

La integración de Argentina en el MERCOSUR. Revisión de antecedentes y evaluación del desarrollo y perspectivas del acuerdo regional.

Abril 1998

Informe elaborado por:
JORGE LUCANGELI

INDICE TEMATICO

I. Introducción

II. Antecedentes históricos
del Tratado de Asunción

III. El Tratado de Asunción

IV. Las dificultades del período
de transición

V. Algunos resultados del proceso
de integración durante
el período de transición

VI. Los resultados de Ouro Preto

VII. Los avances del MERCOSUR
luego de Ouro Preto

VIII. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Cuadros

I.- INTRODUCCION

MERCOSUR acaba de celebrar -hace pocos meses- su tercer aniversario como unión aduanera. Como ya ha sido señalado reiteradamente, es una unión aduanera incompleta o imperfecta ya que no sólo se verifica excepciones a la aplicación del "arancel externo común" (AEC) sino que también el libre comercio intra-regional enfrenta restricciones. A pesar de los numerosos intentos habidos, pasado tres años de la reunión de Ouro Preto (diciembre de 1994) los avances realizados por los países socios para consolidar el proceso de integración han sido muy pobres. Recién en la última Cumbre de Presidentes del MERCOSUR realizada en Montevideo en diciembre de 1997 se aprobó el Acuerdo Marco que orientará las negociaciones para la liberalización del comercio de servicios. Pero, a pesar de las imperfecciones de la unión aduanera -acentuadas recientemente con el aumento del AEC de manera no uniforme para todos los socios-, las mayores deficiencias o limitaciones que presenta el MERCOSUR están referidas al funcionamiento de la zona de libre comercio. Lo cual no deja de resultar paradójico ya que, en general, una "unión aduanera" (UA) se asienta en una "zona de libre comercio" (ZLC); se supone a la UA como un estadio superior del proceso de integración que se alcanza una vez consolidada la ZLC. El MERCOSUR, sin embargo, no parece haber seguido este paradigma.

El escaso vigor evidenciado por MERCOSUR durante estos tres años contrasta, de manera elocuente, con el gran dinamismo que tuvo el proceso de integración desde la firma del Tratado de Asunción (marzo de 1991) hasta la Cumbre de Ouro Preto. Y es, precisamente, este el eje alrededor del cual pivotea el documento que se presenta. El período que abarca desde la firma del Tratado de Asunción hasta Ouro Preto puede calificarse como la "etapa fácil" del proceso de integración; en tanto que a partir de 1995 y hasta el presente se ha transitado la "etapa compleja" del proceso de integración.

El documento rastrea las causas que explican este diferente ritmo del proceso de integración. El argumento central se refiere a que el Programa de Liberación Comercial -mecanismo incluido en el Tratado de Asunción consistente en un cronograma lineal y automático de reducción de los aranceles para el comercio intra-MERCOSUR- coincidió con la apertura comercial indiscriminada encarada por la mayoría de los países latinoamericanos. A partir de Ouro Preto, con la puesta en funcionamiento de la unión aduanera, el progreso del proceso de integración -que supone perder cierta autonomía en el uso de los instrumentos de política económica- se desaceleró significativamente ya que las restricciones macroeconómicas impusieron limitaciones a la cesión de grados de libertad en el manejo de la política económica.

En el capítulo siguiente se desarrollan los principales antecedentes que condujeron a la firma del Tratado de Asunción, siendo la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) y la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) los más remotos como intentos por lograr el desmantelamiento de las barreras comerciales entre los países latinoamericanos. Pero el retorno a la democracia de los países de la región fue el hecho político trascendente que permitió acelerar el fenómeno de la integración.

En el Capítulo III se examinan los contenidos principales del Tratado de Asunción y los mecanismos que fueron incluidos en el mismo a fin de alcanzar la unión aduanera en enero de 1995. Esencialmente, se repasa en el Programa de Liberación Comercial con su lista de excepciones y la definición de los organismos que administrarían el MERCOSUR hasta llegar a la puesta en marcha de la unión aduanera.

En el Capítulo IV se analiza, con algún detalle, las dificultades que hubo que atravesar durante lo que se denominó el "período de transición", esto es, entre la firma del Tratado de Asunción y la puesta en marcha de la unión aduanera. Durante ese período, MERCOSUR debía definir el arancel externo común y la armonización de un amplio conjunto de instrumentos de política comercial. La aplicación del programa de estabilización en Argentina junto con la aceleración del fenómeno inflacionario en Brasil hicieron sumamente trabajosas las negociaciones para ir concretando los distintos mecanismos de la unión aduanera. En este sentido, algunos sectores industriales de Argentina intentaron retrasar el cronograma de reducciones arancelarias y la plena entrada en vigencia del libre comercio intra-regional. Pero, a pesar de las dificultades y las resistencias de algunos sectores, el proceso continuó avanzando y los datos acerca de la evolución del intercambio comercial muestran que lo hizo a un ritmo sumamente vigoroso. Esta última cuestión se examina en el Capítulo V.

En los dos capítulos siguientes, se desarrollan los resultados a los que se arribó en la reunión de Ouro Preto -en donde se puso en marcha la Unión Aduanera- y los progresos logrados luego de esa reunión cumbre. Como ya fuera señalado, los progresos han sido -realmente- bastante pobres, si bien cabe destacar algunos logros significativos en lo que se refiere al relacionamiento con otros bloques y países, especialmente con la incorporación de Chile, alcanzándose un acuerdo de libre comercio. Por último, en el Capítulo VIII, se desarrollan las principales conclusiones del trabajo, destacándose las causas que permiten explicar el distinto dinamismo manifestado por el proceso de integración regional.

• • II.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRATADO DE ASUNCIÓN

El 18 de febrero de 1960 se firmó en la ciudad de Montevideo el "Tratado de Montevideo 1960" por el cual las Partes Contratantes acordaron la creación de la "Asociación Latinoamericana de Libre Comercio". El objetivo de ALALC fue la constitución de una zona de libre comercio en un plazo de doce años que luego fue ampliado a veinte. Durante este período debían eliminarse

gradualmente todos los gravámenes y restricciones que obstaculizaran el intercambio comercial entre los países socios. Este proceso se llevaría a cabo mediante negociaciones periódicas a través del mecanismo de listas: las "**listas nacionales**" y la "**lista común**".

En las **listas nacionales** se incluirían todas las concesiones que cada Parte Contratante otorgaba al resto de los países, es decir, contenía ventajas concedidas, en virtud del **principio de la nación más favorecida**, por cada país miembro de la ALALC a los restantes, pudiendo retirar productos de esas listas cuando el país que otorgó la concesión enfrentara dificultades económicas. La **lista común** se negociaba multilateralmente cada tres años. Los productos incluidos en la lista común no podían ser objeto de restricciones no arancelarias ni de cupos.

Los países miembros de la ALALC no pudieron cumplir los objetivos que se habían fijado en el Tratado de Montevideo de 1960. El fracaso de la ALALC debe rastrear, entre otros motivos, en los objetivos un tanto ambiciosos que se había propuesto. Si se considera que al momento de firmarse el Tratado en 1960 los países latinoamericanos estaban profundizando su "**proceso de sustitución de importaciones**" era de esperar que el desmantelamiento de las tarifas entre los socios fuera resistido.

A principios de la década de los sesenta, los controles cambiarios y las restricciones cuantitativas a las importaciones comenzaron a ser sustituidos por los mecanismos de precios basados en los derechos de importación o impuestos adicionales de efecto equivalente. Argentina presentaba un promedio simple de derechos aduaneros para todo el universo arancelario de 91,5%, Brasil 40%, Colombia 41%, Chile 49% y Venezuela 56%. En el caso de los bienes manufacturados de consumo, Argentina tenía un promedio arancelario de 110%, Brasil 50,4%, Colombia 100%, Chile 83,4% y Venezuela 111% (Macario, 1969).

Los países de la región -principalmente los de mayor tamaño- estaban embarcados en un proyecto similar: desarrollar su industria manufacturera y, en consecuencia, no podían abrir sus mercados a la competencia de sus socios regionales. De ahí que las concesiones otorgadas en el marco de la ALALC se concentraran, esencialmente, en aquellos productos en los cuales los países exhibían ventajas comparativas frente a sus socios y, por lo tanto, no eran productos que compitieran con los de los otros países.

La escasa capacidad de la ALALC para recrear un área de libre comercio dio como resultado la revisión del documento jurídico y culminó el 10 de agosto de 1980 con la firma del Tratado de Montevideo de 1980 que instituyó la Asociación Latinoamericana de Integración. La ALADI se fijó como objetivo final de largo plazo el establecimiento de un mercado común latinoamericano pero, a diferencia de ALALC, éste es más flexible puesto que no dispone plazos estrictos para su cumplimiento y, además, permite celebrar acuerdos entre dos o más países no generalizables al resto. En ALALC se aplicaba el principio general de la **cláusula de la nación más favorecida**, lo cual implicaba la extensión automática de las concesiones negociadas bilateralmente a los restantes países miembros. En la ALADI se otorga a los países miembros la posibilidad de negociar acuerdos con un enfoque selectivo, resultando así la celebración de acuerdos de alcance parcial en los que no intervienen la totalidad de los países miembros.

Pero si bien la experiencia de la ALADI fue valiosa en cuanto a promover la fluidez del comercio entre los países de la región, la superación de ciertas disensiones en las relaciones argentino-brasileñas contribuyeron enormemente -como era de suponer- a construir los cimientos del acuerdo de integración. La última gran cuestión de política exterior que continuaba afectando las relaciones bilaterales fue superada con el Acuerdo Tripartito sobre Corpus e Itaipú entre la Argentina, Brasil y Paraguay firmado por los tres países en octubre de 1979 en el que se establecieron las cotas de las represas hidroeléctricas.

El conflicto por la Cuenca del Plata se había agudizado a partir de 1966 como consecuencia de la utilización de los recursos hídricos de la cuenca. La disputa se centraba en las cotas que deberían tener las represas hidroeléctricas que se construirían sobre el río Paraná. Argentina abogaba por el mecanismo de la "consulta previa" a fin de conciliar los intereses de los países involucrados, mecanismo al que se resistía Brasil. Cuando Paraguay y Brasil suscribieron el Tratado de Itaipú (mayo de 1973) para la construcción de la represa del mismo nombre, hubo

que acelerar las negociaciones con Brasil ya que Argentina había planeado construir la represa de Yacuyretá y Corpus con Paraguay aguas abajo de Itaipú, con lo que la definición de la cota de Itaipú resultaba crucial para hacer viables los proyectos hidroeléctricos argentino-paraguayos (Herrera Vegas, 1996). La cooperación continuó mediante la firma de un convenio de cooperación nuclear en 1980 que hacía referencia al intercambio y capacitación del personal técnico, la protección física del material nuclear, la explotación y rastreo del uranio y la seguridad nuclear.

Pero, indudablemente, el hecho decisivo que favoreció el acercamiento entre Argentina y Brasil fue el retorno a la democracia en ambos países. Los gobiernos militares argentinos fueron siempre proclives a fomentar la rivalidad con el país vecino, al cual le atribuían "vocación expansionista imperial". En consecuencia, la política exterior argentina durante los gobiernos militares exacerbaba la competencia con Brasil antes que fomentar la cooperación y la integración.

La restauración de la democracia en 1983, luego de más de 7 años de la más cruenta dictadura militar que tuvo Argentina, implicó cambios políticos y económicos de significación. Argentina enfrentaba un gran aislamiento frente a Europa y EE.UU. A los reclamos por la plena vigencia de los derechos humanos se sumaba el desprestigio ganado por los militares argentinos con motivo de la Guerra de las Malvinas. El gobierno del Presidente Alfonsín no sólo tuvo que bregar por la reconstrucción de las instituciones democráticas, sino también por afianzar las deterioradas relaciones internacionales de Argentina. Pero la "crisis de endeudamiento" impuso severos condicionantes al desenvolvimiento del gobierno democrático recién asumido.

El proceso de integración argentino-brasileño se inicia conjuntamente con los esfuerzos que estaba llevando a cabo el gobierno nacional de estabilización de las variables macroeconómicas a través de la puesta en marcha del Plan Austral. El instrumento inicial del nuevo esquema de integración fue la "**Declaración de Iguazú**" suscripta el 30 de noviembre de 1985 por los Presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney. En esta declaración se destaca "la permanente disposición de los dos pueblos de estrechar en forma creciente sus lazos de amistad y solidaridad". Como consecuencia de esta declaración se decide crear la "Comisión Mixta" integrada por representantes gubernamentales y sectores privados y presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países. Como resultado de los trabajos de esta comisión se firma el 29 de julio de 1986 el "**Acta para la Integración Argentino-Brasileña**" en la cual se establece el **Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil**. Asimismo el 10 de Diciembre de 1986 se firma el "**Acta de Amistad Argentina-Brasileña Democracia, Paz y Desarrollo**" en la cual se refleja "la inquebrantable voluntad de las dos naciones de asegurar el éxito del Programa de Integración y Cooperación Económica".

Los principales instrumentos de esta primera etapa fueron los "Protocolos" que establecían los mecanismos para la desgravación arancelaria y la eliminación de medidas para-arancelarias, a partir de la inclusión de productos en listas comunes mutuamente convenidas. El número total de estos Protocolos ascendió a 24, firmados en ocasión de seis encuentros presidenciales.

Estos protocolos abarcaban una amplia gama de temas e incluían acuerdos comerciales para un conjunto significativo de sectores productivos. Así se acordaron, entre otros, **los protocolos de Bienes de Capital, de Trigo, de Expansión del Comercio, de Empresas Binacionales, de Energía, de Biotecnología, de Cooperación Aeronáutica, de Siderurgia, de Transporte Terrestre y Marítimo, Cooperación Nuclear, de la Industria Automotriz y de la Industria de la Alimentación**; entre julio de 1986 y abril de 1988 (Castillo, 1993).

El **Protocolo de Bienes de Capital** fue, desde sus inicios, el "núcleo dinámico" del Programa de Integración. Esto se debió a dos razones básicas. **Primero** que no existía, entre ambos países, un sector primario tal que permitiera un esquema de equilibrio intrasectorial. **Segundo** que en el sector de bienes de capital, la utilización intensiva de tecnologías flexibles y de mano de obra especializada disminuiría para Argentina las desventajas frente a Brasil en las escalas y en los costos de producción. Además, este sector ofrecía innumerables posibilidades de

inversión e investigación conjunta y considerables efectos de arrastre sobre otros sectores de ambas economías.

En este Protocolo se acordó un universo de bienes sobre el cual se negociaron progresivamente Listas Positivas Comunes con tratamiento de "producto nacional", es decir con arancel cero y sin restricciones para-arancelarias, negociándose aproximadamente el 50% del universo. Partiendo de una lista original de 224 productos en diciembre de 1986, se incorporaron 126 productos más en 1987, 129 en 1988, 640 en 1989 y 300 en 1990.

El objetivo del **Protocolo de Trigo** fue asegurar volúmenes de venta mínimos para Argentina. Se previó la venta progresiva de 1,38 millones de toneladas para 1987, 1,45 para 1988, 1,55 para 1989, 1,7 para 1990 y 2,0 anuales para el período 1991-93. El trigo ofrecía una buena base para la complementación mutua dada la dependencia brasileña del trigo importado. Brasil era uno de los principales compradores de trigo argentino y, viceversa, Argentina era uno de los principales vendedores de trigo a Brasil. Esta situación podía corregir parte del desequilibrio que mostraba el comercio de Argentina con Brasil.

El **Protocolo de Expansión del Comercio** se propuso la expansión gradual, sostenida y equilibrada del intercambio a través de la negociación de preferencias por productos y la eliminación de las barreras no arancelarias. Las listas incluídas en los Protocolos son Listas Comunes con arancel cero. El principal instrumento fue el **Acuerdo de Alcance Parcial** que implicó la renegociación de las preferencias mutuas negociadas con anterioridad. La renegociación tuvo un fuerte impacto sobre el intercambio comercial que aumentó progresivamente de U\$S 1.400 millones en 1987 a más de U\$S 3.000 millones en 1991, ya que la mayor parte del mismo se realizaba a través de este Acuerdo. Se estableció, además, un mecanismo de equilibrio que operaría vía profundización de preferencias en la medida en que el superávit de una de las partes superara el 8% del intercambio global.

A través del **Protocolo Siderúrgico** se buscó la ampliación del mercado para posibilitar la reducción de costos y la intensificación del intercambio de productos que compensasen necesidades recíprocas de las industrias de ambos países. Se estableció la máxima preferencia arancelaria (arancel cero) para la provisión mutua de productos de fundición de hierro y acero. Desde la vigencia de este Protocolo (10/12/87) el intercambio de los productos negociados registró un significativo aumento en las ventas argentinas a Brasil, que pasaron de U\$S 652 mil en 1987 a U\$S 59 millones en 1989.

Las peculiaridades del sector retardaron la negociación del **Protocolo Automotriz** que finalmente concluyó a principios de 1988. Los objetivos planteados fueron expandir el comercio bilateral y la producción, reducir costos unitarios, aumentar los índices de nacionalización y estimular las inversiones de investigación y desarrollo tecnológico.

Cuadro 1

ARGENTINA

Intercambio comercial con Brasil - 1980-1991

(millones de u\$s)

Período Comercio Total Exportaciones Importaciones

hacia Brasil desde Brasil

1980 1.848,02 756,50 1.091,52

1981 1.466,79 586,58 880,22

1982 1.216,59 550,23 666,36
1983 1.012,68 358,07 654,61
1984 1.364,01 510,90 853,11
1985 1.017,10 468,87 548,24
1986 1.415,32 736,99 678,34
1987 1.406,47 574,69 831,78
1988 1.686,49 707,10 979,39
1989 1.961,10 1.238,99 722,11
1990 2.044,82 1.399,68 645,14
1991 3.090,17 1.614,68 1.475,49

Fuente: CTIC/DECEX/MEFP (Brasil)

Para los productos negociados (vehículos automotores, autopartes, piezas y componentes fabricados en territorio de ambos países) habría un arancel cero y no existirían las restricciones para-arancelarias, a excepción de las acordadas por las partes. Se determinaron, también, cuotas anuales de intercambio de vehículos terminados junto a las autopiezas correspondientes incluidos en Listas Comunes.

Mediante el **Protocolo de la Industria de la Alimentación** se persiguió la ampliación semestral, desde mediados de 1988 hasta fines de 1993, de una lista común original de 200 productos para los cuales se convino la eliminación de restricciones arancelarias y no arancelarias, así como la compatibilización de controles fitosanitarios. La primera ampliación incluyó 115 productos adicionales. En el primer año de vigencia del Protocolo las exportaciones argentinas de productos alimenticios a Brasil aumentaron un 18%, especialmente la de los productos lácteos.

Todos estos acuerdos permitieron incrementar las corrientes comerciales de manera significativa y sentaron las bases para la profundización del proceso de integración regional.

• • III.- EL TRATADO DE ASUNCION

En noviembre de 1988, en la ciudad de Buenos Aires, el gobierno argentino y el brasileño acordaron a través del **"Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil"** la consolidación del proceso de integración entre ambas naciones. En una primera etapa, se contemplaba la remoción de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios que se alcanzarían en un plazo de diez años. En una segunda, se procedería a la armonización gradual de todas las políticas necesarias para la formación de un mercado común. En este tratado, por primera vez, se manifiesta el objetivo de alcanzar un mercado común entre ambos países.

En el «**Acta de Buenos Aires**» de julio de 1990 se decidió el establecimiento de un mercado común entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil el que debería encontrarse conformado el 31 de diciembre de 1994. El «**Acta de Buenos Aires**» es, pues, el antecedente inmediato del «**Tratado de Asunción**» y los instrumentos e instituciones definidas en el Acta fueron luego incorporados en el referido tratado.

En el "**Acta de Buenos Aires**" se incluyeron dos anexos. En el **Anexo I** se detalla la metodología para formar el mercado común. La misma se basa en dos pilares fundamentales: el **primero** está dado por rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para llegar al 31 de diciembre de 1994 a arancel cero; el **segundo** puntualiza la necesidad de coordinar y armonizar la políticas macroeconómicas de ambos países.

El **Anexo II** creó el "**Grupo de Trabajo Binacional para la Conformación del Mercado Común entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil**" cuya función sería elaborar y proponer todas las medidas que permitieran dar cumplimiento a los objetivos y plazos fijados por el Acta de Buenos Aires.

Finalmente, el 26 de marzo de 1991, en la ciudad de Asunción del Paraguay, se firmó el "**Tratado para la Constitución de un Mercado Común**" entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. El objetivo central que se fijó en el **Tratado de Asunción** es la **integración de los Estados Parte**, a través de:

- – **la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos** mediante, entre otros, la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- **el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común** con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;
- **la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte**: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;
- **el compromiso de los Estados Parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes**, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

La constitución definitiva del Mercado Común debía estar conformada al 31 de diciembre de 1994. Para el período de transición se delineó un conjunto de instrumentos a fin de facilitar el tránsito hacia la conformación de la Unión Aduanera el 1º de enero de 1995. Estos mecanismos fueron:

- i) Un **Programa de Liberación Comercial que consistió en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas**, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, a fin de llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel nulo para el comercio intra-regional. El cronograma de rebajas arancelarias se inició en enero de 1990 con un 40% de reducción mínimo para todo el universo arancelario (en algunos casos era superior) y fue aumentando en 7 puntos porcentuales cada semestre, alcanzando el 31 de diciembre de 1994 el 100% de desgravación para el comercio intra-MERCOSUR.
- ii) Cada uno de los cuatro países miembro presentó una **Lista de Excepciones al Programa de Liberación Comercial** que se irían reduciendo progresivamente hasta desaparecer el 31/12/94 (Argentina y Brasil) y el 31/12/95 (Paraguay y Uruguay).

iii) **La coordinación de políticas macroeconómicas** que se realizaría gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias.

iv) **La definición del arancel externo común** que debería incentivar la competitividad externa de los Estados Parte y estaría vigente el 1o. de enero de 1995.

v) **La adopción de acuerdos sectoriales**, con la finalidad de optimizar la utilización y movilidad de los factores productivos y alcanzar escalas operativas eficientes.

Con la finalidad de asegurar la conformación del Mercado Común se crearon distintos Subgrupos Técnicos (SGT) con la intención de que avanzaran en la armonización de las distintas políticas sectoriales y macroeconómicas. Los subgrupos creados fueron los siguientes:

- • 1) Asuntos Comerciales.
- 2) Asuntos Aduaneros.
- 3) Normas Técnicas.
- 4) Política Fiscal y Monetaria.
- 5) Transporte Terrestre.
- 6) Transporte Marítimo.
- 7) Política Industrial y Tecnológica.
- 8) Política Agropecuaria.
- 9) Política Energética.
- 10) Coordinación de Políticas Macroeconómicas.
- 11) Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social.

Los SGTs desarrollaron una intensa tarea de armonización de normas con la finalidad de dismantelar los distintos impedimentos que afectaban una fluida circulación de los bienes en el mercado ampliado. Los SGTs más relevantes han sido el SGT 1 "Asuntos Comerciales" cuya mayor responsabilidad consistió en el relevamiento de las "restricciones no arancelarias" que afectaban el comercio intra-zona, el SGT 2 cuya tarea se concentró en armonizar las normativa aduanera y el SGT 10 "Coordinación de Política Macroeconómicas" que tuvo la responsabilidad de definir el "arancel externo común" (AEC).

Con algunas modificaciones, el **Tratado de Asunción** estableció órganos de administración y ejecución del MERCOSUR similares a los definidos en el "Acta de Buenos Aires". El **Consejo del Mercado Común (CMC)** es el órgano superior del Mercado Común, correspondiéndole la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos. Está integrado por los respectivos Ministros de Relaciones Exteriores -que tendrán a su cargo la coordinación del mismo- y los de Economía, de cada uno de los Estados Partes. El CMC se reunirá todas las veces que sus miembros lo estimen oportuno y, por lo menos, una vez al año deberá reunirse con los respectivos Presidentes de cada uno de los Estados Partes. También podrán ser invitados a participar de sus reuniones otros Ministros o autoridades que tengan nivel ministerial. La Presidencia del Consejo es ejercida rotativamente por períodos de 6 meses por cada uno de los Estados Partes, en orden alfabético.

El **Grupo Mercado Común (GMC)** es el órgano ejecutivo del Mercado Común y tiene por funciones el velar por el cumplimiento del Tratado, tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo, proponer las medidas concretas tendientes a la aplicación del Programa de Liberación Comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de los acuerdos frente a terceros, fijar el cronograma de trabajo que asegure el avance hacia la constitución del Mercado Común, crear Subgrupos de Trabajo para el cumplimiento de sus cometidos. El GMC está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos que representan al Ministerio de Relaciones Exteriores -tiene a su cargo la coordinación del Grupo- al Ministerio de Economía (áreas de Industria, Comercio Exterior y/o Coordinación Económica) y al Banco Central de cada uno de los Estados Partes. El GMC se reúne en forma ordinaria o extraordinaria. Las reuniones ordinarias se realizan en forma rotativa por orden alfabético en los Estados Partes una vez cada tres meses y las extraordinarias se realizarán en cualquier momento a solicitud de cualquier Estado Parte en lugar a convenir.

Durante el período de transición, los Estados Parte adoptaron otros tres instrumentos adicionales: un "**Régimen General de Origen**", un "**Sistema de Cláusulas de Salvaguardia**" y un "**Sistema de Solución de Controversias**"; todo ello con el objeto de facilitar la definitiva constitución del Mercado Común.

El **Régimen General de Origen** contemplaba la aplicación del criterio del "salto de posición arancelaria" para calificar como originaria del MERCOSUR a una mercancía cuyos insumos no fueran originarios de los Estados Partes; pero en caso de que no se produjera el salto de posición, se consideraría como originaria toda mercancía cuyos insumos no exceda el 50% del valor FOB. En este sentido, MERCOSUR incorporó la normativa de ALADI en lo referido al régimen de origen.

El mecanismo de las **Cláusulas de Salvaguardia**, común a todos los acuerdos de libre comercio, contemplaba la aplicación del mismo cuando las importaciones de un determinado producto causaran daño o amenaza de daño grave a su mercado como consecuencia de un aumento significativo de las importaciones del producto en un corto período, proveniente de otros Estados Partes.

El **Grupo Mercado Común** sería el organismo de aplicación de las cláusulas de salvaguardia y ante la consulta presentada por el país importador afectado, debería expedirse en un plazo de alrededor de un mes. Los criterios a los que se recurriría para la aplicación de cláusulas de salvaguardia hacían referencia a qué proporción del nivel de producción y capacidad instalada local afectaban las importaciones de un país socio, como así también su nivel de empleo, participación en el mercado y el monto de comercio entre los países involucrados. De cualquier manera, el mecanismo de las cláusulas de salvaguardia contemplaba, a fin de no interrumpir las corrientes de comercio intra-regional, el otorgamiento de cuotas de importación en el marco del Programa de Liberación Comercial por parte del país afectado.

Por último, el Tratado de Asunción incluyó un tercer anexo con un mecanismo de **Solución de Controversias** que luego sería definido mediante el Protocolo de Brasilia, instrumento que contemplaba el mecanismo que se utilizaría para resolver disputas que podrían surgir a partir de la aplicación del Tratado. Si bien el Protocolo de Brasilia fue aprobado por los países socios en diciembre de 1991, recién entró en vigencia el 24 de abril de 1993, una vez que fuera ratificado por los parlamentos de los cuatro países miembros del MERCOSUR. El Protocolo de Brasilia establece como mecanismo para la solución de los diferendos entre los países -no hay posibilidad de la presentación de un particular- la designación de árbitros ad-hoc, sin un tribunal con sede permanente y, fundamentalmente, sin carácter de supranacionalidad de un tribunal. En última instancia, fue un mecanismo diseñado para el período de transición.

• • IV.- LAS DIFICULTADES DEL PERIODO DE TRANSICION

Como fuera señalado, durante la etapa de transición el MERCOSUR debía definir el arancel externo común que regiría a partir del 1o. de enero de 1995, la política comercial común y coordinar la política macroeconómica. Debe admitirse que el programa resultaba un tanto ambicioso, de ahí que se presentaran ciertos obstáculos que hubo que ir sorteando, apelando a la capacidad negociadora de los representantes de los países socios.

En primer lugar, un dato relevante a tener en cuenta es que el proceso de integración regional se inicia con una situación macroeconómica bastante complicada en los dos países más grandes de la región. Argentina inauguraba su Programa de Convertibilidad apenas firmado el Tratado de Asunción, luego de haber pasado por un proceso hiperinflacionario, en tanto Brasil intentaba realizar su proceso de ajuste. Argentina fue ordenando su situación macroeconómica, en tanto que Brasil se deslizaba hacia un proceso inflacionario intenso.

El Programa de Convertibilidad exige que la oferta monetaria tenga una exacta contrapartida al tipo de cambio de un peso por dólar en las reservas de moneda extranjera del Banco Central. El tipo de cambio se ha utilizado como "ancla" de los precios y se renunciaba a fijar la oferta monetaria, ya que obliga a una relación estricta con el balance de pagos externos. La convertibilidad clausuró -de esta forma- toda posibilidad de financiar el gasto público con crédito fiscal (Canitrot, 1992).

Como refuerzo del anclaje cambiario, el programa incluyó la liberalización del mercado interno a las importaciones y la adopción de una estructura arancelaria de tres niveles -22%, 13% y 5%- que significó una reducción importante en el nivel de protección ya que de un promedio de protección nominal de 18,4% para 1990, el nuevo esquema tarifario promediaba una tasa de protección nominal de 11,6% (Lifschitz y Crespo Armengol, 1995).

Los resultados del Plan de Convertibilidad desde el punto inflacionario fueron positivos. Los precios al consumidor crecieron 19% entre julio de 1991 y junio de 1992. Pero, también, como sucede con estos programas de rápida desaceleración inflacionaria con tipo de cambio fijo, hubo una fuerte expansión del nivel de actividad. Luego de una caída del PBI del 6% en 1989 y estancamiento en 1990, el PBI creció un 8,9%, 8,7% y 6% en los tres años subsiguientes, respectivamente.

Las discrepancias entre el desempeño de la economía argentina y la brasileña se fueron acentuando. Las asimetrías macroeconómicas no contribuyeron a aliviar los ya de por sí traumáticos momentos de la transición hacia la Unión Aduanera. La rápida recuperación del nivel de actividad de Argentina, combinado con un tipo de cambio fijo que partió de un nivel relativamente atrasado trajo como consecuencia un rápido deterioro de la cuenta corriente. El saldo comercial deficitario con Brasil también sufrió un rápido incremento. Por otro lado, la depreciación del cruzeiro contribuía a mejorar la competitividad de los productos brasileños y a desmejorar la balanza comercial de Argentina con Brasil.

La coordinación macroeconómica que pregonaba el Tratado de Asunción se hacía imposible de concretar. Por un lado, el Programa de Convertibilidad instrumentado en Argentina limitaba la capacidad de coordinación por la rigidez que mostraba un conjunto de instrumentos (política cambiaria, política monetaria). En el caso de Brasil, recién a partir de la puesta en marcha del Plan Real se puso de manifiesto la voluntad política de contener la inflación, luego de haber llegado a tasas inusitadamente persistentes superiores al 30% mensual.

No fue posible durante el período de transición avanzar en la armonización de las políticas macroeconómicas. Los intentos por coordinar políticas se orientaron a la política cambiaria, pero no llegaron muy lejos. Argentina pretendía armonizar los tipos de cambio nominales en la medida en que su tipo de cambio está fijo y perseguía, de esa manera, embarcar a Brasil en una aventura similar. Brasil, por el contrario, trataba de acotar las variaciones del tipo de cambio real ya que consideraba que la paridad cambiaria nominal argentina no era sostenible por un largo período.

Los frustrados intentos de coordinación macroeconómica -concepto muchas veces un tanto ambiguo- no hicieron más que confirmar la gran paradoja que el mismo encierra. En momentos

de gran inestabilidad -que ha sido la característica de las economías de la región hasta hace muy poco tiempo- la "demanda de coordinación" de políticas macroeconómicas es muy grande, pero la capacidad de "ofrecer coordinación" es muy baja por parte de los países que enfrentan profundos procesos de inestabilidad (inflación, déficit comercial, desequilibrio fiscal, etc.). Por el contrario, cuando se atraviesan momentos de estabilidad, la "oferta de coordinación" es muy alta; sin embargo, la "demanda" es baja ya que no se requiere de la misma (Heymann y Navajas, 1992).

En segundo lugar, con este marco macroeconómico como telón de fondo, a mediados de 1993 se iniciaron las negociaciones para definir el Arancel Externo Común (AEC). Se había acordado que el AEC máximo sería de 20% y se definirían 11 niveles de alícuotas partiendo del 0% y con escalones de 2 puntos. Para algunas posiciones se podría fijar un arancel excepcional del 35%.

La negociación del AEC fue ardua pues no se definió una metodología precisa para fijarlo. Cada país pretendía imponer su propia estructura arancelaria. Tanto Argentina como Brasil habían venido reduciendo drásticamente sus niveles arancelarios. A mediados de 1993 el promedio arancelario de Argentina había subido al 13%, en tanto que Brasil presentaba algunos puntos más altos. Sin embargo, a la tarifa argentina había que agregarle la Tasa de Estadística que había sido elevada de 3% a 10% a fines de 1992. El incremento de la Tasa de Estadística -originalmente una tasa destinada al mantenimiento de las estadísticas de comercio exterior- fue utilizado como forma de frenar el fuerte incremento de las importaciones, especialmente desde Brasil. Este manejo de la Tasa de Estadística provocó algunas dificultades en las negociaciones del MERCOSUR, que fue superado por la buena disposición de Brasil para aceptar la medida.

La definición del AEC debía ajustarse a ciertos criterios:

- i) Un arancel promedio de alrededor del 11%.
- ii) Los insumos de uso difundido se ubicarían en las escalas más bajas, entre 6 y 12%.
- iii) Los bienes de consumo final estarían cerca del tope
- iv) El sector automotriz recibiría un tratamiento especial.

Otros sectores que recibirían un tratamiento particular eran los de **bienes de capital, de informática y de telecomunicaciones**. En mayo de 1993 Argentina redujo la tarifa para todos estos productos al 0% y eliminó el pago de la Tasa de Estadística para los mismos. En consecuencia, los bienes de capital, informática y telecomunicaciones entraban libres de derechos. Esta medida argentina -fundada en la necesidad de acelerar el proceso de modernización y capitalización del sector productivo- provocó serios inconvenientes en las negociaciones del MERCOSUR ya que:

- i) Perforaba las preferencias arancelarias de Brasil
- ii) Dificultaba las negociaciones del AEC ya que Brasil pretendía un nivel tarifario cercano al 20%.

Brasil tiene una industria de bienes de capital medianamente desarrollada y bastante eficiente en algunos rubros de bienes de capital convencionales como ser maquinaria agrícola, tractores, camiones y omnibus, compresores, máquinas-herramientas. En estos productos, Brasil es un importante proveedor de Argentina y de otros países de ALADI. De ahí su queja sobre la "perforación de las preferencias" ya que la reducción a "cero" de estos aranceles los colocaba en igualdad de condiciones con los bienes de capital de cualquier otro origen. Argentina propuso, para estos casos, una compensación para los productores brasileños que

se hubieran perjudicado por la decisión argentina. Pero esta compensación no se hizo efectiva en la práctica.

La medida argentina dificultó las negociaciones del AEC de los bienes de capital ya que Argentina no estaba dispuesta a aceptar un AEC que no fuera cercano a cero, en tanto que Brasil aspiraba a continuar protegiendo a su "industria incipiente" de bienes de capital e informática.

En tercer lugar, la conformación de la Unión Aduanera implicaba armonizar la **política comercial**, esto es, armonizar los incentivos a las exportaciones, las reglas de origen para los productos exceptuados del AEC, el tratamiento de las zonas francas, el desmantelamiento de las restricciones no arancelarias, etc. Mientras que Argentina proponía que el AEC debía quedar definido dentro de un paquete que incluyera todo el conjunto de instrumentos de política comercial y el tratamiento de ciertas asimetrías derivadas de acciones gubernamentales (subsidios estatales), Brasil pretendía cerrar la negociación del AEC, independientemente del tratamiento de los otros temas.

Pero, además, Argentina aspiraba a que algunas ramas de la industria manufacturera tuvieran un tratamiento particular en lo referido al comercio intra-regional. A fines de 1993 y durante 1994, MERCOSUR recibió un fuerte embate por parte -especialmente- de la Unión Industrial Argentina (UIA). ¿Cuál era el reclamo de la UIA? Los empresarios industriales argumentaban que el proceso de integración del MERCOSUR había avanzado a un ritmo muy acelerado y que, por lo tanto, la industria argentina no había logrado todavía alcanzar los niveles de competitividad requeridos por el proceso de integración. La propuesta de la UIA era bastante inaceptable políticamente ya que proponía postergar la entrada en vigencia de la Unión Aduanera el 1º de enero de 1995.

Pero las autoridades del Ministerio de Economía de entonces tampoco veían con mucho agrado la conformación de la Unión Aduanera del MERCOSUR. A medida que se avanza en las formas de integración, se van reduciendo los grados de libertad para manejar la política económica. Una UA supone que los países socios renuncian al manejo indiscriminado de la política comercial, ya que todas las decisiones deben tener el consentimiento de los socios. Al ministro Cavallo le preocupaba la conformación de la UA ya que implicaba que debía renunciar al manejo de la política comercial, cuando por la Ley de Convertibilidad ya había tenido que resignar el manejo de la política cambiaria y monetaria. Sólo le quedaba -bajo ciertos límites- la política fiscal para hacer política económica, un instrumento sumamente delicado en Argentina. Sin embargo, pese a haber manifestado sus preferencias por una zona de libre de comercio antes que una unión aduanera, el cronograma del MERCOSUR continuó avanzando.

Ahora bien, ¿cuál era la razón última que impulsaba a los empresarios industriales a oponerse al proceso de integración? La respuesta debe rastrearse en la baja capacidad de competencia que mostraba la industria manufacturera argentina. El bajo grado de eficiencia era bastante generalizado, pero se manifestaba con fuertes evidencias respecto al Brasil y, especialmente, en los sectores productores de insumos de uso difundido como siderurgia y celulosa y papel.

La industria celulosica-papelera había pasado por un largo período de estancamiento durante los ochenta -la producción creció al 1% anual-, lo cual la había llevado a un considerable atraso tecnológico. El grueso de la capacidad instalada fue puesta en funcionamiento en el período 1958-1975. De esta manera, cuando a inicios de los noventa, la demanda interna comienza a crecer y las preferencias arancelarias del MERCOSUR se hacen sentir, el sector comienza a sufrir serios desbalances comerciales, especialmente con Brasil. Hasta 1990, el saldo del comercio exterior de pasta y papel era superavitario para Argentina -alrededor de u\$s 123 millones-, pero en 1993 el saldo se había tornado negativo en alrededor de u\$s 400 millones, de los cuales alrededor del 40% correspondía a Brasil.

Brasil había apuntado a mejorar la competitividad de su industria a través de la modernización. Además de considerables inversiones en nuevas plantas, se realizaron grandes esfuerzos por mejorar la capacitación tecnológica, la gestión de productos y procesos, lo cual ha llevado a varias firmas a obtener la certificación ISO 9000. Las inversiones puestas en marcha a partir de

1991 dieron una nueva configuración al sector, en el sentido de incrementar la concentración productiva y mejorar las escalas del sector en su conjunto (Fontanals, 1994).

El caso de la industria siderúrgica argentina resultó un poco menos acuciante que el de celulosa y papel. La reestructuración de la industria se había iniciado hacia mediados de los setenta con la incorporación de dos plantas de reducción directa, incorporación de nuevas tecnologías de forma de elevar la productividad y calidad de los aceros, desaparición de firmas semi-integradas y una fuerte concentración de la oferta (sólo 3 firmas absorbían el 80% de la producción). Pero hasta comienzos de los noventa todavía era un sector que estaba sujeto a fuertes regulaciones, altos niveles de protección e incentivos significativos a las exportaciones.

Pero con la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad y el consiguiente desmantelamiento de los marcos regulatorios, el sector siderúrgico debió enfrentar una nueva situación de mayor competencia. El panorama cambió abruptamente para la industria con la privatización de SOMISA que fue adjudicada al grupo Techint -propietarios de la firma SIDERCA, productora de tubos sin costura para la industria petrolera-, la eliminación de restricciones no arancelarias a las importaciones -se requería una autorización previa de un organismo del Estado-, la fuerte reducción de los derechos de importación y la eliminación de las preferencias de precios para las empresas nacionales en las compras del sector público.

La industria siderúrgica brasileña es una de las mayores del mundo -ocupaba a principios de los noventa el puesto 8º en el ordenamiento de los mayores productores-, superando los 20 millones de toneladas anuales y un volumen seis veces superior a la capacidad argentina. Hacia fines de los ochenta se inició una profunda transformación del marco regulatorio y de la presencia estatal en el sector. Junto con la privatización de las empresas estatales comenzó un proceso de desregulación de la actividad siderúrgica y la liberalización de las importaciones, además de la reducción de los derechos de importación. La apertura de las importaciones permitió que la desaparición de los controles de precios no fueran aprovechados para hacer uso de prácticas monopólicas.

Si bien los sectores siderúrgicos de ambos países han realizado un gran esfuerzo de ganancias de eficiencia, Brasil sigue manteniendo ciertas ventajas en los productos de bajo valor agregado en donde el acceso al mineral de hierro -cuentan con uno de los yacimientos más importantes del mundo- tiene significación y las escalas de producción impuestas por el tamaño del mercado hacen sentir su influencia en los costos medios -laminados planos en frío y en caliente, por ejemplo-. Argentina tiene ventajas competitivas en la producción de tubos sin costura en la cual SIDERCA tiene un grado de eficiencia a nivel internacional y en la producción de aceros especiales "no planos", en el cual la escala y el costo de la materia prima tienen una menor incidencia (Fontanals, 1994).

El haberse detenido a examinar algunos detalles del desempeño de la industria de la celulosa y papel y la industria siderúrgica se justifica para poder comprender la posición asumida por el gobierno argentino durante el período de transición. A medida que avanzaba el Programa de Liberación Comercial contemplado en el Tratado de Asunción comenzaron a surgir problemas de competitividad en algunos sectores. En primer lugar, el gobierno argentino recurrió al mecanismo de las Cláusulas de Salvaguardia, instrumento previsto en el Tratado de Asunción para el período de transición. Entre mediados de 1992 y mediados de 1994 fueron aprobadas 16 presentaciones de Cláusulas de Salvaguardia, correspondiendo 5 de ellas a la industria papelería, 2 a neumáticos, 4 a refrigeradores y motocompresores y el resto a muebles de madera, tuercas, menaje de aluminio, aisladores de porcelana y polietileno de alta densidad. En el cuadro siguiente se detallan las cláusulas aprobadas.

Cuadro 2

ARGENTINA

Lista de Productos con Cláusulas de Salvaguardia aprobadas

1992-1994

• • Productos Cantidad Importaciones de 1993

de posiciones (miles de U\$S)

NCE MERCOSUR- Resto del TOTAL

SUR mundo

Papel onda 4 14.551 5.570 20.121

Papel cristal 1 4.437 187 4.624

Papel kraft 7 8.127 11.743 19.870

Papel obra 3 13.626 209 13.835

Papel estucado 7 2.530 8.351 10.881

Neumáticos automóviles 1 12.582 10.073 22.655

Neumáticos tractores 1 2.121 478 2.599

Motocompresores refriger. domésticos 1 31.670 5.355 37.025

Aisladores electr. porcelana 1 1.778 205 1.983

Refrigeradores domésticos 1 23.512 15.761 39.273

Cong-cons. freezer horizontal 1 9.906 519 10.425

Cong-cons. freezer vertical 1 7.913 637 8.550

Polietileno alta densidad 1 27.532 10.682 38.214

Tuercas 1 3.298 3.246 6.544

Menaje de aluminio 1 4.785 1.185 5.970

Muebles de madera 1 5.252 1.171 6.423

Fuente: **Secretaría de Comercio e Inversiones. Ministerio de Economía**

Otras solicitudes fueron denegadas, como productos de madera, telas vinílicas, productos de polipropileno, productos de granja, calzado, etc. Como se puede observar en el cuadro, los productos siderúrgicos no estuvieron sometidos a cláusulas de salvaguardia. Esto merece una explicación. Como ya fuera mencionado, el Programa de Liberación Comercial contemplaba un número de excepciones. Cada uno de los cuatro países incluyó un conjunto de posiciones arancelarias que quedaron fuera del cronograma de reducciones arancelarias. Argentina incluyó 394 posiciones. Estas excepciones, en el caso de Argentina y Brasil, se irían reduciendo en un 20% por año. El último tramo de este 20% -alrededor de 80 posiciones- de Argentina estaba constituido, en su gran mayoría (alrededor de 60 posiciones) por productos siderúrgicos. En consecuencia, como estaban excluidos del libre comercio intra-zona, no apelaron a las Cláusulas de Salvaguardia.

Ante las presiones que recibía de algunos sectores industriales, el gobierno argentino propuso en la VI Reunión del Consejo del Mercado Común celebrada el 5 de agosto de 1994 en la ciudad de Buenos Aires -reunión previa a la de Ouro Preto- tres mecanismos que entrarían en vigencia al mismo tiempo que la Unión Aduanera:

- • i) Los Acuerdos de Ajuste Estructural
- ii) Las Cláusulas de Salvaguardia intra-MERCOSUR
- iii) La Comisión de Comercio del MERCOSUR

Los **Acuerdos de Ajuste Estructural** era un instrumento destinado a facilitar los procesos de reconversión estructural de sectores productivos específicos, a través del fomento de políticas de especialización, políticas de sub-contratación, eliminación de asimetrías y defensa de la competencia, difusión y desarrollo tecnológico y acceso a mejores niveles de competitividad. Los acuerdos -que tendrían un plazo de vigencia acotado- debían contemplar la necesidad de reconvertir los sectores productivos considerados sensibles e incluir las medidas más convenientes para lograr mayor productividad, calidad y mejoramiento de la mixtura de producción. Los candidatos a ser beneficiados con este mecanismo eran los sectores siderúrgicos, celulosa y papel, textiles y calzado y algunos productos de la rama químico-petroquímica.

Las **Cláusulas de Salvaguardia intra-MERCOSUR** era el otro instrumento complementario de los acuerdos de ajuste estructural, ya que durante el plazo de vigencia de los mismos se podría recurrir a la aplicación de las mismas cuando las importaciones desde un país socio afectaran de manera notoria la producción de un sector incluido en los acuerdos.

Ambos instrumentos fueron rechazados de plano por la delegación brasileña, aduciendo que los mismos desvirtuaban notablemente la esencia de la Unión Aduanera. Nuevamente afloraban las divergencias que acompañaron gran parte del período de transición al MERCOSUR: la resistencia argentina a conformar la Unión Aduanera y la presión brasileña para alcanzar la misma a toda costa.

Pero en donde hubo acuerdo fue en la creación de la **Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)**, organismo que sería aprobado luego en la reunión de Ouro Preto. La propuesta de crear la CCM surgió de la Argentina que consideraba necesario contar con un organismo ágil dentro del MERCOSUR encargado de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la Unión Aduanera. La CCM ha sido una pieza fundamental en la construcción institucional del MERCOSUR y en sus competencias se le reconoce la capacidad para entender, en primera instancia, en un proceso de reclamación originado tanto en los Estados Partes como en los particulares (personas físicas o jurídicas).

• • V.- ALGUNOS RESULTADOS DEL PROCESO DE INTEGRACION DURANTE EL PERIODO DE TRANSICION

A la hora de medir los beneficios de la integración económica la teoría no se ha mostrado muy generosa en brindar un conjunto de herramientas para realizar una adecuada evaluación. En este apartado se intenta medir el impacto que ha tenido el proceso de integración a través del comportamiento del comercio intra-regional, si bien -como sugieren algunos autores- no es precisamente el comercio la variable más relevante para evaluar un proceso de integración. En definitiva, un proceso de integración es un fenómeno esencialmente político y a partir de allí es que debería realizarse el examen del mismo.

Resulta importante examinar qué pasó durante el período de transición con el proceso de integración ya que, como se ha señalado, a pesar de las dificultades y resistencias destacadas en el apartado anterior, algunos indicadores muestran que el proyecto del MERCOSUR maduró aceleradamente durante el lapso que se extiende entre 1986 y 1994 y muy especialmente en los cuatro años que transcurren entre 1991 y 1994.

Las exportaciones globales de los países del MERCOSUR a la región se incrementaron en más del 350% entre 1986 y 1994. Este resultado contrasta con el incremento que sufrieron las exportaciones realizadas hacia los otros destinos: entre ambos años el incremento de las exportaciones fue de sólo el 80%. (Cuadro 7)

Claro que si se examina la incidencia que el comercio intra-MERCOSUR tiene sobre el comercio total todavía se está alejado de poder considerarlo como satisfactorio. En efecto, en 1995, las exportaciones intra-MERCOSUR fueron el 20,5% de las exportaciones totales, pero en 1986, el porcentaje de las exportaciones intra-MERCOSUR respecto al total estaba por debajo del 9%, en tanto que las importaciones se redondeaban el 12%. **Como se puede apreciar, a pesar de representar todavía proporciones algo bajas, en el término de los años recientes se ha producido un incremento considerable. El mercado regional tiene ahora una dimensión apreciable.**

Pero es importante reparar en la distinta incidencia que tiene el comercio con el MERCOSUR para cada uno de los países socios. Para los países más chicos -Paraguay (57%) y Uruguay (47%), el MERCOSUR es un destino muy significativo de sus exportaciones. Brasil aparece como el menos "dependiente" de esta alianza ya que sólo el 14% de sus exportaciones se destinan al MERCOSUR.

Argentina está en una situación intermedia. En 1997, más de la tercera parte de las exportaciones se dirigió a los socios del MERCOSUR. Pero la participación del MERCOSUR en las exportaciones argentinas creció fuertemente desde los primeros acuerdos con Brasil. En 1985, los países socios absorbían menos de la décima parte de las exportaciones argentinas (8,0%), en 1990 la proporción había ascendido al 14,8% y en 1994 ya se había ubicado en 30%. (Cuadro 8)

Otro aspecto relevante que surge del análisis del comercio intra-regional se refiere al crecimiento que registró el comercio de manufacturas. En efecto, mientras que a mediados de los ochenta las manufacturas representaban algo menos de la mitad del comercio total intra-MERCOSUR, hacia principios de los noventa dicha proporción se acercaba a los 2/3 del comercio total. El fuerte crecimiento del comercio se concentró, en consecuencia, en los productos manufacturados.

Esta aseveración es particularmente significativa para el comercio de Argentina con el MERCOSUR. Entre 1996 y 1997, las exportaciones de manufacturas promediaron el 65% de las exportaciones a la región. Sin embargo, lo destacable es que las exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI) representaron, en 1997, el 54% de las exportaciones al MERCOSUR; en tanto que al resto del mundo esta proporción disminuye al 18%. En 1985, la composición de la canasta de exportaciones al MERCOSUR contenía un 29% de MOI y un 26% de manufacturas de origen agropecuario (MOA). Estas últimas cayeron a una participación del 15% en 1997. (Cuadro 9)

Pero hay otro fenómeno que merece destacarse de la experiencia de la integración regional. Este fenómeno es el del **comercio intra-industrial (CII)**, entendido como el comercio de "doble mano" entre dos países, esto es, la exportación e importación simultánea de productos pertenecientes a una misma rama industrial, a diferencia del denominado **comercio inter-industrial** en donde se considera el intercambio comercial entre distintas ramas de actividad. Como indicador de la intensidad del fenómeno de CII se suele utilizar un coeficiente que varía entre 0 y 100% y que indica la proporción de comercio intra-industrial respecto al total intercambiado en una determinada rama industrial. Cuando las importaciones se corresponden exactamente con las exportaciones de una misma actividad productiva, dicho coeficiente

alcanza un valor de 100%, en tanto que la ausencia de dicho fenómeno equivale a un valor de 0.

Desde mediados de la década de los ochenta, el comercio intra-industrial entre Argentina y Brasil ha venido creciendo en forma sostenida. **Entre 1984 y 1991 el CII para las manufacturas más que se duplica: el coeficiente alcanzó un valor de 49; esto es, la mitad del intercambio comercial de manufacturas era comercio intra-industrial.**

Sin embargo, el coeficiente de CII sufre una caída significativa en 1992. Salvo el caso de **Productos Químicos**, el retroceso del indicador del CII es bastante generalizado para toda la industria. Para el total del sector manufacturero el coeficiente cae a 32,8 y **Maquinaria y Equipo de Transporte** es el que manifiesta la caída más pronunciada ya que el coeficiente se reduce casi a la mitad. Pero nuevamente en 1993, el comercio intra-industrial recuperó los niveles de los años precedentes: para el total de las manufacturas el coeficiente llegó a 50.

Cuadro 3

Intercambio comercial argentino-brasileño 1988-1996

Coeficiente de Comercio Intra-industrial por secciones CUCI

	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
5 Productos químicos	32,4	67,0	65,7	58,7	49,6	52,0	57,1	62,0
6 Artículos manuf. clasif. s/material	13,6	34,4	25,7	16,9	27,9	27,3	42,6	44,1
7 Maquinaria y equipo de transporte	45,0	63,2	60,2	34,4	60,9	64,3	70,7	63,3
8 Artículos manufacturados diversos	51,4	37,6	73,5	32,3	37,9	37,8	58,2	56,2
Complejo automotriz s/d s/d	68,8	40,0	76,1	79,2	79,1	72,3		
TOTAL MANUFACTURAS	32,2	54,5	49,0	32,8	49,7	51,6	60,4	58,5

Fuente: Lucángeli (1993) y elaboración propia en base a información de INDEC

El año 1992 fue un tanto atípico ya que las exportaciones brasileñas hacia Argentina registraron un aumento de alrededor del 120%, en tanto que las exportaciones argentinas hacia Brasil sólo lo hicieron en un escaso 5%. El crecimiento de las exportaciones manufactureras brasileñas fue algo superior al total, alcanzando -en consecuencia- una participación del 84%. Por el contrario, las exportaciones argentinas registraron un incremento bastante parejo entre manufacturas y el resto de las mercancías, manteniendo la participación del 40%. **Esta situación se revirtió en 1993, año durante el cual las exportaciones argentinas de manufacturas hacia Brasil crecieron un 70% respecto al año anterior y, en consecuencia, la participación de los productos industriales en la canasta de exportaciones argentinas pasó a un 42%.**

Indudablemente, el comercio bilateral del **complejo automotriz (CA)** -vehículos terminados, motores y autopartes- explican una parte significativa de la dinámica comercial y de los movimientos del comercio intra-industrial. La fuerte expansión de la demanda interna erosionó las bases del "comercio administrado" del sector automotriz en 1992. Las importaciones del CA rondaron los u\$s 1.000 millones, contra u\$s 275 millones de 1991. Pero las exportaciones argentinas hacia Brasil también se incrementaron: de u\$s 144 millones en 1991 pasaron a u\$s

250 millones en 1992. **En 1992, la cuarta parte del comercio total argentino-brasileño lo constituyó el complejo automotriz. Pero claro, el coeficiente del CA cayó de 69 a 40 entre 1991 y 1992.**

En 1993 el CII del CA se recuperó significativamente y superó al que alcanzó en 1991. El coeficiente trepó a 76. Las causas deben rastrearse en el menor desequilibrio que muestra la balanza sectorial como resultado del fuerte crecimiento de las exportaciones del CA argentinas hacia Brasil (crecieron más del 140%). **No cabe duda de que la necesidad de cumplir con los compromisos del acuerdo automotriz influyeron en la mejora de la balanza comercial sectorial. Pero tampoco debe descartarse el efecto de la expansión de la demanda brasileña de automotores.** Entre 1995 y 1996, el CII vuelve a crecer y para el total de las manufacturas alcanza el tope de la serie. El 60% del intercambio comercial de productos industriales lo constituye comercio de "ida y vuelta".

A pesar de los altibajos señalados, el patrón de comercio que muestra el intercambio argentino-brasileño refleja un grado de madurez considerable, propio de países que han alcanzado un cierto umbral de desarrollo y diversificación industrial: **prevalece el comercio de manufacturas y una proporción significativa corresponde a comercio intra-industrial.**

La experiencia de la Comunidad Económica Europea es un ejemplo bastante elocuente. Hacia mediados de los ochenta, los países de la CEE registraban -para el total de los bienes manufacturados comerciados- coeficientes que fluctuaban entre 50% y 65%. Y son, precisamente, Productos Químicos y Maquinaria y Equipo de Transporte los sectores donde este fenómeno se manifiesta con mayor intensidad. Según la argumentación de numerosos autores (B. Balassa, D. Greenaway y P. Krugman, entre otros), en estas ramas industriales prevalecen tanto las economías de escala como la diferenciación de productos, características que son esgrimidas como los determinantes fundamentales del comercio intra-industrial. Ya sea por la presencia de costos decrecientes o productos diferenciados se intercambian mercancías que tienen una alta sustituibilidad en el consumo y/o utilizan insumos similares o responden a técnicas de producción conjunta.

¿Qué es lo que ha posibilitado esta rápida expansión del comercio intra-regional y la especialización intra-industrial? Como se señalara en las páginas introductorias, una de los fenómenos relevantes del período de transición del MERCOSUR ha sido, precisamente, el impacto que tuvo sobre la expansión del comercio. El proceso de integración avanzó de manera acelerada. **La respuesta a esta interrogante debe rastrearse en dos fenómenos que se desarrollaron de manera simultánea: junto con el Programa de Liberación Comercial del MERCOSUR se llevó a cabo la apertura unilateral de los países del bloque al comercio mundial.**

Como fuera señalado en otro apartado, durante el período de transición, los países socios del MERCOSUR acordaron el otorgamiento de preferencias arancelarias de manera de concluir en diciembre de 1994 con una zona de libre comercio plena, esto es, con arancel 0 para todo el universo arancelario para el comercio entre los países miembros. Este cronograma de preferencias arancelarias sería lineal y automático, comenzando con una preferencia mínima del 40% y concluyendo con el 100% en diciembre de 1994.

Pero el cronograma de preferencias arancelarias crecientes coincidió con un proceso de apertura comercial unilateral de los países miembros, con lo cual el proceso de integración regional adquirió una profundización aún mayor. Como puede observarse en el cuadro que sigue, entre fines de los ochenta y principio de los noventa, la apertura comercial de Argentina y Brasil fue significativa.

Cuadro 4

Evolución de las tarifas nominales (en %)

Argentina y Brasil - 1985-1994

Años Argentina Brasil

1985 30,3 51,0

1988 30,0 38,5

1990 18,4 30,0

1991 11,6 23,3

1992 11,6 15,4

1994 14,3 13,2

Fuente: Lucángeli (1989), Lifschitz y Crespo Armengol (1995) y Kume (1996)

En los diez años que transcurren entre 1985 y 1994, Argentina redujo su tarifa promedio a la mitad, en tanto que el proceso brasileño de apertura fue aún más drástico ya que de una tarifa media de 51% en 1985 llegaron al 13,2% en 1994. En consecuencia, la tarifa que le correspondía a los socios, una vez aplicada la preferencia arancelaria en el MERCOSUR, daba como resultado una tarifa prácticamente nula. De esta manera, una vez desmanteladas las barreras, los flujos comerciales adquirieron una gran fluidez.

Es que, de alguna manera, la integración *de jure* no hizo más que institucionalizar un proceso de integración *de facto* que venía avanzando vigorosamente. El acierto de la decisión de los gobernantes de los países socios fue -precisamente- convalidar mediante acuerdos políticos un fenómeno que se estaba desarrollando naturalmente.

Paul Krugman (1992) ha rescatado la cuestión de la *localización de la producción en el espacio*, un tema bastante olvidado por los economistas. En *Geography and Trade* sostiene que la simplificación de los modelos llevaba a considerar que la producción se realizaba en un espacio ideal y que los costos de transporte no eran relevantes. Pero en cuanto se introducen las economías de escala y se consideran los efectos de la reducción de los costos de las transacciones, emerge como problema relevante el de la localización de la producción. **En definitiva, lo que Krugman y algunos autores afirman es que la geografía, el espacio, importa.**

Esto se complementa con lo que otros economistas señalan como *"bloques naturales"*. En la medida en que el comercio internacional está también influido por los costos de transporte y las comunicaciones -determinantes "geográficos" del comercio- habría una fuerte tendencia a que los países vecinos comercien más intensamente. El desmantelamiento, en consecuencia, de las barreras arancelarias y de las restricciones no arancelarias en los países que son vecinos cercanos redundará en un significativo incremento del intercambio comercial entre los mismos. Este marco conceptual es, quizás, el apropiado para comprender el rápido crecimiento del comercio intra-regional durante el período de transición del MERCOSUR.

• • VI.- LOS RESULTADOS DE OURO PRETO

Ouro Preto -una ciudad del Estado de Minas Gerais declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO en 1980 por su atractivo conjunto de arte barroco portugués- fue el lugar elegido por la Cancillería brasileña para la VII Reunión del Consejo del MERCOSUR y el encuentro de los Presidentes de los cuatro países que se llevó a cabo el 16 y 17 de diciembre

de 1994 y que selló la puesta en marcha de la Unión Aduanera que entró en vigencia el 1º de enero de 1995. Esencialmente, se acordó el AEC para todo el universo arancelario, si bien para un conjunto de posiciones entrará en vigencia en el 2001 (bienes de capital) ó en el 2006 (telecomunicaciones e informática).

La estructura arancelaria definida en Ouro Preto contemplaba once niveles, con una alícuota mínima de 0% y una máxima de 20%, con escalones de 2 puntos. El promedio arancelario se ubicó en el 11% -sin considerar los bienes de capital- y los insumos de uso difundido -siderurgia, químico-petroquímico, celulosa y papel- quedaron entre el conjunto de productos con aranceles por debajo del promedio, entre 5% y 10%. Combustibles tiene un nivel arancelario bastante bajo -prácticamente cero-. Los bienes de consumo final -tanto duraderos como no duraderos- quedaron en el tope con aranceles promedio de 18% y 19%. Los bienes de la cadena alimenticia -especialmente los alimentos elaborados- se ubicaron por encima de la media, con alrededor del 14%.

Como fuera señalado en el punto anterior, la caída en el nivel de protección a partir de la aplicación del AEC es bastante generalizada. En promedio, y sin considerar los bienes de capital ni equipo de transporte, la tarifa nominal pasa de un promedio de 16% antes de la aplicación del AEC a un promedio del 10,4% luego de la adopción de la tarifa común. En los denominados insumos de uso difundido, la reducción de la protección es muy marcada, especialmente en los suministros industriales básicos. Reducciones de importancia también se dieron en los bienes de consumo, especialmente los semidurables. Por el contrario, en bienes de capital, piezas y accesorios y equipo de transporte, la protección nominal aumenta; si bien en el caso de bienes de capital el nuevo esquema tarifario entraría a regir en enero del 2001.

Para los **Bienes de Capital** se estableció un AEC del 14%, en tanto que para los productos de **Informática y Telecomunicaciones** se definió un AEC de 16%, pero en este caso entrará en vigencia recién en enero de 2006. Tanto para bienes de capital como informática y telecomunicaciones se aplica un mecanismo de convergencia al AEC, en algunos casos ascendentes (Argentina, Uruguay y Paraguay) y en otro descendente (Brasil). A su vez, a muchas posiciones de bienes de capital como de informática y telecomunicaciones, se le fijaron aranceles inferiores al 14% ó 16%, respectivamente.

Cuadro 5

ARGENTINA

Protección nominal * y arancel externo común

- **Grandes Categorías Arancel Externo Común Prot. Nominal 31/12/94**

Económicas Prom. Máx. Mín. Prom. Máx. Mín.

Alimentos y bebidas básicos 8,0 16 0 10,2 20,0 0,0

Alimentos y bebidas elaborados 13,4 20 0 16,3 30,0 2,5

Insumos industriales básicos 4,8 20 0 10,3 30,0 0,0

Insumos industriales elaborados 9,9 20 0 14,9 30,0 0,0

Combustibles básicos 0,2 2 0 1,7 15,0 0,0

Combustibles elaborados 0,4 6 0 0,0 0,0 0,0

Gasolina 5,2 14 0 6,4 15,5 0,0

Bienes de capital (BC)	12,9	20	0	6,0	30,0	0,0
Partes y piezas de BC	12,4	20	0	17,8	30,0	0,0
Vehículos automotores	20,0	20	0	16,0	20,0	0,0
Autopartes	15,0	20	0	20,3	30,0	0,0
Bienes de consumo durables	17,7	20	0	23,1	30,0	0,0
Bienes de consumo semidurables	18,4	20	0	26,6	30,0	0,0
Bienes de consumo no durables	13,7	20	0	18,3	30,0	0,0
TOTAL	11,0	20	0	14,3	30,0	0,0
TOTAL sin BC y mat. transporte	10,4	20	0	16,0	30,0	0,0

• • • **Fuente:** Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía y Decisión 22/94 del Consejo del Mercado Común.

*** Incluye arancel de importación y tasa de estadística**

En el diseño del AEC se contempló exceptuar a algunos productos de la tarifa común. Argentina, Brasil y Uruguay podían presentar una lista de 300 posiciones, mientras que a Paraguay se le concedió la posibilidad de presentar un conjunto de 399 posiciones.

Argentina presentó una **Lista de Excepciones al AEC**, esto es, un conjunto de posiciones (231) que desde el arancel nacional convergerán al AEC en el año 2001. En algunos casos, la convergencia es ascendente, esto es, el arancel nacional deberá aumentar para llegar en el 2001 al AEC. Tal el caso de productos químicos (80 posiciones) que de una alícuota del 2% y del 8% deberán llegar a un promedio de alrededor del 12%.

Para otro conjunto significativo de posiciones, la convergencia es descendente. Se parte de un arancel nacional superior al AEC y habrá que ir reduciendo la tarifa hasta el 2001. En este conjunto sobresalen papel y cartón (10 posiciones), productos siderúrgicos (37 posiciones), los electrodomésticos (17 posiciones) y calzado (17 posiciones). (Cuadro 10)

El Consejo también aprobó los productos que fueron beneficiados con el otro mecanismo de excepción denominado **"Régimen de adecuación final a la Unión Aduanera"**. En la reunión de Buenos Aires del 5 de agosto de 1994 se había convenido que los países socios podrían presentar una lista reducida de productos que estarían excluidos de la desgravación arancelaria al comercio intra-MERCOSUR. Para este conjunto de mercancías seguirían vigentes después del 1o. de enero de 1995 las tarifas nominales que se aplicaban a las importaciones de terceros países al 31 de diciembre de 1994, aunque con el otorgamiento de una preferencia del 10% en el comercio con los países socios. El objetivo de este mecanismo fue preservar a estos productos del libre comercio intrazona.

¿Cómo se conformó la lista del **Régimen de adecuación**? Como ya fuera mencionado, Argentina había propuesto a sus socios la instrumentación de los Acuerdos de Ajuste Estructural, destinados a apoyar a aquellos sectores que no estaban en condiciones de competir en el mercado ampliado. El Régimen de Adecuación, en consecuencia, fue el resultado de la negociación para brindar un tratamiento particular a algunos sectores con dificultades para competir con sus socios del MERCOSUR. La lista se conformaría, entonces, con los productos que habían quedado excluidos del último tramo del Programa de Liberación Comercial durante el período de transición (unas 80 posiciones) y los productos que habían

estado sujetos a cláusulas de salvaguardia, también durante el período de transición. Los productos del Régimen de Adecuación tendrían un plazo final de desgravación de 4 años.

La lista argentina quedó conformada por alrededor de 220 posiciones, en donde sobresalen las confecciones (alrededor de 40 posiciones); calzado deportivo; chapas, perfiles, flejes, barras, alambres y tubos de hierro o acero (alrededor de 100 posiciones); algunos tipos de papeles (alrededor de 20 posiciones); neumáticos y ciertos refrigeradores. Las confecciones parten de un arancel a aplicar a partir del 1o. de enero de 27%, los productos siderúrgicos de 18% (en algunos productos 23%), los papeles y neumáticos 23%. El resto fluctúa entre 14% y 23%. (Cuadro 11)

Como puede deducirse de la composición de las listas, tanto de excepciones al AEC como la del Régimen de Adecuación, los sectores siderúrgicos, papeleros, calzado (esencialmente deportivo) y electrodomésticos, lograron obtener un tratamiento preferencial, tanto en lo que hace al comercio extra-regional como al intra-zona.

Los **productos textiles, confecciones y calzado deportivo** quedarían sujetos a un régimen particular. Hasta tanto se definiera una política común de importaciones para el sector, cada uno de los países miembros del MERCOSUR podrán aplicar medidas frente a importaciones de terceros países. Esto implicó que Argentina continuó aplicando los derechos específicos actualmente en vigencia -y cuestionados ante la Organización Mundial de Comercio- pero los mismos no son de aplicación al comercio intrarregional.

Junto con la definición del arancel externo común y el tratamiento particular de ciertos sectores, el Consejo del MERCOSUR adoptó una serie de decisiones destinados a facilitar la fluida circulación de las mercancías al interior del mercado ampliado y permitir el libre acceso a los distintos mercados nacionales.

A fin de asegurar **el desmantelamiento y armonización de las restricciones no arancelarias (RNA)** que obstaculizan el flujo fluido de mercancías, se resolvió constituir un Comité Técnico que realizara el seguimiento del cumplimiento de las disposiciones como así también el mantenimiento actualizado del listado de RNA. Algunas de las RNA ya identificadas fueron dejadas de aplicar a partir del 1º de enero de 1995. En el caso de **Argentina**, la RNA más importante que se debió eliminar fue la aplicación de la Tasa de Estadística del 10% en el comercio intra-regional. Otra restricción que fue eliminada es la que se refiere al permiso previo para importación de aves y huevos para reproducción. **Brasil** se comprometió a dejar sin efecto la prohibición de importación de embarcaciones deportivas, la autorización para la importación de harina de trigo, productos petroquímicos y de algunos otros productos. **Uruguay**, por su parte, desmantelaría la autorización previa para la importación de trigo, harina y fertilizantes y **Paraguay** levantaría la prohibición de importación de diversos productos.

Argentina propuso, y fue aprobado, la creación de un Comité Técnico sobre **Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad** cuyo objetivo es identificar aquellas medidas de política pública vigente en cada Estado Parte que pueden distorsionar las condiciones de competencia dentro de la región por su carácter discriminatorio. Tal el caso de la oferta -a cargo de empresas estatales- de ciertos insumos a precios por debajo de los de mercado (mineral de hierro, nafta virgen, metanol), exenciones impositivas, líneas de créditos a tasas subsidiadas, etc.

La presencia de estas RNA o estas políticas públicas que afectan la competitividad introducen distorsiones e implican la fijación de reglas de juego diferentes para los agentes económicos del MERCOSUR. Algunas empresas, de acuerdo a su nacionalidad, recibirían determinados privilegios. De esta manera, lo que se persigue es el establecimiento de un régimen de competencia en un sentido muy amplio, que asegure no sólo la competencia leal entre las firmas privadas sino, además, que reprima el manejo de las políticas públicas que otorgan incentivos a empresas de un determinado país o restringen el acceso a los mercados.

Otro de los logros importantes de Ouro Preto fue el compromiso asumido por los países socios de elaborar un régimen común automotriz antes del 31 de diciembre de 1997 y que entraría en

vigencia a partir del 1º de enero del año 2000. El futuro régimen debía contener tres elementos básicos: la liberalización del comercio intrazona, la definición de la estructura arancelaria para el sector y la ausencia de incentivos nacionales que distorsionen las condiciones de competencia en el MERCOSUR.

Pero además del compromiso asumido por los cuatro países (Dec. 29/94), se celebró un acuerdo entre Argentina y Brasil para consolidar las condiciones de acceso a los respectivos mercados. Argentina reconocía como nacionales a las autopartes brasileñas a los efectos del cómputo del índice de contenido nacional del régimen automotriz argentino. Por otro lado, las exportaciones argentinas de autopartes destinadas a Brasil se multiplicaban por un factor de 1,2 a los efectos de la compensación de las autopartes importadas desde país.

Brasil, por su parte, consideraba como nacionales a las autopartes argentinas a los efectos de cumplir con el requisito de contenido nacional previsto por entonces vigente programa del "carro popular" y los vehículos argentinos que cumplieran con los requisitos del régimen del "carro popular" eran considerados como brasileños. También se estableció el libre comercio de vehículos, camiones y omnibus entre las terminales (sin cuotas y con arancel cero). Por último, Brasil aceptaba la vigencia del régimen automotriz argentino hasta el 31 de diciembre de 1999, en tanto que Argentina aceptaba el brasileño del "carro popular" hasta fines de 1996.

El encuentro de Ouro Preto adoptó otras decisiones y, en muchos casos, se decidió que otros temas pendiente serían resueltos durante el año 1995. Respecto de las primeras cuestiones, se definió un Régimen de Origen para aquellos bienes que quedaban exceptuados del AEC. La regla general definida fue el "salto de posición arancelaria" y, en algunos casos (informática, químicos, telecomunicaciones), requisitos específicos. Cuando no hubiera salto arancelario, se requeriría un valor agregado regional equivalente al 60%.

En lo que se refiere al régimen de defensa de la competencia, defensa contra prácticas desleales de comercio de terceros países y la política común de salvaguardias, las restricciones no arancelarias y la definición de un régimen común para el sector azucarero; todas estas cuestiones serían tratadas por grupos de trabajo ad-hoc de acuerdo a pautas definidas por el Consejo del Mercado Común y deberían definirse a lo largo de 1995.

Por último, se aprobó el Protocolo de Ouro Preto con la Estructura Institucional del MERCOSUR, que como novedad presentó la creación de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, un organismo solicitado por la Argentina a fin de realizar el seguimiento del cumplimiento de los compromisos asumidos por los países socios y actuar como organismo iniciador de las reclamaciones presentadas por los Estados Partes o por particulares afectados. La estructura institucional se completó con la Comisión Parlamentaria Conjunta, formado por los parlamentarios de los cuatro países y el Foro Consultivo Económico y Social, de carácter consultivo integrado por representantes del sector privado de los cuatro países.

• • VII.- LOS AVANCES DEL MERCOSUR LUEGO DE OURO PRETO

Luego de Ouro Preto hubo varios intentos de profundizar el proceso de integración del MERCOSUR. Como fuera señalado en el apartado anterior, en la Cumbre de Ouro Preto quedaron numerosos temas sin resolver. La misma creación de la Comisión de Comercio del MERCOSUR y la posterior aprobación de los Comités Técnicos implicaba el reconocimiento de las cuestiones que habían quedado pendientes y que era necesario acordar.

La **Cumbre de Asunción**, como fue denominada la octava reunión del Consejo del Mercado Común (CMC) de agosto de 1995 que se llevó a cabo en la capital de la República del Paraguay, resultó un encuentro de importancia. La intención de Argentina fue concurrir a la reunión de Asunción con el objeto de ratificar los compromisos asumidos en Ouro Preto, especialmente los referidos al libre acceso al mercado de los países socios. En este sentido, se consideraba que el Consejo debía redoblar la apuesta del MERCOSUR emitiendo un

documento - "**Mandato de Asunción**"- en el cual se ratificaran los compromisos asumidos en Ouro Preto relativos al proceso de integración.

"**Medidas para favorecer el Comercio Intrazona**" se denominó a la **Resolución 21/95 del GMC**, sancionada en Asunción. Escuetamente, su texto establecía que en un plazo de 30 días el GMC debería reunirse y plantear soluciones; esto significaba -sencillamente- que todos los socios –incluido Brasil– debían definir qué hacer para modificar las trabas injustificables que estaban afectando el comercio intra-zona. La relevancia que adquirió la Resolución 21/95 se debió a que el acceso a los mercados se vió agravado por las medidas adoptadas por Brasil en ese momento: las guías de importación y el pago contado de las importaciones para un conjunto de posiciones arancelarias.

En la reunión de Asunción se apuntó, también, a identificar las tareas para perfeccionar el proceso de integración. Argentina decidió impulsar la profundización del esquema de integración. El "**Mandato de Asunción**" originariamente se había concebido como una reafirmación taxativa de los compromisos ya acordados. Pero, además, se pretendía avanzar en una serie de campos que no se habían negociado. Es así que se llega a la Cumbre de Presidentes en Paraguay con la idea de poner metas y plazos concretos a una serie de objetivos.

Pero las negociaciones de Asunción resultaron en un compromiso de definición -para la siguiente reunión de Presidentes de fines de 1995- de un programa de acciones. La Decisión 6/95 "Mandato de Asunción para la consolidación del Mercosur" instaba a intensificar los esfuerzos para la conformación del Mercado Común, "con el objetivo de realizar avances concretos hasta el año 2000".

En la reunión de Punta del Este de diciembre de 1995 se aprobó el programa "**Mercosur 2000**". Este era un programa de acción que apuntaba a dos niveles diferentes: en uno se identificaban los temas que necesitaban ser resueltos para mejorar el desempeño del proceso de integración en lo referido al libre comercio intra-MERCOSUR. El otro nivel reflejaba las obligaciones que había que asumir para profundizar el proceso de integración, accediendo a estadios superiores, de mayor compromiso.

La consolidación del libre comercio intra-MERCOSUR y las condiciones de competencia requerían trabajos de armonización e implementación del conjunto de Reglamentos y Normas Técnicas, cuestiones del mismo tipo en el ámbito sanitario y fitosanitario como también avanzar en los códigos de defensa de la competencia y el consumidor. El análisis de las políticas públicas distorsivas figuraba entre los temas a ser armonizados o eliminados progresivamente.

En lo que se refería a los instrumentos de política comercial se necesitaba identificar los compromisos respecto de los cronogramas de llegada al AEC pero también el adecuado funcionamiento de las aduanas, elemento imprescindible para la Unión Aduanera, sobre todo en lo que hace a la elaboración de las Normas de Aplicación del Código Aduanero. Además, estaban los trabajos para el diseño final de los reglamentos contra prácticas desleales de comercio y el de Salvaguardias, instrumentos de disciplinamiento comercial común frente a terceros países. También se incluían en este nivel, los compromisos ya reconocidos respecto al sector automotriz, azucarero y textil, casos en los que debían promoverse acciones de complementación y especialización productiva y de armonización de las políticas comerciales.

Entre las cuestiones que debían incluirse para la profundización del proceso de integración figuraba la incorporación de los servicios en el libre comercio intrazona, tema que había sido soslayado en la reunión de Ouro Preto. La primera reunión del **Grupo Ad-Hoc de Servicios** con el propósito de encarar las negociaciones entre los países socios recién tuvo lugar en septiembre de 1995. Una primera etapa consistió en la preparación del marco normativo que ordenaría el proceso de apertura (desregulación entre los socios) de los mercados de los diferentes servicios. Se dio comienzo a una tarea que trajo aparejada dificultades importantes ya que el punto de partida había sido muy heterogéneo.

Sin embargo, luego de aquella reunión, la negociación del acuerdo sobre el comercio de servicios fue postergada reiteradamente y retomaron cierto impulso hacia fines de 1996. El Grupo Ad-Hoc reinició sus tareas abocándose a fijar reglas de juego que le otorgaran juridicidad y soporte a los negocios que potencialmente pudieran desarrollarse en la región. El Grupo Ad-Hoc definió cuatro áreas de análisis: el **Proyecto de Acuerdo Marco (AM)** que incluye la definición de disciplinas generales y el Programa de Liberación; los **Aspectos Institucionales**, que abordan el ordenamiento en torno a la administración del Acuerdo Marco y el comercio de Servicios; el trabajo de identificación de los **Compromisos Iniciales**, consistente en la determinación de los sectores que serán los primeros en abrirse al mercado regional y por último, las **Negociaciones Externas** al Mercosur, frente a la evolución de las negociaciones con el ALCA (Asociación de Libre Comercio de las Américas).

Luego de largas negociaciones se acordó el **Protocolo Marco sobre Servicios** que fue aprobado en la reunión cumbre del MERCOSUR de diciembre de 1997 en la República Oriental del Uruguay. Al respecto, el así denominado **Protocolo de Montevideo** establece un conjunto de disciplinas generales en la que sobresale el principio de "nación más favorecida", en el sentido de hacer extensivo a todos los miembros del acuerdo regional cualquier beneficio otorgado a un país socio, además de otorgar un trato no menos favorable a los socios del MERCOSUR que el concedido a los propios servicios similares.

El protocolo también contiene una definición de lo que puede considerarse las "normas de origen" en el comercio regional de servicios. El objetivo de aplicar un criterio de esta naturaleza es evitar la participación en el mercado regional de sucursales de firmas extra-regionales sin la real presencia de las mismas en los países del MERCOSUR.

Pero los principios generales definidos en el acuerdo marco deberán ser aplicados en el Programa de Liberalización que tendrá un plazo de 10 años para completar el libre comercio de todos los sectores de servicios, a partir de la aprobación legislativa del Protocolo; contemplándose rondas anuales de negociación con la incorporación progresiva de los distintos sectores. El programa y la estructura general del Protocolo ha sido diseñada de manera flexible a fin de permitir un proceso paulatino de apertura de mercados.

Contrariamente a lo sucedido con los servicios, la definición de los regímenes sectoriales aparece como una asignatura pendiente de esta etapa. El **sector azucarero** adquirió notoriedad recientemente como consecuencia de la ley sancionada por el Congreso Nacional en septiembre de 1997 mediante la cual se manifestaba que "...*mientras subsista la asimetría generada por el sistema sucro-alcoholero del Brasil...*" se habrá de mantener el actual régimen de protección, consistente en aranceles de importación del 20% (intra y extra MERCOSUR), complementado con un derecho adicional móvil que surge de la comparación de los precios de mercado con un valor "guía", promedio de los valores internacionales de los últimos cuatro años.

En la reunión de Ouro Preto se acordó que debía elaborarse un régimen común para el sector azucarero, que incluyera la definición del arancel externo común y el libre comercio intrazona y que neutralizara las distorsiones que puedan resultar de las políticas nacionales de apoyo para el sector. Hasta tanto se definiera este régimen común, cada uno de los países socios continuaría con sus propias normativas para el sector.

Argentina ha sostenido, reiteradamente, que como aún no se han eliminado las asimetrías en las políticas nacionales (en particular referencia a la política sucroalcoholera brasileña) resulta imposible avanzar en cualquier forma de liberación del comercio intrazona y avanzar en la elaboración de un régimen común. La capacidad de "lobby" que han mostrado los empresarios de ambos países es muy grande, por lo cual se ha sugerido que la única forma de lograr algún tipo de acuerdo respecto de un régimen azucarero regional común es incorporando a representantes del sector privado en las negociaciones.

El **sector automotriz** ha sido otra de las cuestiones que ha presentado más de una arista conflictiva. En la reunión de Ouro Preto, mediante la Decisión 29/94 -**Adecuación al régimen automotriz común**- los Estados Partes se comprometieron a no introducir modificaciones

unilaterales a sus respectivos regímenes nacionales que no fueran en el sentido de los elementos básicos del futuro Régimen Común del Mercosur, a saber: libre comercio intra-zona, arancel externo común y ausencia de incentivos nacionales que distorsionaran la competitividad. Además obligaba a los Estados Parte a no modificar sus Acuerdos Bilaterales de modo tal de restringir las condiciones de acceso y las corrientes de comercio. En particular, el acuerdo argentino-brasileño fijaba como objetivo alcanzar progresivamente el libre comercio para el sector automotriz.

Pero, en junio de 1995, la Medida Provisoria 1024 sancionada por el Poder Ejecutivo brasileño alteró los acuerdos alcanzados. A través de la MP 1024 se estableció un nuevo régimen que posibilitaba la desgravación de materias primas, insumos, piezas, componentes y bienes de capital para las empresas fabricantes de autos, camiones, ómnibus, tractores, cosechadoras, maquinaria vial, carrocerías, acoplados, partes, piezas y partes y conjuntos y subconjuntos. A su vez, facultaba al Poder Ejecutivo a establecer un régimen de incentivos a las exportaciones, liberando las importaciones de insumos y vehículos terminados, como así también los bienes de capital cuando se cumplieran ciertos compromisos de exportaciones o adquisición de bienes de capital brasileños. Además, se relajaban un tanto los requisitos de contenido nacional, especialmente en aquellos casos en que los automotores estaban destinados al mercado externo.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo podía establecer restricciones cuantitativas a las importaciones de automóviles (excluidas las empresas terminales) y hasta fines de 1995 no se podrían ingresar vehículos por una cantidad mayor a la mitad de la ingresada desde el 1º de enero y hasta la sanción de la medida (junio de 1995).

La MP adoptada por el gobierno brasileño apuntaba tanto al diseño de un nuevo régimen automotriz destinado a mejorar las condiciones de competitividad internacional de la industria como a desalentar el fuerte crecimiento de las importaciones de vehículos terminados que estaban afectando la balanza comercial.

Argentina reaccionó fuertemente frente a la medida brasileña ya que implicaba desconocer los acuerdos alcanzados en Ouro Preto. La presión argentina dio como resultado el relajamiento de las restricciones a las importaciones intrazona de automóviles, aunque no se había avanzado mucho en la definición del régimen automotriz común establecido en la Dec. 29/94. A fines de noviembre de 1995, Argentina y Brasil acordaron pautas que iban en la dirección de la definición del régimen común que sería tratado en la Cumbre de Punta del Este de diciembre de 1995. Sin embargo, su tratamiento se pospuso hasta mediados de enero de 1996.

Los principales aspectos analizados durante la ronda de negociaciones tuvieron el propósito básico de delinear un régimen común para el Mercosur. Si bien el acuerdo contempla los beneficios del régimen argentino, Brasil mantiene la vigencia de algunos alcances que figuran en el régimen brasileño de la MP 1024, como son la posibilidad de reducir los aranceles de importación para insumos de la industria automotriz. Pero, quizás, uno de las cuestiones más importantes del acuerdo sea la inclusión del "comercio de autopartes" en el sistema de compensación.

El acuerdo contempla que las importaciones que se realicen en Argentina desde Brasil y viceversa que sean compensadas con exportaciones hacia cualquier destino ingresarán sin pago de aranceles importación. Las operaciones de vehículos se rigen por el mecanismo de intercambio compensado: estarán liberados de gravámenes por los montos equilibrados. A su vez, Brasil reconoció un cupo de 85.000 vehículos terminados de origen argentino que podrán ingresar libremente hasta el 31 de diciembre de 1998, resultado del déficit de compensación que registraba la industria automotriz argentina.

A su vez, se permitirá durante el período 1996-99 el intercambio de una determinada cantidad de vehículos terminados de origen argentino que ingresarán libre de cualquier restricción y tributando arancel del 0% a Brasil para las **terminales automotrices que no tengan contraparte en el otro país** y no estarán sujetos al sistema de compensación.

En lo que se refiere a los criterios de contenido nacional se respetan los criterios nacionales. En el caso de Brasil, el valor FOB de las autopiezas importadas no debe superar el 40% del valor FOB del total de piezas utilizadas; en tanto que Argentina permitirá hasta un 40% de autopiezas importadas, medido por el valor final del vehículo ante de impuestos, porcentaje que será decreciente hasta alcanzar el 32,5% en 1999. Brasil reconocerá un vehículo o autopieza como de origen argentino si cumple con los requisitos de porcentaje máximo de autopiezas de origen importado, en tanto que Argentina reconocerá como de origen brasileño si posee como máximo un 30% de autopiezas de origen importado, medido sobre el precio de salida de fábrica. A fin de que las partes y piezas sean reconocidas como nacionales, las mismas deberán ser compensadas con exportaciones hacia cualquier destino.

En diciembre de 1997 debía estar concluido el diseño del régimen automotriz común definitivo del MERCOSUR; sin embargo, ese plazo fue nuevamente prorrogado hasta abril de 1998. A las características ya señaladas del nuevo régimen de libre comercio intrazona y ausencia de incentivos nacionales que distorsionen la competitividad en la región, se deberá definir el índice de contenido regional común y el nivel del arancel externo común que Brasil propondría que fuera superior al 20%. Como se puede apreciar, estas dos últimas cuestiones resultan claves para fijar la protección efectiva de las terminales multinacionales, claro que el índice de contenido regional es un instrumento importante al momento de definir la política hacia los autopartistas locales.

Como se señalara en el apartado VI, Argentina consideró importante la creación del Comité Técnico sobre **Políticas Públicas que afectan la Competitividad** en Ouro Preto. Sin embargo, este comité había entrado en una virtual parálisis desde su creación hasta fines de 1996. Por este motivo, el GMC impulsó en la reunión de Fortaleza (Brasil) de diciembre de 1996 la revisión de la Decisión 20/94, que establecía orientaciones para abordar el tema. Se determinó, en aquella ocasión, la creación de un Grupo Ad-Hoc, y la disolución -en los hechos- del Comité Técnico. Cuando el grupo reinició sus actividades en junio de 1997, se acordó, como primera actividad, la presentación de las listas nacionales de políticas públicas y la elaboración de un listado consolidado que se constituirá en el universo de referencia. En forma preliminar, se analizaron algunos criterios de identificación de dichas políticas. Se fijaron, también, ciertas orientaciones respecto a los criterios para la negociación. En términos de estos criterios, la negociación implica desmantelar instrumentos que, siendo diferentes, tengan efectos similares (discriminación tributaria, subsidios, incentivos a las inversiones, etc.).

El progreso posterior realizado por este grupo ha sido bastante pobre. Es que algunos de los socios -Brasil y Uruguay, principalmente- se muestran reacios con la idea de Argentina de imponer un mayor nivel de disciplinamiento en el campo de las políticas públicas nacionales. De ahí que la discusión haya pivotado en torno de la determinación de las políticas públicas "compatibles e incompatibles" con la Unión Aduanera.

Relacionada con esta cuestión se encuentra la discusión en torno de las **"compras gubernamentales"**. Argentina está interesada en la negociación para desarmar discriminaciones en torno al régimen adquisiciones estatales, sobre todo en los casos de licitaciones oficiales que, en general, vulneran el Trato Nacional, premisa básica de un esquema de integración. En la Cumbre de Fortaleza (diciembre de 1996) ya se había tomado la determinación de crear un ámbito de negociación específica para el establecimiento de disciplinas comunes en este tema.

En la última reunión de Montevideo (diciembre de 1997) se volvió a plantear esta cuestión, estableciéndose la creación de un ámbito de negociación para la formulación de disciplinas comunes. El objetivo es la elaboración de un régimen de compras gubernamentales que contenga disposiciones relativas al trato nacional y procedimientos que aseguren la transparencia y libre concurrencia de firmas de los países socios. La negociación de estas cuestiones no tiene un compromiso claro sobre los plazos, como así tampoco la profundidad que tendrá la apertura de las compras gubernamentales brasileñas, aunque todo hace sospechar que se limitará a la esfera del gobierno federal.

La conformación del "mercado único o ampliado", se puede apreciar, se ha visto demorada en demasía. Quizás una de las falencias más relevantes sea la prevalencia, aún, de numerosas restricciones no arancelarias que entorpecen la libre circulación de mercancías en el mercado ampliado. Las negociaciones llevadas adelante en el seno del Comité Técnico (CT) sobre "restricciones no arancelarias" (RNA) no progresaron significativamente y, en algunos casos, el entendimiento se tornó más confuso al establecerse que existiría una diferencia entre el concepto de **Medidas** no arancelarias y **Restricciones** no arancelarias. Si alguna norma nacional es definida como **Medida**, ello implicaría no considerarla una **Restricción** y, por lo tanto, no sería objeto negociable entre los socios. La clasificación de las distintas normas implicó, consecuentemente, una gran demora en la armonización de las normativas nacionales.

Similares dificultades emergen cuando se trata de incorporar a los ordenamientos jurídicos nacionales los reglamentos técnicos aprobados en el MERCOSUR. Las divergencias surgen cuando la normativa acordada es puesta a consultas internas de los países socios. En general, estos procedimientos son muy engorrosos y concluyen en objeciones a la normativa acordada por parte de los sectores nacionales afectados.

En este sentido, la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) jugó un papel significativo durante todo este período. Si bien a la CCM le compete velar por la aplicación de la política comercial común intra-MERCOSUR, la tarea de la misma estuvo muy absorbida por la resolución de cuestiones relativas al libre acceso al mercado ampliado. Un relevamiento realizado hasta el primer semestre de 1997 mostraba que el número de consultas ascendía a alrededor de 240, correspondiendo a la Argentina como país reclamante más de la mitad de las consultas realizadas, en tanto que Brasil fue el país que más consultas recibió, algo más de la mitad de los reclamos. De todos modos, cabe señalar que las consultas a la Comisión de Comercio han ido disminuyendo durante estos tres años: mientras que en 1995 fueron 134 los reclamos, en el primer semestre de 1997 las consultas sumaron sólo 27 casos.

En general, las consultas presentadas correspondían a cuatro grandes grupos temáticos:

- i) Normativa MERCOSUR no incorporada al ordenamiento jurídico nacional
- ii) Restricciones para la autorización de importaciones
- iii) Políticas tributarias, tratamientos impositivos y regímenes especiales de importación.
- iv) Aplicación del arancel externo común y del Régimen de Adecuación.

Las consultas referidas a las restricciones sanitarias y técnicas fueron las más numerosas durante estos dos años y medio (alrededor de 60), como así también las medidas impositivas discriminatorias aplicadas por algunos socios (25 presentaciones) y los reclamos derivados de la aplicación del Régimen de Adecuación (25).

De alguna manera, la CCM se ha dedicado -esencialmente- a resolver los problemas derivados de la ausencia de la plena vigencia del "mercado único". Si bien, como ya fuera señalado, éste aparece como uno de sus cometidos principales, la CCM ha estado demasiado concentrada en esta problemática y, en los hechos, se ha convertido en una instancia preliminar del mecanismo de "solución controversias".

En contraposición al lento avance en la consolidación del "libre acceso al mercado ampliado", MERCOSUR avanzó aceleradamente en sus vinculaciones con otros países o bloques regionales. A algunos meses ya del tercer aniversario de la reunión de Ouro Preto, MERCOSUR firmó el tratado con la Unión Europea, el acuerdo de libre comercio con Chile y Bolivia, se está negociando con el Pacto Andino y México y se continúan las negociaciones para establecer el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el 2005. A pesar de este "progreso desigual", no cabe duda que el "relacionamiento externo" ha contribuido a fortalecer el proceso de integración. En cierto modo, estos acuerdos imponen un cierto disciplinamiento al interior del MERCOSUR.

El 15 de diciembre de 1995 se firmó en Madrid el acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Este tratado institucionaliza el diálogo político a nivel de los Jefes de Estado y establece un compromiso de encarar los trabajos preparatorios para la conformación de una futura zona de libre comercio entre ambas regiones. Este ha sido un hecho político trascendente ya que implicó el reconocimiento del MERCOSUR como proceso de integración por parte del principal acuerdo regional. Lo acordado es el compromiso de identificar los instrumentos para la liberalización progresiva y recíproca de todo el comercio, lo que incluiría aquellos productos sensibles, como claramente es el caso de los bienes del sector agrícola.

Tras casi dos años de arduas negociaciones, el 1º de octubre de 1996 entró en vigencia el Acuerdo MERCOSUR-Chile. El acuerdo, de los denominados de 2ª generación, contempla numerosos aspectos, si bien la parte sustantiva del acuerdo es, de todos modos, el Programa de Liberación Comercial. Este identifica las distintas categorías de productos y sus cronogramas de desgravación arancelaria. Estas categorías ordenan en distintos grupos a las mercancías, de acuerdo al nivel de sensibilidad en función de la exposición a la apertura regional.

Luego de que entrara en vigencia, el arancel promedio de importación de Chile quedó en el 6% para los productos del MERCOSUR. Cerca del 65% de las compras totales del MERCOSUR están encuadradas en este tratamiento. Un valor equivalente tendrá la alícuota promedio para las compras que haga el MERCOSUR a su nuevo socio y el monto de las compras a Chile equivale al 50%. Esto implica, decididamente, una sustancial modificación de las fronteras comerciales.

El 1º de enero de 2004 todos los productos que no están en las listas de excepciones (las que identifican los bienes que tienen un tratamiento especial) estarán liberados plenamente al comercio intrazona. El resto de los productos, clasificados de acuerdo a un orden de sensibilidad para los países, tendrá distintos esquemas de liberalización. La mayoría de los productos tiene una preferencia inicial de 40% y llegará a la alícuota 0% en 10 años. La lista de excepciones - los productos con mayor grado de sensibilidad - incluye bienes que iniciarán su apertura en 10 años, para llegar a la plena libertad en 15 años (arroz y aceite de oliva, entre otros). La desgravación de trigo y harina de trigo supone el entendimiento de que al cabo de los 18 años consensuados para liberar su comercio se abolirán, además de los aranceles, otros mecanismos tales como los derechos específicos incorporados en el sistema de bandas de precios de Chile.

Si bien Argentina fue uno de los que más bregó para cerrar el acuerdo con Chile -con el objetivo político de dejar atrás muchas décadas de desencuentros por los problemas limítrofes-, el acuerdo fue un tanto cuestionado ya que ciertos productos chilenos son competitivos de los argentinos en el mercado brasileño. En esta categoría se encuentran las peras y manzanas, hortalizas, vinos y otros productos agroindustriales.

En lo que se refiere al Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), las negociaciones han entrado en un cierto estancamiento luego de la III Reunión de Ministros responsables de Comercio que se llevó a cabo en mayo de 1997 en Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais (Brasil). Este encuentro estuvo precedido por negociaciones trabajosas, esencialmente tratando de acercar las posiciones de EE.UU. y el MERCOSUR. Los resultados de la reunión de Belo Horizonte fueron, sin embargo, altamente positivos para MERCOSUR.

La propuesta del MERCOSUR contemplaba -esencialmente- que la liberación comercial comenzara a hacerse efectiva, de manera progresiva y automática a partir del 2005, con reglas de origen claras y predecibles, armonización de procedimientos aduaneros, liberación del comercio de servicios a partir del 2005, de la misma manera que las cuestiones relativas al tratamiento de las inversiones.

Con este objetivo, se proponía una negociación en tres etapas. En la primera de ellas, a llevarse a cabo entre 1998 y 1999 se negociaría todo lo relativo a lo que se llamó "business facilitation" que incluía cuestiones de nomenclatura arancelaria, la certificación de origen,

armonización de normas sanitarias y fito-zoo-sanitarias, cooperación técnica. El objetivo era la preparación de una normativa común de manera de agilizar los negocios entre los países del hemisferio.

La segunda etapa de las negociaciones (2001-2002) se adentraría en los estándares y disciplinas, definiendo procedimientos aduaneros, la eliminación de barreras no tarifarias, regímenes de promoción y protección de inversiones, eliminación de los subsidios agrícolas, protección de los derechos de propiedad intelectual, acceso al mercado de servicios y compras estatales.

Recién en el último tramo se negociaría el acceso al mercado de bienes, sobre la base de un cronograma de reducciones arancelarias y mecanismos de reglas de origen. O sea, que recién a partir del 2005 se iniciaría el proceso de desgravación arancelaria y se pondría en marcha todas las otras cuestiones del acuerdo.

Por el contrario, EE.UU. proponía iniciar las negociaciones en la próxima reunión que se llevará a cabo en Santiago de Chile en abril de 1998, comenzando las negociaciones en bloque, incorporando todos los temas de la agenda. Por otro lado, si bien se reconocería la presencia de los acuerdos subregionales, las negociaciones deberían tener el carácter de negociaciones entre "naciones". Además, en ningún punto de su propuesta EE.UU. proponía el tratamiento de los tan cuestionados subsidios agrícolas, si bien en el 2005 el acuerdo hemisférico debería entrar plenamente en vigencia.

El discurso de apertura de la reunión de Belo Horizonte del Presidente Fernando H. Cardoso fijó con claridad los objetivos de Brasil y del MERCOSUR en el proceso de integración del ALCA. Para el presidente brasileño los objetivos de largo plazo del proyecto de integración hemisférica no pueden significar la alienación de los intereses nacionales y la renuncia a conquistas ya obtenidas que son numerosas, como el desarrollo industrial y agrícola, la capacidad de ofrecer mejores servicios y más accesibles a los consumidores. MERCOSUR ha contribuido eficazmente a consolidar estos logros.

Para que el proceso de integración hemisférica sea factible, el proyecto debe trascender el mero hecho económico y transformarse en un proceso más amplio de integración y cooperación política, cultural y económico. Una verdadera cultura de integración hemisférica implica que debe realizarse sin hegemonías y sustentada en valores comunes y de respeto mutuo. En este sentido, las decisiones deberán ser adoptadas por consenso y los compromisos ser asumidos en base al criterio de "single undertaking", esto es, nada estará decidido hasta que todo esté decidido como un paquete cerrado. Por consiguiente, según F.H.Cardoso, se debe tomar todo el tiempo necesario para que madure el ALCA a través de negociaciones cuidadosas y abarcativas. Todas estas demoras no serían tiempo perdido.

La "Declaración Ministerial Conjunta de Belo Horizonte" recogió la propuesta del MERCOSUR. En el punto 1, se reitera el compromiso de concluir las negociaciones no más allá del 2005. Pero en el punto 4 se manifiesta que las negociaciones deberían ser iniciadas en la próxima reunión de Santiago de Chile en abril de 1998, con lo cual no se fija un calendario taxativo de inicio de las negociaciones.

La declaración también recoge un punto de gran significación para el MERCOSUR y los acuerdos de integración regionales. En este sentido, y a pesar de la oposición de la representante de E.E.U.U. Ch. Barshefsky, se dejó sentado que el ALCA podrá "coexistir" con otros acuerdos subregionales, como MERCOSUR. La vigencia del acuerdo subregional luego de que el ALCA entre en funcionamiento es un punto importante ya que permitirá que ciertas políticas comerciales comunes puedan seguir siendo aplicadas -como, por ejemplo, el arancel externo común- y seguir manteniendo algunas preferencias entre los países socios que no estén contempladas en el ALCA.

De todos modos, la iniciación de las negociaciones del ALCA están condicionadas a que el Presidente Bill Clinton obtenga el "fast-track" (vía rápida), esto es, la facultad que le otorga el Congreso al Poder Ejecutivo para negociar acuerdos con otros países o bloques. Brasil ha

presionado mucho para que las negociaciones se lleven a cabo una vez obtenido el "fast-track", ya que sería inconveniente avanzar en negociaciones que luego deberán ser nuevamente revisadas por el Poder Legislativo estadounidense.

Sin embargo, hasta el momento, las acciones encaradas por el Ejecutivo norteamericano para obtener la aprobación de la "vía rápida" para la negociación no han tenido mayor éxito. Sucede que los legisladores, principalmente demócratas, tienen objeciones acerca de las posibles virtudes de un área de libre comercio hemisférica, recogiendo las críticas que se realizan respecto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Por el momento, el Presidente Clinton ha decidido postergar la negociación legislativa para obtener el "fast-track" ya que no tenía asegurada una votación favorable.

Como se puede apreciar, la negociación en torno del ALCA presenta perfiles conflictivos. El Presidente Clinton debe enfrentar a la oposición interna y a la resistencia de sus posibles socios de la región. Es que, curiosamente, daría la impresión que el proyecto de integración hemisférico no ha concitado fervientes adhesiones. Desde la perspectiva de los países latinoamericanos, no aparecen muy claros los beneficios que se derivarían del mismo, especialmente en lo que se refiere al mercado de manufacturas industriales. Por el contrario, el acceso al mercado de productos agrícolas aparece como atrayente, pero es allí en donde EE.UU. opone sus mayores resistencias.

Por otro lado, MERCOSUR ha mostrado una cierta renuencia para comenzar las negociaciones, principalmente por parte de Brasil. Es que, fundamentalmente, están en juego dos proyectos geolíticos. Brasil desearía negociar con el ALCA como bloque, habiéndose consolidado la zona de libre de comercio sudamericana, esto es, la formada por MERCOSUR y los países de ALADI (excluido México). Esto daría un mayor poder de negociación.

Por el contrario, hasta ahora EE.UU. pretendió acelerar la negociación para concluir en el área de libre comercio hemisférica cuanto antes. Sucede que el mercado latinoamericano resulta sumamente atractivo para EE.UU. ya que no sólo es un importante destino de las exportaciones estadounidenses, sino que ha tenido un fuerte crecimiento durante la década del noventa y es con la única región que EE.UU. tiene un saldo comercial favorable.

Pero la cuestión de fondo es que la conformación del ALCA no resulta plenamente compatible con el MERCOSUR. Una vez establecida la zona de libre comercio continental, la política comercial externa común regional quedaría cercenada. Sucede que la esencia de una unión aduanera es su capacidad de discriminación comercial respecto de terceros países; en la medida en que con un conjunto significativo de ellos estas discriminaciones no tengan efecto, la unión aduanera pierde sentido. Y en mayor medida cuando uno de esos socios serán los Estados Unidos.

Una atenta revisión del proceso de integración desde Ouro Preto revela la presencia de dos cuestiones que no han sido bien resueltas. La primera de ellas está referida al énfasis que debería ponerse en la profundización del proceso de integración antes de ampliar el arco de relacionamiento externo. **Antes de incorporar nuevos acuerdos con otros países u otros acuerdos regionales, ¿sería más conveniente profundizar el proceso de integración del MERCOSUR, profundizar los mecanismos destinados a alcanzar el mercado único? No aparece aquí una respuesta unánime ni clara.**

El relacionamiento externo refuerza, como se señalara, el compromiso de integración entre los socios; pero una cuestión que aparece como fuera de toda discusión es el efecto que puede tener sobre la Unión Aduanera la proliferación de áreas de libre comercio con otros países o acuerdos regionales. En última instancia, las preferencias entre los socios de la Unión Aduanera se irían licuando progresivamente. En el hipotético caso de una zona de libre comercio continental (ALCA) -los cronogramas establecen su inicio en el 2005- y un acuerdo de libre comercio con los restantes países de ALADI y la Unión Europea, ¿hacia qué países el MERCOSUR aplicaría su política comercial externa común? No puede dejar de remarcarse que un "acuerdo regional" es - esencialmente- un mecanismo de discriminación respecto de terceros países.

De todos modos, a pesar de que pueda resolverse, de alguna manera, la cuestión recién examinada, quedaría pendiente de resolución el **libre acceso al mercado ampliado**. En el actual estado de situación del MERCOSUR, ésta aparece como una cuestión de primera prioridad. El "buen funcionamiento" de la Unión Aduanera requiere de la vigencia del "mercado único", esto es, el desmantelamiento de todas las restricciones que afectan la libre circulación de las mercancías entre los países socios. En definitiva, la plena vigencia de la zona de libre de comercio.

• • VIII.- CONCLUSIONES

Como fuera destacado en el apartado anterior, los avances en el proceso de integración del MERCOSUR han sido ciertamente escasos desde Ouro Preto (diciembre de 1994). Se está haciendo referencia, esencialmente, a la consolidación de las reglas de comportamiento del mercado ampliado y a la incorporación de otras temáticas en el proceso de integración. A pesar de los numerosos intentos habidos, transcurridos tres años de aquella reunión, los progresos realizados por los países socios para consolidar el proceso de integración han sido muy pobres. Recién en la última Cumbre de Presidentes del MERCOSUR realizada en Montevideo (diciembre de 1997) se aprobó el Acuerdo Marco que orientará las negociaciones para la liberalización del comercio de servicios. De todos modos, aún considerando las imperfecciones de la UA, las mayores deficiencias o limitaciones que presenta el MERCOSUR están referidas al funcionamiento de la ZLC. Lo cual no deja de resultar paradójico ya que, en general, una «unión aduanera» se asienta en una «zona de libre comercio»; se asume que la UA es un estadio superior del proceso de integración que se alcanza una vez consolidada la ZLC. El MERCOSUR, sin embargo, no parece haber seguido este paradigma.

Pero, pese a estas limitaciones, el proceso de integración como fenómeno económico y social siguió progresando. La información referida al comercio intra-regional, muestra que siguió aumentando ya que las exportaciones intrazona alcanzaron un 25% de las exportaciones totales. Y, en el caso de Argentina, tanto las exportaciones como las importaciones con el MERCOSUR continuaron incrementándose. (Cuadros 7 y 8)

Otro tanto puede afirmarse acerca del comercio intra-industrial. En 1995 y 1996 se alcanzaron valores tope para el conjunto de la industria manufacturera. El 60% del comercio de manufacturas entre Argentina y Brasil correspondió a intercambio intra-industrial y si se excluye al complejo automotriz de las estimaciones, el coeficiente de comercio intra-industrial alcanza el 50%.

Pero otro fenómeno que merece destacarse es el referido al impacto que ha tenido el MERCOSUR en el desarrollo de proyectos de inversión conjuntos. De acuerdo a un estudio realizado por la Embajada Argentina en Brasil, hasta mediados de 1996, se habían concretado alrededor de 300 emprendimientos conjuntos argentino-brasileños, concentrados gran parte de ellos en el sector de la industria de la alimentación (33%), la industria automotriz (13%), autopartes (9%) y el sistema financiero (9%). (Embajada Argentina en Brasil, 1996)

Sin embargo, es evidente que el tránsito hacia el "mercado único" ha perdido dinamismo. El marco normativo común que regla el comportamiento de los socios del mercado ampliado no tuvo ninguna incorporación significativa desde Ouro Preto. El escaso vigor evidenciado por MERCOSUR durante estos tres años contrasta, de manera elocuente, con el gran dinamismo que tuvo el proceso de integración desde la firma del Tratado de Asunción hasta -precisamente- la Cumbre de Ouro Preto, cuando se puso en marcha la unión aduanera

La interrogante que surge es a qué se debe esta pérdida de dinamismo del proceso de integración "formal", cuáles son las razones que explican esta dificultad o resistencia para seguir avanzando en la construcción de un mercado ampliado. Hasta Ouro Preto se atravesó la **"etapa fácil"** de la integración. El desmantelamiento de las barreras comerciales entre los socios del bloque -tanto arancelarias como no arancelarias- acompañó el proceso de

apertura comercial unilateral que se había iniciado hacia fines de los ochenta y principios de los noventa. El proceso de integración del MERCOSUR fue poco resistido ya que se montó sobre otro fenómeno más general como era la integración económica unilateral hacia el resto del mundo.

Una vez transitada la primera etapa de la historia del bloque, la profundización del proceso de integración requiere no sólo una mayor apertura comercial sino la armonización, coordinación o desmantelamiento de un amplio conjunto de normas e instrumentos que dificultan la creación de un espacio económico común. A partir de Ouro Preto se inició la "**etapa compleja**" de la integración. La profundización de los compromisos del acuerdo regional supone ceder mayores grados de libertad en el manejo no sólo de la política económica, sino también de otras áreas de las políticas públicas. Esto aparece como la limitación más significativa para avanzar en el proceso de integración. Los dos socios mayores, especialmente, se resistirían a ceder parte de su autonomía en el manejo de los instrumentos de políticas públicas.

El inicio de esta etapa más difícil (diciembre de 1994) coincide, precisamente, con el surgimiento de la crisis de la economía mexicana. Vale la pena recordar que por los mismos días en que los funcionarios de los países del MERCOSUR ajustaban los últimos detalles para la puesta en funcionamiento de la unión aduanera, el gobierno mexicano anunciaba la devaluación de su moneda. Si bien el "efecto tequila" no afectó, de manera relevante, el proceso de integración y el intercambio comercial intra-regional continuó creciendo a un ritmo sostenido, introdujo factores de inestabilidad en el desempeño macroeconómico de los países de la región. Baste recordar que el PBI de Argentina cayó cerca de un 5% en 1995.

Aunque el impacto sobre la economía brasileña no fue destacable (el PBI creció 4,3% en 1995), no cabe duda de que la más estrecha integración financiera internacional ha provocado un mayor grado de volatilidad de los capitales con la consecuente influencia sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas de los países de la región. En los hechos, la volatilidad de los flujos de capitales ha provocado una mayor vulnerabilidad externa en estos países. Mientras que durante la "etapa fácil" de la integración el flujo de capital externo contribuyó a disimular los desequilibrios macroeconómicos; durante los años recientes, la volatilidad de los mercados financieros reforzó la inestabilidad de las economías de la región.

En consecuencia, la profundización del proceso de integración requería limitar el grado de autonomía en el manejo de las políticas nacionales; lo cual entraba en conflicto con la necesidad de tener a mano instrumentos de política económica para amortiguar los efectos sobre el equilibrio interno y externo provocado por los movimientos de capitales. Las repercusiones en los países de la región de la crisis de las economías del sudeste asiático son sumamente elocuentes al respecto.

La contradicción anterior se ha visto reforzada por el distinto papel que los socios mayores del MERCOSUR atribuyen a la política económica. La concepción que se tiene en ambos países acerca del papel de Estado y las políticas públicas no son plenamente compatibles. En Brasil se sostiene que el Estado cumple un papel relevante en la gestión económica y social y que su función reguladora y promotora de la actividad económica es importante. Por el contrario, en Argentina se considera que el papel del Estado y las políticas gubernamentales son subsidiarias de la iniciativa privada y, en consecuencia, la acción estatal debe ser minimizada.

La ausencia de un "marco institucional adecuado" es otro de los factores que ha atentado, también, contra el objetivo de alcanzar el buen funcionamiento del mercado ampliado. En muchos casos, tanto la falta de consenso de las normas a aplicar como el mismo diseño de la normativa afectan su implementación. Suele argumentarse que la normativa MERCOSUR adolecería de una redacción ambigua que da lugar a interpretaciones no uniformes, lo cual dificulta la incorporación de las normas que emanan de los órganos del MERCOSUR. La vigencia del mercado único depende, esencialmente, del impacto de la normativa común. De esta forma, el desafío consiste en diseñar los mecanismos institucionales que aseguren la incorporación a las legislaciones nacionales de las normativas emanadas de los organismos regionales.

Existe una demanda generalizada por una institucionalización más acabada del MERCOSUR. La **flexibilidad institucional** se justificó en la etapa de transición, durante la cual el proceso de integración tuvo una modalidad "**heterodoxa**", ya que la negociación política se impuso por sobre el marco institucional, un tanto difuso y laxo. La consolidación del proceso de integración requiere del fortalecimiento de las instituciones del MERCOSUR, sin que esto implique la discusión de una cuestión muy espinosa como es la de la supranacionalidad o intergubernamentalidad. En definitiva, se requiere de una interpretación unívoca de la normativa de manera que las decisiones que adopten los órganos del MERCOSUR sean incorporadas a las legislaciones nacionales de los países miembros de manera ágil. La vigencia del mercado único depende, esencialmente, del impacto de la normativa común. El desafío consiste en diseñar los mecanismos institucionales que aseguren la incorporación a las legislaciones nacionales de las normativas emanadas de los organismos regionales. En este sentido, el fortalecimiento de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR -con sede en Montevideo- podría contribuir a la consecución de este objetivo.

El mandato para el MERCOSUR debe ser la «**consolidación del mercado ampliado**», en el sentido de darle mayor firmeza y solidez a la normas que ordenan el libre comercio intra-regional, privilegiando una integración más intensiva antes que la extensión del acuerdo, tanto hacia nuevos socios como hacia la incorporación de nuevos temas y objetivos. La incorporación en la agenda de negociaciones de cuestiones de mayor envergadura y complejidad -como puede ser la "moneda común"- aparecen como extremadamente ambiciosas y que más que contribuir a fortalecer el acuerdo de integración pueden entorpecer la marcha hacia la plena vigencia de la unión aduanera. Nuevamente emergería el escenario contradictorio al que se ha venido haciendo referencia a lo largo de este documento: el intento de avanzar hacia formas más complejas de integración sin haber consolidado la estructura básica. El intento de diseñar una "unión monetaria" sin haber acordado aún cuestiones menos conflictivas como el régimen común para el sector azucarero, automotriz o textil o haber establecido una normativa común que afiance el libre comercio intra-regional suena un tanto extemporáneo.

El afianzamiento del mercado ampliado conduciría a una asignación más eficiente de los recursos productivos de la región, en función de la prevalencia de las ventajas comparativas y de las ventajas de localización y especialización. Pero, esencialmente, contribuiría a fortalecer al MERCOSUR como proyecto político estratégico. Y es este, precisamente, el objetivo de primer orden. El acuerdo regional le otorga una identidad peculiar a los países socios, especialmente en lo que se refiere a su poder de negociación. Y en vísperas de las negociaciones para la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se impone un MERCOSUR consolidado ya que es el único bloque del hemisferio con la robustez suficiente para enfrentar a los Estados Unidos en la mesa de negociaciones.

• • REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Boldorini, María Cristina y Czar de Zalduendo, Susana (Julio-Septiembre 1995): "*La estructura jurídico institucional del Mercosur después del Protocolo de Ouro Preto*", en **Boletín Informativo Techint Nº 283**, Buenos Aires.

Canitrot, Adolfo (Octubre-Diciembre 1992): "*La macroeconomía de la inestabilidad*", en **Boletín Informativo Techint Nº 272**, Buenos Aires.

Castillo, Luis A. (1993), **MERCOSUR: Antecedentes y Situación Reciente**, mimeo, Buenos Aires.

Embajada Argentina en Brasil (1996): **Argentina-Brasil. Comercio, inversiones e integración física**, Brasilia.

Fontanals, Jorge (1994): **Industria del papel y celulosa e industria siderúrgica en el MERCOSUR**, Proyecto PNUD - ARG 92/025, mimeo.

Herrera Vegas, Jorge Hugo (1996): *"Las políticas exteriores de la Argentina y de Brasil: Divergencias y Convergencias"*, en Felipe A.M. de la Balze (comp.), **Argentina y Brasil enfrentando el Siglo XXI**, CARI-ABRA, Buenos Aires.

Heymann, Daniel y Navajas, Fernando (1992): *"Aspectos conceptuales de la coordinación de políticas macroeconómicas con referencia al MERCOSUR"*, en **Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas**, CEPAL, Santiago.

Krugman, Paul (1992): **Geography and Trade**, Leuven University Press and The MIT Press, Cambridge.

Kume, Honorio (1996): **A Política de importacao no Plano Real e a estrutura de protecao efetiva**, FUNCEX, Río de Janeiro.

Lifschitz, Edgardo y Crespo Armengol, Eugenia (Julio-Septiembre 1995): *"Evolución de la protección arancelaria, 1990-2001"*, en **Boletín Informativo Techint Nº 283**, Buenos Aires.

Lucángeli, Jorge (Septiembre-Octubre 1989): *"Política comercial y desempeño industrial - La experiencia argentina de los últimos cuarenta años"*, en **Boletín Techint Nº 259**, Buenos Aires.

Lucángeli, Jorge (Julio-Septiembre 1993): *"La presencia del comercio intra-industrial en el intercambio entre la Argentina y Brasil"*, en **Boletín Techint Nº 275**, Buenos Aires.

Macario, Santiago (1969): *"Proteccionismo e Industrialización en América Latina"*, en **Hacia una Tarifa Externa Común en América Latina**, INTAL-BID, Buenos Aires.

Yeats, Alexander (1997): **Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements?**, Policy Research Working Paper 1729, The World Bank, Washington D.C.