común del Sur

Los países integrantes del Mercado Común del Sur, de mucho menor grado de desarrollo, enfrentan un escenario internacional y regional, al momento de la firma del Tratado de Asunción, caracterizado por:

a) Un marco de volatilidad cambiaria, que desde la quiebra de la convertibilidad del dólar en 1971, se ha agravado por la creciente movilidad de los capitales financieros, lo que afecta relativamente más a aquellos países cuyos mercados financieros son marginales, desde el punto de vista de las grandes plazas financieras.

b) Un esquema de prácticas comerciales a nivel mundial sumamente restrictivas, pero caracterizadas por la utilización abundante de medidas no arancelarias, particularmente por parte de los países desarrollados en sectores de gran sensibilidad para los países en desarrollo como son los de producción primaria. Asimismo, se suman a los problemas de acceso, las onerosísimas políticas de apoyo y sostén a la producción agrícola (CEE y EEUU) que distorsionan los mercados internacionales agravando aún más la situación crítica de los países en desarrollo, por sus efectos sobre los precios de sus principales productos de exportación.

c) Un contexto financiero de iliquidez, producto de los ajustes del mundo desarrollado, fundamentalmente por la reconversión industrial de la Comunidad Económica Europea y la financiación del déficit fiscal de Estados Unidos, que acentúa la crisis de la deuda de los países en desarrollo.

d) La posibilidad de que al cese de la guerra fría no incrementen las inversiones hacia América Latina, sino que éstas se canalicen hacia la reconstrucción y transformación de las economías del Este.

e) En todos los Estados Miembros se encuentra en proceso de consolidación el sistema democrático de Gobierno.

f) El comercio intraregional representa menos de un 10% sobre el total de los intercambios.

#### ARMONIZACION DE POLITICAS CREDITICIAS

Tal vez el mejor modo de comprender cuales son las políticas que hay que armonizar y hasta qué grado, sea reconocer que dentro de un mercado común los bienes, los servicios, los capitales y las personas deben circular con la misma libertad con que hoy lo hacen en el interior de cualquiera de los Estados comprometidos en el proyecto.

A partir de este concepto se podrá decir que en un mercado común se ha logrado armonizar las políticas crediticias cuando cualquier empresa tenga, en los diferentes países que lo integran, acceso al dinero en los mismos términos. También lo estará cuando una mercadería que pasa del territorio de un país miembro a otro no reciba del Gobierno del exportador la devolución de los impuestos indirectos, ni sea gravada con ellos al ingresar por el que importa. Es decir, es necesario que las políticas crediticias y fiscales sean neutras, no favoreciendo la competitividad de ningún país en particular.

Dado que cuando una mercadería se mueve dentro del territorio de un país el Gobierno no suele favorecer su desplazamiento con apoyo alguno, de la misma manera los estímulos a la exportación no deben ser utilizados para aumentar

el comercio entre los países que forman parte integrante de un mercado común.

Conseguir la armonización de políticas lleva muchos años y se requiere de diversas etapas que jalonen su avance.

El 1 de Enero de 1958 entra en vigencia el Tratado de Roma, que dió nacimiento a la Comunidad Económica Europea, y diez años y medio después, el 1 de Julio de 1968, se completa la unión aduanera al derogarse los derechos de aduana entre los Estados Miembros y establecerse el arancel externo común, lo que se cumplimentó un año y medio antes de lo que señalaba el calendario del Tratado. Sin embargo, ni las personas, ni los capitales, ni los servicios, ni las mercaderías circulan todavía libremente entre los países miembros, razón por la cual la Comunidad Económica Europea trabaja intensamente desde hace unos años procurando derribar barreras, con el objeto de alcanzar un verdadero mercado común para el 1 de Enero de 1993.

Las armonizaciones crediticias, fiscales y de promoción de exportaciones no suelen tener lugar antes que se inicie el proceso de reducción de las barreras arancelarias, así ha ocurrido en la Comunidad Económica Europea y entre Estados Unidos y Canadá, dado que si estos países hubieran esperado a que las políticas estuvieran armonizadas para poner en marcha el proceso de integración aún estarían por comenzar.

Precisamente es la eliminación de las barreras arancelarias lo que obliga a los políticos a introducir los cambios necesarios para asegurar normas que no favorezcan la competitividad de ningún país en particular. Ciertas armonizaciones son dispuestas por el propio Tratado, otras tienen lugar durante el período de desarme arancelario y las restantes se logran después, como ocurrirá con la CEE entre 1968 y 1992. Después de todos estos trabajos subsistirán todavía unas pocas diferencias resistentes a cualquier tipo de armonización.

Un mercado común supone la libre circulación de los capitales, para que los fondos puedan ser invertidos donde obtengan el mejor rendimiento, y también implica que las empresas de todos los países miembros habrán de tener acceso al crédito en condiciones similares.

Para el logro de estos objetivos en el Tratado de Roma se suprime la posibilidad de que haya competencia desleal entre empresas, al negarse a los Estados Miembros la posibilidad de que ayuden o subvencionen cualquier actividad, evitándose así que puedan vender a menor precio que su competencia en otros países del mercado común. Una de las medidas prevista consiste en prohibir préstamos sin interés o a tasa reducida y en 1989 se adopta la segunda Directiva de Coordinación que permite a cualquier banco establecido en la Comunidad prestar sus servicios en todo el territorio de ésta.

Sin embargo, lo hecho no basta para que el costo del dinero sea el mismo en los diversos Estados Miembros, ya que la circunstancia de que los ritmos de inflación sean diferentes hace que el riesgo de una devaluación de la moneda sea mayor en algunos países que en otros, circunstancia que influye en la tasa de interés. Lograr que los precios internos varíen de la misma manera no es algo que se vaya a lograr antes de 1992, ya que para ello se necesita de un solo banco central y de una hacienda pública única.

En lo que respecta a la libre circulación de capitales fue muy poco lo que se hizo en los años siguientes a la puesta en vigencia del Tratado de Roma y la dificultad radicaba en que en algunos países los procesos inflacionarios eran más intensos que en otros, de modo que el ahorro tendía a huir de los primeros para invertir en los segundos. Para prevenir estos movimientos los países de monedas débiles, como por ejemplo Italia, prohibían la exportación de capitales.

A partir de dos Resoluciones adoptadas por la Comunidad Económica Europea en 1960 y 1962, se liberó para los países miembros el pago al exterior de sueldos, salarios, rentas y servicios, así como el otorgamiento de créditos comerciales a corto plazo.

A partir de 1971 los países de la Comunidad Económica Europea se propusieron llevar adelante acciones fiscales tendientes a lograr una unión económica y monetaria. El objetivo de estas acciones fue armonizar cierto tipo de impuestos susceptibles de influir directamente sobre el movimiento de capitales en los países de la CEE, así como sobre las sociedades. Sin embargo, hasta principios de la década de 1980 se mantenían restricciones entre los países miembros respecto de aspectos tan importantes como el otorgamiento de créditos financieros destinados a inversiones industriales y para la colocación de capitales.

A través de una Directiva se establece que a partir del 1 de Julio de 1990 habrá libertad completa para el movimiento de capitales en ocho de los Estados Miembros de la Comunidad, al tiempo que queda previsto que se hará extensiva respecto de España, Grecia, Irlanda y Portugal para fines de 1992.

El Tratado de Roma prohíbe que los Estados Miembros subsidien las tasas de interés para créditos destinados a sus empresas. Entre los países del MERCOSUR, tanto la República Argentina como la República Oriental del Uruguay no están muy lejos de cumplimentar ese objetivo, ya que hace mucho tiempo fueron suprimidos los límites superiores para el interés del dinero, poniendo fin a largos años de créditos a tasas negativas, mientras que por otra parte, en los países citados no existen controles para el movimiento de capitales.

Lo que los países del Mercado Común del Sur deberían evitar en el futuro es el mantenimiento o el regreso a tasas

subsidiadas, evitando situaciones como la que existía en la República del Paraguay en 1986, cuando a pesar de una inflación del 32,0% anual, los redescuentos del Banco Central han permitido que el interés sobre créditos preferenciales de los bancos comerciales, más las comisiones, alcanzara el 17,0%. Que la nueva Constitución de Brasil establezca que la tasa real de interés no debe superar el 12,0% anual y que una ley de este país estipule que el interés para las Cajas de Ahorro debe ser del 6,2% anual, más la corrección monetaria, estando exentas además del impuesto a la renta, son hechos que no contribuirán a la armonización de las políticas crediticias.

Sin embargo, el principal problema que enfentarán los países del MERCOSUR para nivelar el costo del dinero, reside en los diversos ritmos de inflación. Al ser éstos elevados, dan lugar a una inestabilidad en los tipos de cambio que agrega riesgo a la colocación del dinero y, por lo tanto, incrementa la tasa de interés.

Entre los países de la CEE, el costo del dinero tampoco será el mismo mientras las tasas de inflación difieran entre sí pero, sin embargo, las variaciones entre ellos son insignificantes si se las compara con las variaciones entre los países del MERCOSUR.

En realidad, no se trata de aguardar a que las inflaciones sean bajas y similares para poner en marcha la desgravación arancelaria, sino que por el contrario, la eliminación de las barreras aduaneras entre los países del MERCOSUR será un buen auxiliar para que tengan éxito las políticas de estabilización que desarrollan los gobiernos.

#### ARMONIZACION DE POLITICAS FISCALES

El Tratado de Roma no procura que se armonicen las políticas de los países miembros sino en la medida en que sea

necesario para los fines de alcanzar un mercado común. Es por esto que se separa nítidamente el tratamiento de los impuestos directos de los indirectos, dando importancia fundamental a estos últimos.

De lo que se trata es de lograr para las empresas un trato equitativo, evitar distorsiones en la libre circulación de mercancías y garantizar la neutralidad impositiva. De tal modo, cuando el sistema de gravámenes no toca estos fines, el Tratado deja a los Gobiernos las manos libres.

La abolición de los aranceles aduaneros para el comercio intracomunitario y la instauración de una tarifa externa común, terminados en 1968, crearon entre los países de la Comunidad Económica Europea una unión aduanera que por sí sola no ha sido suficiente para alcanzar el objetivo de lograr que los bienes, los servicios, los capitales y las personas circulen en su interior con la misma libertad con que lo hacen en cualquiera de los Estados Miembros. Existen otros obstáculos a superar entre los cuales el más importante es la persistencia de fronteras fiscales para los intercambios de mercancías entre los países miembros.

Los bienes, tanto en la CEE como en otras partes, son exonerados de impuestos al ser exportados y gravados al ser importados, para lo que se hace necesario un control en frontera. Para eliminarlo y permitir la libre circulación de mercaderías sería necesario que los impuestos de los diferentes países sean tan similares que el control no se justifique.

El Tratado de Roma se ocupa del tema cuando prohíbe taxativamente a los Estados conceder al producto exportado un reintegro que supere el impuesto efectivamente pagado y aplicar, al importado desde otro Estado Miembro, impuestos internos superiores a aquellos vigentes para bienes nacionales similares.

El 11 de Abril de 1967 el Consejo adoptó dos Directivas instituyendo el sistema de impuestos al valor agregado en los seis países que para entonces eran miembros, siendo el paso más notable logrado en la Comunidad Económica Europea en materia fiscal, pues hasta esa fecha el único país que tenía el IVA en vigor era Francia. Con su extensión se goza de ventajas que no tienen los impuestos en cascada hasta entonces en vigor, ya que no sólo se logra mayor neutralidad para la competencia, dado que el IVA no sirve para subvencionar encubiertamente las exportaciones, sino que se fomentan las inversiones.

La Comisión ha desarrollado desde 1967 un largo trabajo tendiente a lograr una base imponible uniforme para el IVA, así como similares definiciones en materia de excepciones, regímenes especiales, alícuotas, definiciones del sujeto pasivo, contabilidad, territorio de aplicación.

La experiencia comunitaria indica que no ha habido campo alguno donde las dificultades para avanzar en la armonización hayan sido tan grandes como en el fiscal, ya que durante treinta años los Gobiernos discutieron el tema y siempre han encontrado excusas para no avanzar.

El fondo del problema radica en que este tema no sólo afecta el comercio exterior de un país, sino que hace a la esencia de la soberanía de un Estado, ya que constituye la principal función de los Parlamentos nacionales. La recaudación de impuestos afecta a los servicios públicos, refleja tradiciones nacionales muy arraigadas, influye sobre el balance de pagos, o sea que lo hace sobre el valor de la moneda. Fue debido a todo esto que para tratar el tema siempre se requirió de la unanimidad de los Estados Miembros.

A pesar de todas las dificultades enumeradas, el 17 de Febrero de 1986 los Jefes de Estado de los países de la Comunidad aceptaron el compromiso de suprimir las fronteras

fiscales antes del 1 de Enero de 1993. La armonización fiscal en la Comunidad Económica Europea no tiende a la unificación de los sistemas nacionales, sino a su aproximación, siendo las propuestas básicas las siguientes:

- a) Supresión del actual sistema de devolución del IVA cuando se exporta un producto a otro país de la Comunidad.
- b) Aproximación de las tasas vigentes para el IVA y sobre consumos específicos (hidrocarburos, productos del tabaco, alcohol y bebidas alcohólicas).
- c) Instrumentación de un mecanismo de compensación de la recaudación por el IVA (por ser ingresado en un Estado Miembro y poder ser deducido en otro).

En el paquete de medidas se proponen dos bandas de tasas para el IVA. Una de nivel reducido, que oscilaría entre el 4,0% y el 9,0% y otra normal, entre el 14,0% y el 20,0%. Estas opciones se ofrecen para facilitar la reforma de las legislaciones fiscales nacionales, mientras que por otra parte se estima que una variación de seis puntos en los tipos de IVA entre países vecinos no distorsionaría el comercio intracomunitario. El tipo reducido se aplicaría únicamente a la siguiente categoría de bienes:

- Productos alimenticios (excluyendo bebidas alcohólicas).
- Productos energéticos para la calefacción y el alumbrado.
- Productos farmacéuticos.
- Aguas corrientes.

- Transporte de personas.
- Libros, revistas y periódicos.

Al resto de los bienes se les imputaría el tipo normal.

Una modificación tan importante no se puede llevar a cabo sin enfrentar dificultades. Una de ellas deriva de que la supresión del control fiscal en frontera puede aumentar los fraudes cometidos mediante ventas con facturas falsas o sin ellas. No serían irregularidades nuevas, pues los países de la CEE ya las sufren con el viejo régimen, pero se teme que a partir de 1992 cuando los Gobiernos no puedan controlar a compradores y vendedores, sino a unos u otros, las maniobras sean más difíciles de descubrir.

Está previsto que no serán armonizados todos los impuestos indirectos existentes en la Comunidad. Quedará fuera un cierto número de ellos correspondientes a algunas localidades o regiones que mantendrán su autonomía impositiva. De todos modos, entre el 80,0% y el 90,0% de los impuestos indirectos habrán sido armonizados en lo que respecta a los intercambios intracomunitarios.

Las propuestas de la Comisión prevén el pago del IVA en el Estado Miembro de exportación. Se supone que el vendedor lo facturará al comprador en el territorio del país de exportación y que una vez cobrado lo entregará al fisco nacional. Acto seguido, el comprador podrá esta vez sobre el territorio del Estado importador deducir el IVA pagado en el extranjero sobre sus compras, de modo que podrá facturarlo sobre el territorio nacional a sus propios compradores. Este procedimiento acarreará problemas.

Los importadores de productos deberán avanzar el monto del IVA en divisas y no podrán deducirlo en su Estado sino después de una demora de la que no se conoce la duración, pero que en

cualquier hipótesis seguramente habrá de ser más prolongada que bajo el régimen anterior. Mientras tanto, la paridad cambiaría puede haber variado originando una pérdida para el comprador.

A la inversa, los exportadores que habiendo facturado el IVA deben entregarlo al fisco nacional tendrán que soportar el costo financiero resultante de la diferencia en el tiempo entre la compra de su deuda fiscal y el pago del saldo de la factura. Es práctica en el comercio internacional dar créditos de 90 a 120 días.

El Tratado de la Comunidad Económica Europea prohíbe a los Gobiernos otorgar a las empresas subvenciones directas del Tesoro o exoneraciones fiscales. Sin embargo en la CEE se atiende a empresas industriales o sectores que atraviesan por dificultades coyunturales o estructurales, pero estas ayudas no las otorgan los países individualmente, sino que son acordadas por la Comunidad bajo un régimen de igualdad respecto de las empresas de todos los países miembros.

Este es un punto que no parece que los países del MERCOSUR puedan dejar de lado en la medida en que se avance hacia la constitución de un mercado común, pero la dificultad más grande con la que habrán de tropezar llegado a ese punto será la ausencia de un organismo como la Comisión de la CEE, dotado de una abundante y eficiente burocracia y que ha recibido, respecto de algunos temas, la delegación de la soberanía de los países miembros.

El Tratado de Roma, limita la armonización de las políticas impositivas de los países miembros lo necesario para alcanzar los fines de un mercado común, razón por la cual pone principal atención al tratamiento de los impuestos indirectos, que son los que más influyen en el comercio internacional. El paso más importante dado por la Comunidad en esta materia durante el período de transición, o sea mientras eran eliminados los

derechos de importación para el comercio intracomunitario, fue resolver que todos los países miembros adoptaran el sistema de impuestos al valor agregado.

Si los países del MERCOSUR quisieran mantener una política simétrica, se debería hacer lo mismo antes de 1994, año en que está proyectada la desaparición de los derechos de importación para el comercio entre los Estados Miembros. A este respecto, la dificultad es menor aquí que en Europa, ya que en 1968 sólo en Francia estaba vigente el IVA y, por lo tanto, fue necesario instrumentarlo en los otros cinco países restantes, mientras que entre los países del MERCOSUR, el IVA ya ha sido adoptado por Argentina, Brasil y Uruguay, y solo falta Paraguay. Sin embargo, ya en la década pasada había consenso en este último país de que era necesario adoptar el IVA dado el bajo rendimiento de los impuestos en vigencia.

En 1967, la Comisión de la Comunidad Económica Europea inició un trabajo tendiente a uniformizar una base imponible para el IVA, acercando tasas, excepciones y normas, siendo esta labor de armonización la que deberían emprender los países integrantes del Mercado Común del Sur después de 1994, es decir, aproximar las tasas del IVA y el resto de la legislación que hace a la administración de este impuesto. El paso siguiente sería introducir los cambios que llevan a la eliminación de las fronteras fiscales, de modo que las mercaderías puedan circular entre los países miembros con la misma libertad con que ahora lo hacen dentro de cada territorio nacional.

Otro de los problemas que seguramente merecerá la atención de los Gobiernos, es el de reducir los fraudes impositivos. En realidad, se trata de un asunto del interés de cada Gobierno, pero si una empresa no paga el IVA y recibe del Estado el reembolso al exportar la mercadería como si lo hubiera hecho, no sólo defrauda a su Gobierno, sino que compite con las empresas

de los otros países del MERCOSUR a partir de una ventaja indebida.

Uno de los motivos que en Argentina determina una elevada evasión impositiva, se encuentra en el elevado número de excepciones para el pago del IVA, particularmente las correspondientes a los regímenes de promoción industrial y para Tierra del Fuego. Estas excepciones fueron tan generosas que pusieron en desventaja a otras empresas que, muchas veces para poder subsistir, optaron por no pagar.

Los dos mayores impuestos indirectos de Brasil, el impuesto a la producción industrial y el impuesto al valor agregado sobre el consumo, vieron declinar su importancia relativa como fuente de ingresos, debido a una amplia política de incentivos fiscales, la disminución de la tasa de los impuestos, la erosión causada por la inflación y la evasión fiscal.

#### ARMONIZACION DE POLITICAS MONETARIAS Y CAMBIARIAS

El Tratado de Roma no contenía ninguna disposición monetaria, pero gracias al sistema de Bretton Woods, que aseguraba la estabilidad de los tipos de cambio a nivel mundial, la Comunidad tuvo diez años de crecimiento equilibrado, sin inflación ni desempleo, en un ambiente internacional estable, pero a comienzos de los años 70, la desestabilización del Sistema Monetario Internacional llevó a las economías europeas a adoptar tipos de cambio flotantes.

El primer proyecto de unión monetaria debió ser abandonado a causa de las tensiones internacionales, pero en 1972 se instauró un dispositivo europeo llamado "serpiente", según el cual los bancos centrales debían intervenir concertadamente para mantener las monedas comunitarias dentro de una banda de 2,25% en ambos lados de una paridad central.

En Diciembre de 1978 los Estados Miembros de la CEE firmaron el acuerdo sobre la creación del Sistema Monetario Europeo, que se basaba en los mismos principios técnicos que la serpiente, pero se lo dotó de una unidad de cuenta (ECU) y además, después de dos años de funcionamiento, debía entrar en una fase institucional que aseguraría una transición hacia la unión monetaria europea.

Este sistema supo resistir grandes tensiones a nivel internacional y, a pesar de reajustes periódicos, las fluctuaciones del tipo de cambio fueron menos amplias dentro del sistema que fuera de él. Sin embargo, las fluctuaciones de las monedas que no forman parte de la disciplina común de cambio (Libra Esterlina, Dracma griego y Escudo portugués) afectan al ECU, existen todavía controles de los tipos de cambio, en algunos países el ECU privado puede perjudicar a la larga la eficacia de las políticas monetarias, la segunda fase aún no ha comenzado y el predominio del Marco alemán tiende a imponer reglas definidas al conjunto de la Comunidad.

Una integración europea completa supone una unión económica y monetaria: libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, firmeza irrevocable de los tipos de cambio en la Comunidad y una unidad monetaria única. Como tal, el Sistema Monetario Europeo no ofrece una política monetaria común, ni el grado elevado de coordinación de las políticas presupuestarias nacionales. Entonces, a petición del Consejo, se presentó en Abril de 1989 el informe del comité Delors sobre la unión económica y monetaria en la Comunidad Europea.

La armonización de políticas monetarias y cambiarias debería tener como objetivo a largo plazo conformar una unión monetaria entre los países del MERCOSUR. Para ello existen dos prerequisites: que se adopten tipos de cambio fijos e irrevocables y exista libre convertibilidad de los capitales en cualquiera de los países del MERCOSUR.

Como no parece factible que esto se logre en un plazo de cuatro años, se podría procurar un objetivo menos ambicioso como es la armonización de los tipos de cambio. Ello exige una sólida decisión política de renunciar al manejo individual e irrestricto de las políticas cambiarias y como requisito técnico plantea la necesidad de tomar una moneda como referencia por las otras tres, como ocurrió con el Marco alemán en la Comunidad Económica Europea.

Por otro lado, la común inexistencia en la región de mercados de capital desarrollados es una limitante porque obliga a financiar los déficit fiscales exclusivamente con emisión. A su vez, ésta altera significativamente los tipos de cambio, debido a la escasa monetización de las economías del MERCOSUR, es decir la relación de la base monetaria con respecto al PBI.

En consecuencia, los factores políticos que provocan los déficit fiscales están en el trasfondo de las alteraciones bruscas y periódicas de los tipos de cambio reales entre los países del MERCOSUR, por lo que la coordinación de las políticas cambiarias exige armonización de las políticas de equilibrio fiscal.

#### ESTIMULOS FISCALES A LA EXPORTACION

El Tratado de la CEE prohíbe a los Estados Miembros que ayuden o subvencionen cualquier actividad, de modo que puedan vender a un precio menor que su competencia en otros países miembros. De tal manera, los Gobiernos no pueden otorgar a las empresas ni subvenciones directas del Tesoro, ni exoneraciones fiscales. Esta filosofía es coherente con la idea de que las firmas deben tener en los países del Mercado Común el mismo trato que reciben dentro del territorio nacional, es decir que de lo que aquí se trata no es de armonizar políticas de estímulos, sino de eliminarlos.

La disyuntiva sobre la eliminación o el mantenimiento de los estímulos a la exportación, corresponde al período de transición, es decir hasta fines de 1994, mientras que para más adelante no existe duda sobre la necesidad de eliminarlos. Esta duda también se planteó en 1960, cuando se redactaba el Tratado de Montevideo que instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Algunos consideraban que el "draw-back" debía ser autorizado para exportaciones entre los países miembros, durante el período de transición hacia la formación de una zona de libre comercio, mientras que otros sostenían que debía ser mantenido, prevaleciendo finalmente la primera opinión.

El calendario de desgravaciones contenido en el Tratado de 1960 no se cumplió, de modo que si el "draw-back" hubiera sido prohibido, las empresas habrían estado en mejores condiciones para exportar a terceros países que dentro de la propia región. Por lo tanto, parecería prudente que, por lo menos, algunos de los estímulos a la exportación se mantuvieran vigentes hasta 1994 para el comercio entre los países integrantes del MERCOSUR.

A pesar de que los estímulos a la exportación no pueden ser utilizados en un Mercado Común, conviene que los países que van a formarlo armonicen sus políticas al respecto, a efectos de facilitar la coordinación de las empresas que quieran acceder al mercado de terceros países en un esfuerzo conjunto.

Argentina y Brasil contaban, a principios de la década de 1970, con fuertes estímulos a la exportación, pero hacia el final de esos años los socios comerciales de Brasil le imponen en el GATT medidas retaliatorias, lo que lo lleva a modificar paulatinamente el sistema de incentivos, eliminando aquellos considerados subsidios. En parte, esta fue la causa por la que Brasil modificó su política cambiaria, subvaluando su moneda a efectos de compensar a los exportadores por la pérdida de ciertos apoyos.

En los últimos años, tanto en Argentina como en Brasil, la urgencia de equilibrar las cuentas fiscales para hacer frente a la inflación, obligó a que muchos de los esquemas de apoyo a las exportaciones fueran suspendidos o anulados. De todas maneras, subsisten diferencias entre ellos y con respecto a Paraguay y Uruguay.

La armonización de las políticas de promoción de exportaciones de los países del Mercado Común del Sur, parece que debería comenzar tomando en consideración las normas acordadas a este respecto en el seno del GATT, las cuales limitan los apoyos a la provisión de infraestructura, al manipuleo de los precios de los insumos y a las ventajas impositivas temporales, siempre que sean acordadas tanto a la producción que se exporta como a la que no. También se acepta la devolución, en el momento de exportar, de los impuestos indirectos, mientras que la devolución o el no cobro de los impuestos directos son considerados subsidios no aceptables.

Si en los países del MERCOSUR se respetaran las normas del GATT, automáticamente tendría lugar una cierta armonización de políticas, pero para que esto sucediera debería existir una coincidencia en la apreciación de que, la mejor herramienta para estimular las exportaciones se encuentra en una política cambiaria efectiva, bajos aranceles para las importaciones y apoyo a las empresas que invierten para aumentar sus ventas al exterior.

Por el Artículo 91 del Tratado de Roma, se prohíbe a las empresas de los países miembros exportar su producción a otro país de la CEE a un precio de "dumping", medida limitada por el mismo Tratado al período de transición, debido a que los autores del mismo estimaron que con la eliminación de los derechos de aduana y demás restricciones al comercio mutuo desaparecería la posibilidad de hacerlo. Sin embargo, al temerse que las cosas podían no resultar tan así, como consecuencia de la rigidez de

los hábitos comerciales, en el Tratado se incluyó el Artículo 235 que permite dictar las medidas necesarias. De tal manera, correspondería prever algo similar en el MERCOSUR después de 1994.

### ESTIMULOS FINANCIEROS A LA EXPORTACION

El Tratado de Roma prohíbe a los Estados Miembros de la Comunidad Económica Europea ayudar o subvencionar cualquier actividad, es decir que los Gobiernos no pueden otorgar a las empresas préstamos sin interés o a tasa reducida, ni redescuentos de los bancos centrales a tasas más bajas para las operaciones de financiamiento a la exportación. Por lo tanto, aquí, como cuando se trataron los estímulos fiscales, de lo que se trata no es de armonizar las políticas de apoyos financieros, sino de eliminarlos.

Hasta hace poco tiempo, en la Argentina los estímulos crediticios a las exportaciones eran el resultado de financiamientos asignados por los bancos comerciales a partir de redescuentos otorgados por el Banco Central, siendo estos estímulos de tres clases: prefinanciación, financiación y préstamo adicional postembarque. El primero y el tercero han sido suspendidos el 2 de Enero de 1990, como parte de los esfuerzos del Gobierno para poner fin a la inflación, mientras que el segundo comprende dos tipos: los créditos otorgados a tasa preferencial con fondos provistos por el Banco Central a través de líneas de redescuento y los créditos ofrecidos por los bancos locales o financistas del exterior. De estas dos modalidades, la primera ha sido fuertemente reducida a partir del 2 de Enero de 1990 y la segunda funciona sin limitaciones.

El Gobierno Argentino anunció su propósito de crear un Instituto de Comercio Exterior que promocióne las exportaciones, manteniendo la idea de subsidiar el financiamiento de las ventas al exterior, a efectos que los exportadores argentinos ofrezcan



sus productos, sobre todo los bienes durables, en condiciones de interés y plazo similares a sus competidores de los países industrializados. En el futuro, los recursos destinados a estas ayudas serán menores, ya que no provendrán de redescuentos del Banco Central sino de partidas del presupuesto, compitiendo de esa manera con otras urgencias.

En Brasil, con los recursos del Fondo de Financiamiento de Exportaciones, administrado por la Cartera de Comercio Exterior del Banco Do Brasil, se otorgaban créditos de postembarque y certificados que permitían el acceso a créditos de preembarque mediante un programa implementado por el Banco Central. Con recursos captados del exterior por la banca comercial, se diseñó un sistema de igualación de tasas de interés para uniformar los costos financieros a tasas promocionales y también se establecieron líneas de crédito para el apoyo y complementación de la exportación.

Este sistema dejó de funcionar en los últimos meses debido a la urgencia del Gobierno brasileño de combatir la inflación. De todos modos, el Gobierno de Brasil tiene el propósito de crear un banco para el comercio exterior que trate específicamente este tema.

La lucha contra los procesos inflacionarios ha erosionado de tal manera los esquemas de apoyo financiero a las exportaciones en los países del MERCOSUR, que ahora éstos se parecen considerablemente entre sí. De todos modos, tanto en Argentina como en Brasil, existen proyectos para recrearlos sobre nuevas bases, tratando de evitar que resulten onerosos para el fisco y los bancos centrales.

Sin embargo, los países industrializados apoyan con créditos subsidiados sus exportaciones de manufacturas, sobre todo de bienes de consumo durables y de capital, por lo tanto, si los países del MERCOSUR desean insistir como exportadores de

este tipo de bienes, probablemente deberán buscar los modos de equiparar las condiciones de competencia.

Diferente será la situación respecto del comercio entre los países del Mercado Común del Sur. Conforme a lo dispuesto por el Protocolo Nº 1, firmado por los Gobiernos de Argentina y Brasil, las dos terceras partes de las posiciones arancelarias del sector de bienes de capital ha sido liberada de gravámenes y otras restricciones al comercio mutuo. Por esta razón, puede suceder que los fabricantes de máquinas herramientas de Argentina ofrezcan sus productos en Brasil con un financiamiento en condiciones de intereses y plazos que de ningún modo pueden repetir en favor de los compradores de su propio país.

Sólo la virtual desaparición de los esquemas de financiamiento a las exportaciones, pudo evitar que se diera la curiosa circunstancia de que la producción argentina de estos bienes se vendiera totalmente en Brasil, mientras que la industria de este país cubría las necesidades en Argentina, situación que se hubiera dado en ambos casos debido a que las firmas pueden ofrecer crédito subsidiado sólo cuando exportan. Este caso ejemplifica el porqué, cuando los gravámenes a las importaciones son eliminados, deben cesar todo tipo de estímulos a las exportaciones.

#### SEGURO DE CREDITO A LA EXPORTACION

Hasta hace poco tiempo, los países de la Comunidad Económica Europea no tenían planes de armonización respecto de las agencias que otorgan cobertura de seguro a las exportaciones y los acuerdos sobre límites en los plazos de los créditos, y respecto de las tasas de interés se tomaron siempre en el marco de la OCDE y no en la CEE. A partir de 1992, en la Comunidad las cosas serán diferentes, ya que el Mercado Común será, a los efectos de este seguro, un solo territorio donde las compañías competirán entre sí. A efectos de que la competencia pueda

llegar a ser menos aguda, estas empresas están procurando asociarse entre sí, intercambiando negocios y compartiendo riesgos.

En Argentina existen dos empresas que se dedican a esta actividad, ambas privadas, siendo la más antigua la Compañía Argentina de Seguro de Crédito a la Exportación S.A. De los riesgos comerciales cubre sólo la insolvencia pero no la mora, mientras que los riesgos de carácter político los toma por cuenta y orden del Estado.

En Brasil, los riesgos comerciales (sólo insolvencia) son atendidos por la actividad privada, mientras que los riesgos políticos los toma el Estado. Sin embargo, cuando un exportador concede un crédito a un cliente por más de 4 millones de dólares, el riesgo por el excedente de esta suma es asumido por el Estado a través del Instituto de Reaseguros de Brasil.

En Uruguay existe la intención de volver a poner en vigencia el seguro de crédito a la exportación, para lo cual se encuentran en conversaciones el Banco de Seguros de Estado y la Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación.

La armonización del seguro de crédito a la exportación, ateniéndonos a la experiencia de la Comunidad Económica Europea, no tendría lugar sino hasta que se ingrese en la etapa final de perfeccionamiento del Mercado Común, que para la Comunidad llegará en 1992 y para el Mercado Común del Sur en 1995. En cuanto a la cobertura de terceros países, está previsto, de similar manera como sucederá con los bancos, que cada país mantenga su esquema con independencia de los demás. Esto es también lo que parece se puede esperar entre los países miembros del MERCOSUR.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

Comunidad Económica Europea

El origen de la Comunidad Económica Europea es uno de los procesos más interesantes y aleccionadores en el ámbito de las relaciones internacionales, no tanto por los éxitos concretos que en el campo económico y político son hoy una realidad cotidiana como por las enormes dificultades que ello implicó, fruto de complejas y durísimas negociaciones que en más de una ocasión pusieron en duda la factibilidad de la integración.

"Europa no se construirá de una sola vez ni de una única manera" la famosa frase de Jean Monnet, uno de los padres de la CEE, con el correr de los años no ha dejado de ganar en vigencia y poder predictivo respecto de lo que efectivamente ocurrió en el seno de la Europa de los Seis primero y actualmente en la Comunidad de los Doce.

Contrariamente a la creencia general, y fundamentado en el relato directo tanto de actuales autoridades de la Comunidad como de quienes tuvieron activísima participación en las primeras fases del proceso, la CEE se construyó y avanzó en función de un elemento clave y constante; la convicción de que sólo se podía volver a ocupar un espacio político, como el ejercido antes de las dos guerras mundiales, si se unían. A ello se agregó otro factor, que no debe soslayarse en ningún tipo de análisis: "el miedo".

En efecto fue el miedo Europeo a que se repitieran por enésima vez las experiencias expansionistas o la acentuación del proteccionismo comercial lo que motivó, en gran medida, la firma del Tratado de París en 1951 creando la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y en 1957 la firma de los Tratados de Roma instituyendo la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

Fue el miedo también al creciente bipolarismo este-oeste lo que sentó la convicción a nivel de la dirigencia europea sobre la necesidad de una Europa fuerte económicamente como opción alternativa al esquema de referencia, ejerciendo así una influencia mucho mayor como conjunto de lo que hubiera sido el accionar aislado de países que venían de sufrir una guerra prolongada y devastadora.

Consecuentemente se buscó un esquema en el cual se dirimiesen las controversias de todo tipo, fundamentalmente económicas, a través de un mecanismo difícil y complejo como es la negociación permanente en un marco signado, especialmente en los primeros años de vida de la CEE, más por el recelo y la desconfianza que por la búsqueda de intereses comunes.

Esto no debe resultar extraño, pues en buena medida tanto el MERCOSUR como el ya operativo Proceso de Integración entre Argentina y Brasil surgen como respuesta a la profunda crisis de las economías de América Latina y al riesgo de quedar marginados totalmente de las grandes corrientes del comercio mundial y de las inversiones, al no contar con un mecanismo eficaz de inserción en la economía mundial.

Volviendo a la frase de Monnet, la evolución de la experiencia integradora europea no fue lineal sino que experimentó varios puntos de inflexión así como períodos oscuros de gran frustración y estancamiento. La imposibilidad de avanzar conjuntamente en todos los frentes desde un principio, debido a intereses particulares así como a condicionamientos exógenos a la región, como la inconvertibilidad del dólar y la crisis del petróleo en la década de 1970, impuso una metodología de prudencia y selectividad que priorizó durante mucho tiempo lo posible por sobre lo deseable o incluso lo necesario.

Tal es así que la década de 1970 se caracterizó por cierto clima de frustración que pudo superarse con el impulso del Acta

Unica Europea del año 1986, en la cual se asumió el compromiso de conformar definitivamente un mercado interior para el año 1992. Con tal finalidad se estableció un preciso cronograma de medidas a cumplir, que comprendían básicamente la eliminación de las barreras físicas, técnicas y la armonización fiscal, aumentándose asimismo la competencia de los órganos de vocación supranacional, como el Parlamento y la Comisión, y ampliándose las esferas de acción comunitarias. El Acta Unica es uno de los hitos fundamentales en la historia de la Comunidad por los cambios que ha suscitado en todos los órdenes comunitarios.

. Al momento de la firma de los Tratados de Roma en 1957, los dirigentes europeos protagonistas de esta iniciativa eran plenamente conscientes de que un proyecto tan amplio debía necesariamente realizarse por etapas, que fueran permitiendo los ajustes necesarios para que la última fase, la de la unión, pudiera concretarse.

Esto, que ya era difícil en países de desarrollo similar y economías complementarias, presentaba no pocos desafíos en un escenario caracterizado por economías competitivas en muchos sectores, donde las asimetrías económicas y en algunos aspectos socio-culturales eran significativas.

La solidez del proceso integrador estuvo dada en buena medida por el entendimiento de que debía ser el eje Franco-Alemán, viejos protagonistas de la lucha por la hegemonía europea, el propulsor principal de las iniciativas comunitarias, tanto por la importancia de sus respectivas economías como por la garantía de estabilidad y paz que ello implicaba.

En lo estrictamente institucional, la Comunidad Europea original se basó en un esquema tripartito: un organismo de características supranacionales, la Comisión; uno donde tuvieran representación los intereses nacionales, el Consejo; un órgano parlamentario que en principio tuvo carácter más bien

declarativo, el Parlamento Europeo; y un órgano de control jurisdiccional, el Tribunal de Justicia.

Debe agregarse la creación en el año 1975 del Tribunal de Cuentas Europeo, órgano de control fiscal y presupuestario cuya necesidad habla del crecimiento de la estructura burocrática de la CEE, y otros órganos de características técnicas como el Banco Europeo de Inversiones.

Estos órganos se crearon con la finalidad de establecer un esquema que permitiera un equilibrio entre los intereses de la Comunidad en su conjunto y los de cada país miembro, en virtud de que las decisiones que concernían al establecimiento del mercado interior comunitario producirían inevitablemente fricciones entre las partes por sus efectos sobre intereses sectoriales concretos.

El proceso de adopción de decisiones en el sistema de los órganos de las Comunidades Europeas se desarrolla en las siguientes etapas:

- a) Elaboración de la propuesta por la Comisión.
- b) Emisión de dictámenes por parte del Parlamento y del Comité Económico y Social.
- c) Adopción de la decisión por el Consejo.

Este esquema simplificado esconde sin embargo una infinidad de interrelaciones que se dan en cada una de las tres fases descriptas, tanto entre las propias instituciones como entre éstas y los grupos socio-económicos que puedan verse afectados.

La Comisión por ejemplo, el órgano supranacional por excelencia, goza de absoluta autonomía en el ejercicio de su facultad exclusiva de iniciativa, sin que la misma tenga

condicionamientos formales de ningún tipo, como podrían ser el ejercicio previo de consultas o demandas de información.

Sin embargo y a los fines de que la propuesta de la Comisión contenga condiciones mínimas de aceptabilidad, este órgano normalmente celebra consultas tanto con los expertos de los países miembros como con los grupos de interés socioprofesionales.

Por otra parte, si bien la iniciativa corresponde a la Comisión, el Consejo puede requerir de la misma propuestas concretas para la realización de determinados objetivos comunitarios, entendiendo que ello no condiciona en absoluto la libertad del órgano supranacional en lo que hace al contenido de la propuesta.

Hasta tal punto prima casi siempre la actitud negociadora y equilibrada de la Comisión, que si bien por los Tratados de Roma la decisión en el seno de la misma debe hacerse por mayoría, en virtud de las consultas descriptas precedentemente el grueso de las decisiones se adoptan por consenso.

Dentro de los lineamientos expuestos el eje Comisión-Consejo es el principal en lo que a la toma de decisiones se refiere, constituye un entramado de fluidas relaciones que por las características manifestadas anteriormente normalmente evita que cualquier propuesta elevada por la Comisión no cuente ya con cierto consenso en el seno del Consejo.

La facultad exclusiva de iniciativa por parte de la Comisión significa además que el Consejo no puede modificar ninguna propuesta de la misma más que por unanimidad, lo cual es perfectamente entendible pues en ese caso se trata de una medida aprobada por la totalidad de los países.

Respecto al Parlamento Europeo, cuyas competencias han aumentado considerablemente desde la firma del Acta Unica en

1986, su participación formal en el proceso de toma de decisiones se da en tres niveles: el procedimiento consultivo, de hecho el más generalizado, el procedimiento de concertación y el procedimiento de cooperación, este último fruto de los cambios habidos a raíz del Acta Unica Europea.

El primer procedimiento ha ido cobrando con el tiempo mayor importancia en forma simultánea al mayor peso adquirido por este órgano en el seno de la Comunidad, puesto que en realidad el número de casos en los cuales la consulta es obligatoria era apenas de 18 hasta la firma del Acta Unica.

El procedimiento consultivo establece un diálogo entre el Parlamento Europeo y el Consejo, puesto que es éste el que solicita el dictamen, no impidiendo ello que la misma Comisión remita a su vez al Parlamento su propuesta para poder ganar tiempo en su estudio y para evitar así la queja a menudo manifestada por éste de que su dictamen se emite sin el tiempo suficiente y cuando ya tanto la Comisión como el Consejo tienen prácticamente acordada una posición.

Si bien las modificaciones del dictamen Parlamentario a la propuesta original de la Comisión no obligan a ésta en absoluto, aún en los casos en que el dictamen no es tenido en cuenta la Comisión siempre motiva las razones de su rechazo.

El procedimiento de concertación por su parte limita su ámbito de aplicación a aquellos actos comunitarios de alcance general que tengan implicaciones financieras importantes y cuya adopción no venga impuesta por otros actos preexistentes.

Se inicia cuando el Consejo no se adecúa al contenido del dictamen elaborado por el Parlamento, en cuyo caso se reúne la "comisión de concertación" agrupando al Consejo, representantes del Parlamento y participando la Comisión.

A partir de ese momento comienza a correr un plazo de tres meses durante el cual la comisión de referencia debe tratar de llegar a un acuerdo, decidiendo en última instancia el Consejo luego de la elaboración de un nuevo dictamen por parte del Parlamento.

La esencia de este procedimiento no reside en que el Parlamento pase a tener facultades de codecisión, sino en la capacidad de este para demorar por un plazo de tres meses la adopción de una medida.

Finalmente el proceso de cooperación con el Parlamento Europeo se aplica fundamentalmente a las decisiones que tienen que ver con la consecución del mercado único y consiste en la capacidad de codecisión parcial que tiene el Parlamento en segunda lectura.

Esencialmente consiste en lo siguiente: en caso de tratarse una medida que por su naturaleza requiera este nivel de tratamiento, la Comisión eleva al Consejo, previo dictamen del Parlamento como en el caso anterior, una propuesta que debe reflejar una posición "común" y que éste puede objetar o no, en el caso de que así ocurra ésta vuelve al Parlamento que tiene tres meses para expedirse en segunda lectura.

A partir de allí pueden ocurrir varias alternativas, o bien no se expide o no objeta las enmiendas del Consejo, en cuyo caso si tampoco lo hace la Comisión se aprueba por mayoría cualificada.

Pero en el caso de que el segundo dictamen del Parlamento no sea aceptado por el Consejo, éste para rechazarlo en su totalidad debe hacerlo por la vía de la unanimidad, mientras que si en base al segundo dictamen se logra una posición "común" la aprobación nuevamente debe hacerse por mayoría calificada.

Debe aclararse que en caso de que la Comisión a su vez rechaze las enmiendas a la propuesta del Parlamento producto de la segunda lectura, éstas sólo podrán ser aprobadas en el Consejo por unanimidad.

Es este un nuevo mecanismo que genera nuevas atribuciones al Parlamento a la vez que crea un nuevo eje, Parlamento-Comisión, que contribuye a un mayor equilibrio de poderes en el seno del aparato institucional.

Los actos jurídicos emanados del Consejo y de la Comisión pueden ser:

a) Reglamentos: Tienen alcance general, son obligatorios en todos sus elementos para la totalidad de los Estados Miembros y se aplican directamente en cada Estado Miembro. Esto significa que no es necesario un acto normativo interno, emanado de los Gobiernos para que sean obligatorios en sus territorios. Se publican en el Diario Oficial de la Comunidad y entran en vigor en la fecha que ellos mismos establezcan o, en su defecto, a los veinte días de su publicación.

b) Directivas: Obliga al Estado Miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse. Las autoridades nacionales eligen la forma y los medios que sean necesarios para su aplicación, por lo tanto, se requiere una disposición jurídica de los Estados para que se convierta en derecho interno. Se notifican a sus destinatarios y surten efecto a partir de tal notificación.

c) Decisiones: Son obligatorias en todos sus elementos para todos sus destinatarios. Se notifican a sus destinatarios y surten efecto a partir de tal notificación.

d) Recomendaciones: Constituyen una invitación a actuar y no son vinculantes.

Los reglamentos, las directivas y las decisiones deben ser motivadas y son vinculantes, mientras que las recomendaciones y los dictámenes si bien no son vinculantes tienen relevancia.

La política exterior de la Comunidad Europea se lleva a cabo fundamentalmente a través del llamado proceso de Cooperación Política Europea, que básicamente consiste en el compromiso de efectuar consultas permanentes a efectos de homogeneizar posiciones respecto de terceros, ya se trate de países u organismos internacionales.

El mecanismo de Cooperación Política Europea que en su inicio tuvo un carácter más bien informal, ha sido institucionalizado en virtud del Acta Unica de 1986 y comprende en líneas generales los siguientes elementos en cuanto a sus funciones:

a) Compromiso entre los países miembros de consultar y coordinar sus posiciones en política exterior de modo de facilitar la toma de acciones en común.

b) Toma de decisiones por consenso entre los Gobiernos.

c) Confidencialidad en las consultas.

d) Contactos directos entre los Ministros de Asuntos Exteriores.

Si bien como se mencionó anteriormente desde un punto de vista estrictamente formal la Cooperación Política Europea se formalizó hace apenas cuatro años, en los hechos y frente a terceros la Comunidad Económica Europea ha ido ganando un espacio propio en la comunidad internacional, cuya importancia en este orden crece día a día.

La CEE que en un principio era tolerada con indiferencia y desdén a nivel de las cumbres mundiales, aún en las de tipo económico, ha ido cambiando su status a lo largo de los últimos años.

Este proceso se ha ido acentuando en los últimos años dado el cambio en el contexto mundial que tiene su mayor expresión en los cambios en la Europa del Este, en la lenta pero inexorable retirada de Estados Unidos de los asuntos continentales y en la propia revitalización del proceso integrador europeo.

Sin embargo, a la fecha aún es prematuro hablar de una Política Externa de la Comunidad puesto que tan solo en un número muy limitado de asuntos puede hablarse de un común denominador frente a terceros o si se quiere de competencias delegadas en política exterior.

Quedan excluidos del proceso de Cooperación Política Europea la temática del medio ambiente, y particularmente la agricultura y el comercio. En estos casos, el accionar se lleva a cabo directamente por medio de la estructura comunitaria y el mecanismo es el siguiente: el Consejo autoriza a la Comisión a que se negocien acuerdos con terceros países, para lo cual designará un Comité Especial para asistirle en dicha tarea y fijándole las directrices del caso. Los acuerdos negociados por la Comisión serán concluidos por el Consejo, en el seno del cual serán aprobados por mayoría calificada y serán vinculantes para todos los Estados Miembros salvo en los casos en que exista incompatibilidad con el Tratado de Roma.

En caso de existir incompatibilidad será determinada por el Tribunal de Justicia en virtud de un dictamen que puede serle solicitado por el Consejo, por la Comisión o por un Estado Miembro. En esta instancia entonces, sólo podrá aprobarse el Tratado previsto por una Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros a fin de adoptar en común las

enmiendas que deben introducirse en el Tratado Originario. Estas serán aprobadas por unanimidad y entrarán en vigor una vez ratificadas por todos los Estados Miembros de conformidad con sus respectivas Constituciones.

En el caso de los acuerdos en que no exista incompatibilidad y cuya aprobación requiere mayoría calificada, serán vinculantes tanto para los Estados Miembros como para las Instituciones de la Comunidad desde el momento de la conclusión de los mismos por el Consejo.

La cooperación entre los Ministros de Asuntos Exteriores de los Doce es la base de la Cooperación Política Europea, existiendo una Secretaría que realiza la tarea de coordinación y una terna cambiante de Ministros de Asuntos Exteriores que representan a la Comunidad en el extranjero. Dicha terna está compuesta por el anterior, el actual y el próximo Ministro de los países que detentan la presidencia rotatoria de la CEE. La Comisión por su parte, en virtud de las disposiciones del Acta Única, participa activamente del proceso.

A nivel de los organismos internacionales la Comunidad Económica Europea actúa como tal, o bien los países miembros lo hacen coordinadamente, representando en ambos casos doce votos.

La prueba más elocuente de que, exceptuando un número muy limitado de cuestiones sobre la problemática exterior el común denominador es de mínima, viene dada por la regla del consenso en la toma de decisiones. Esto explica en buena medida porque todavía el resultado de la Cooperación Política Europea tiene un carácter más bien declarativo que de acciones concretas.

Dentro de la estructura institucional comunitaria quien ejerce la presidencia del Consejo ejerce también la presidencia de la Cooperación Política Europea. Esta juega un rol

importantísimo y entre sus principales responsabilidades se cuenta:

- a) Organizar y presidir las reuniones.
- b) Establecer el orden del día en las reuniones.
- c) Proponer acciones conjuntas.
- d) Formular proyectos de declaraciones conjuntas.
- e) Actuar como el portavoz de los Doce ante los foros internacionales y ante terceros países.
- f) Representar a los Doce ante el Parlamento Europeo.

En su tarea la presidencia es asistida por una pequeña Secretaría. Esta Secretaría se compone de un Secretario nombrado por los Ministros y de cinco funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores designados según un sistema de rotación y que cuentan con personal de apoyo.

La Secretaría reduce la tarea administrativa y asegura la continuidad brindando una suerte de memoria "institucional" de la actividad de la presidencia comunitaria.

Del conjunto de las Instituciones Comunitarias una de las más estrechamente ligadas a la actividad de la Cooperación Política Europea es el Parlamento. Esta relación se da fundamentalmente a nivel consultivo si bien a partir del Acta Unica Europea el Parlamento tiene facultades en orden a la aceptación de nuevos miembros así como a la suscripción de tratados con terceros países.

La presidencia de la Cooperación Política Europea informa regularmente al Parlamento sobre las cuestiones que se están analizando a fin de que las opiniones del Parlamento sean

tenidas en cuenta. Funcionalmente los mecanismos básicos de esta relación son:

a) El Ministro de Relaciones Exteriores del país que ejerce la presidencia pronuncia un discurso ante el Parlamento Europeo al principio y al final de la presidencia.

b) La presidencia participa en el seno del Parlamento en el tratamiento de las cuestiones de política exterior que revisten interés y responde ante sus miembros en representación de la Comunidad.

c) Cada presidencia a su vez participa de dos interpelaciones, confidenciales y de carácter más bien informal, con la Comisión Política del Parlamento.

Otro elemento clave en el accionar de la Cooperación Política Europea es la coordinación de posiciones en el marco de los organismos internacionales y que se lleva a cabo mediante consultas permanentes entre los representantes de los Doce, como así también entre expertos comunitarios según la materia que corresponda.

Asimismo cabe destacar la importancia que reviste el discurso pronunciado por el Ministro de Relaciones Exteriores del Estado que ejerce la presidencia en la Asamblea General de la ONU, que resume el común denominador comunitario en los principales puntos de la agenda internacional.

La cooperación a este nivel ha fructificado en un número importante de resoluciones sobre las que la Comunidad ha expresado una posición en común, así como en las declaraciones y explicaciones sobre los votos emitidos sobre alguna cuestión controvertida para los intereses de alguno de los países miembros.



La temática cubierta por la Cooperación Política Europea es aquella que más directamente concierne a los intereses europeos y por ende ha sido el conflicto Este-Oeste uno de los temas prioritarios desde la creación de la CEE.

Asimismo y dada la dependencia energética del grueso de los países miembros, el conflicto de Medio Oriente ha recibido siempre especial atención así como la problemática de aquellos países del Africa y del Asia unidos a Europa por lazos históricos y que han recibido por la vía de acuerdos preferenciales excelentes condiciones de acceso a los mercados comunitarios.

#### Perspectivas y propuestas para el MERCOSUR

Los objetivos e instrumentos previstos en el Tratado de Asunción, llaman a una reflexión relativa a las posibilidades que el marco jurídico y los órganos de dicho Tratado ofrecen a los Estados Partes para concretar el Mercado Común en los plazos establecidos.

Un proyecto tan amplio como el MERCOSUR requiere el apoyo de una firme voluntad expresada a través de instancias intergubernamentales y comunitarias que interactúen, que estén dotadas de los poderes de decisión suficientes, que tengan la capacidad jurídica necesaria y que dispongan del asesoramiento técnico como para llevar adelante el proceso de integración propuesto.

a) Durante el período de transición, que se extenderá desde la entrada en vigor del Tratado hasta el 31 de Diciembre de 1994, es necesario adoptar un conjunto de decisiones claves para poder alcanzar los objetivos de dicho instrumentos jurídico.

Es imprescindible que los Gobiernos fortalezcan el MERCOSUR, dando directivas que deban cumplirse en plazos concretos, de manera tal que será necesario elaborar un conjunto

de "medidas necesarias y suficientes, incluyendo mandatos perentorios para la definitiva conformación del Mercado Común.

Este instrumento comprendería básicamente una serie de disposiciones normativas, relativas a la coordinación de políticas macroeconómicas, particularmente en los sectores comercial, fiscal y monetario relacionado con el comercio, normas técnicas, agricultura y energía. Esto constituiría una suerte de "derecho derivado del Tratado de Asunción" y brindaría a las instancias técnicas gubernamentales y a los operadores económicos las pautas ciertas para consolidar el MERCOSUR.

En lo que hace a las cuestiones de relaciones exteriores, deberán coordinarse las políticas externas que podrían afectar la marcha del proceso constitutivo del Mercado Común. En tal sentido sería necesario celebrar consultas vinculadas con las negociaciones en el marco del GATT, el FMI y otras instancias multilaterales.

b) Sería importante la creación de un Organismo Comunitario del MERCOSUR, que se constituya en la fuente intelectual generadora de las medidas necesarias y suficientes para cumplimentar los objetivos del Tratado de Asunción y para que provea al Grupo Mercado Común de los elementos necesarios para el desarrollo de sus actividades, concentradas en la implementación técnica de la coordinación de políticas macroeconómicas, de modo tal que cuando las iniciativas lleguen al Consejo cuenten con un grado razonable de aceptación técnica para todos los Estados Partes.

Este Organismo Comunitario delinearé las políticas vinculadas a la representación externa y, por lo tanto, atenderá las relaciones exteriores del MERCOSUR. Como órgano superior al que le corresponde la conducción política y la adopción de medidas destinadas a asegurar la constitución del Mercado Común, el

Consejo del Mercado Común tendrá la decisión última sobre aspectos de representación externa.

c) La negociación puntual de los acuerdos que el MERCOSUR celebre con terceros países y las posiciones coordinadas que se presenten en foros internacionales, se sustentarán en las propuestas de carácter técnico que elabore el Grupo Mercado Común, cuyos coordinadores podrán hacer al Organismo Comunitario del MERCOSUR las recomendaciones que consideren pertinentes.

d) Será preciso complementar los Subgrupos de Trabajo existentes con un Subgrupo de Trabajo Empresarial y Sindical, con la finalidad de incorporarlos en forma institucionalizada al sistema de integración previsto en el Tratado, iniciando un proceso de coordinación de posiciones tan difíciles y renuentes a la integración como las sostenidas por una importante franja del sector empresario y de las fuerzas laborales.

Mediante este proceso se trataría, por un lado, de aportar iniciativas a los Gobiernos y, por otro lado, se retroalimentaría con las directivas que surjan de los Estados, poniendo en marcha los mecanismos adecuados para su más rápida ejecución.

e) Asimismo, convendrá establecer un Subgrupo de Trabajo Académico y de Instituciones Especializadas en Procesos de Integración, con el objeto de incorporar a estos sectores en los estudios y propuestas para la conformación del MERCOSUR.

f) La Comisión Parlamentaria Conjunta, asumiría, en principio, una función consultiva y sus pronunciamientos no tendrían carácter vinculante. Con el desarrollo del Mercado Común, la Comisión ampliaría progresivamente su ámbito de competencias y avanzaría en lo que hace a la fuerza jurídica de sus pronunciamientos, tornándose obligatorios para algunos casos específicos.

A ella se cursarán, para su consideración, las decisiones vinculadas a las relaciones exteriores del MERCOSUR.

g) También deberá preverse una instancia jurisdiccional, que garantice la aplicación del derecho en la ejecución e interpretación del Tratado de Asunción y del Derecho Derivado del mismo.

En este sentido se ofrecería a los Estados Partes distintas opciones para solucionar sus eventuales controversias. La primera sería el recurso a la vía diplomática o negociaciones directas, la segunda se encomendaría al Organismo Comunitario del MERCOSUR la consideración del tema y la formulación de recomendaciones a los Estados involucrados en el conflicto, y la tercera someter la cuestión a la decisión de un Tribunal Ad-Hoc del MERCOSUR.

La última instancia, integrada por miembros de las Cortes Supremas o de las Cámaras de Apelaciones de los Estados Partes, sería facultativa, pero una vez aceptada la jurisdicción del Tribunal sus decisiones se tornarían obligatorias para las partes intervinientes en el litigio, que durante el período de transición serían sólo los Estados Partes, es decir que no podrían acudir al Tribunal personas de carácter físico o jurídico.

h) La Secretaría Administrativa debería reforzar su papel tendiendo a emprender una función técnica especializada, que le permita con el tiempo asesorar y apoyar en todas sus actividades a los órganos del Mercado Común.

Asimismo, cumplirá las funciones de asistencia técnica y administrativa que las políticas derivadas del ejercicio de atribuciones de representación externa demanden.

i) Finalmente, se tendrá que establecer una relación interorgánica entre el Consejo y el Organismo Comunitario, en lo

referente a los procesos de adopción de decisiones y al carácter vinculante de los actos jurídicos emanados de ambos órganos.

Una vez que el proceso de integración haya alcanzado mayores niveles de operatividad dando cumplimiento a ciertos objetivos de mínima, en lo que respecta al Programa de Liberación Comercial y a la Coordinación de Políticas Macroeconómicas, y teniendo en cuenta la experiencia adquirida durante el período de transición, será necesario iniciar un proceso que contemple la atribución, en forma progresiva, de mayores competencias en general y de representación externa en particular, a los órganos comunitarios.

a) Una mayor participación del Órgano Comunitario del MERCOSUR, que deberá reflejarse en el fortalecimiento de la capacidad del mismo en lo referente a:

- Total independencia del Órgano Comunitario de los Estados Partes y facultad exclusiva de iniciativa.

- Velar por el estricto cumplimiento de los objetivos del Tratado de Asunción y de las decisiones adoptadas por los órganos del MERCOSUR.

Al reforzar la capacidad de iniciativa del Órgano Comunitario, el Grupo Mercado Común se constituiría en el apoyo logístico-técnico del mismo.

En lo que se refiere a la representación externa, el Órgano Comunitario del MERCOSUR deberá tener capacidad para coordinar políticas frente a terceros países y organismos multilaterales y negociar acuerdos internacionales. El resultado de estas negociaciones se cursará al Consejo para su aprobación definitiva, mientras que en algunas materias podría tener competencia para firmar acuerdos sin requerir la aprobación del Consejo.

b) A medida que se avanza en el establecimiento del Mercado Común, la estructura institucional comunitaria implicará mayores erogaciones presupuestarias, resultando imprescindible incrementar las atribuciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta en lo que hace a la consideración y aprobación del presupuesto.

Asimismo, se debería prever el otorgamiento en forma progresiva de competencias relativas al control parlamentario, respecto de instrumentos y acuerdos específicos que se incorporen al derecho comunitario. Deberá plantearse también la posibilidad de contar con un mecanismo efectivo de Contralor Fiscal.

También este órgano aumentaría su participación en lo referente a las políticas de representación externa. De esta manera, si pasara de formular recomendaciones no vinculantes a tener la posibilidad de intervenir más activamente, podría llegar a evitarse la consideración del acuerdo firmado por cada uno de los Congresos de los Estados Miembros.

c) A partir del 1 de Enero de 1995 se tendría que constituir el Alto Tribunal de Justicia como instancia suprema, para entender con carácter obligatorio en todas las discrepancias suscitadas en relación a la aplicación e interpretación del derecho comunitario.

d) En cuanto al Consejo del Mercado Común deberá establecerse un sistema que priorice la votación por mayoría calificada, permitiendo una situación de mayor equilibrio entre los miembros en el proceso de la toma de decisiones.

El criterio de unanimidad solamente se debería utilizar en los siguientes casos: enmiendas o adiciones al Tratado, adhesión de nuevos miembros, determinación de las contribuciones de cada Estado Parte, designación de los magistrados, cuestiones de

representación externa y cuando se persiga modificar o rechazar una propuesta ya aprobada por el Organo Comunitario del MERCOSUR.

e) Finalmente, debería reforzarse la relación interorgánica, mediante una fluida cooperación que posibilite la existencia de un mínimo de condiciones de aceptabilidad a la hora de su tratamiento definitivo en el Consejo.

BIBLIOGRAFIA

ESTRUCTURA ORGANICA Y TOMA DE DECISIONES EN EL MERCOSUR

Jesús Sabra

Jorge Horacio Lavopa

María Cristina Boldorini

Facundo Vila

Leonardo Hekimián

7a. Convención de Bancos Privados Nacionales

Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA)

Buenos Aires, Agosto 1991

ATRIBUCIONES DE REPRESENTACION EXTERNA EN LOS PROCESOS DE  
INTEGRACION ECONOMICA REGIONALES. PROPUESTAS PARA EL MERCOSUR

Jesús Sabra

Jorge Horacio Lavopa

María Cristina Boldorini

Facundo Vila

Leonardo Hekimián

7a. Convención de Bancos Privados Nacionales

Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA)

Buenos Aires, Agosto 1991

ARMONIZACION DE POLITICAS CREDITICIAS, FISCALES Y DE  
PROMOCION DE EXPORTACIONES

Elvio Baldinelli

Integración Latinoamericana

Instituto para la Integración de América Latina (INTAL)

Mayo 1991

LAS INSTITUCIONES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA  
Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS  
Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades

UN ESPACIO FINANCIERO EUROPEO  
Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades

LA POLITICA AGRICOLA DE LA COMUNIDAD EUROPEA  
Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades