

*Intat*

*Informe MERCOSUR*  
*Año 1 - Número 1*



INFORME

**MERCOSUR**

JULIO-DICIEMBRE 1996

Banco Interamericano de Desarrollo  
Departamento de Integración y Programas Regionales  
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID - INTAL  
Esmeralda 130 Pisos 16 y 17 (1035) Buenos Aires, República Argentina

Los autores son responsables de las ideas y opiniones expuestas, las cuales no necesariamente pueden reflejar políticas y/o posiciones del BID o del INTAL.

Impreso en Argentina

BID - INTAL  
Informe MERCOSUR  
Buenos Aires, 1997. 80 páginas.  
Informe N° 1. Julio-Diciembre 1996.

I.S.B.N. 950-738-054-X  
US\$ 15,00

## **P R E S E N T A C I O N**

Este Informe representa un nuevo esfuerzo del INTAL destinado a fomentar el conocimiento y la difusión de información referidos al dinámico proceso de integración vigente en América Latina y el Caribe. Como parte de esta corriente integracionista, el Mercado Común del Sur se ha constituido desde la firma del Tratado de Asunción en 1991 en un caso testigo para evaluar los éxitos y los desafíos que encierra esta ambiciosa iniciativa. Transcurrido más de dos años desde la fecha de inicio de la vigencia de la Unión Aduanera del MERCOSUR, aún en formación, se consideró conveniente contribuir al análisis de esta apasionante experiencia. Por ello, se inicia con este Informe MERCOSUR la publicación de una serie trimestral que abordará el análisis de los eventos, hechos y decisiones más relevantes ocurridos en cada período enfatizando los logros alcanzados y los desafíos que el proceso debe enfrentar para mantener un avance sostenido en el camino hacia la conformación del Mercado Común. Esta primera entrega contiene un cúmulo de información mayor que la de aquellos números que continuarán la serie. En este caso se ha optado por abarcar al último semestre de 1996 como punto de partida, incluyendo la presentación del estado de situación actual referido a un amplio espectro de las distintas áreas temáticas de interés que presenta este proceso de integración.

La intención del INTAL, mediante la publicación de esta serie de informes, es la de facilitar el acceso de información a un universo de potenciales lectores interesados en el MERCOSUR, comprendiendo a los sectores público y privado y a la comunidad en general de la subregión. Asimismo, se intentará trascender el interés que el MERCOSUR despertara a nivel subregional, facilitando su difusión a la comunidad internacional mediante la publicación del informe en idioma inglés, además de los dos idiomas oficiales del proceso, español y portugués.

La preparación de este primer informe fue encomendada a un destacado analista del MERCOSUR, el Dr. Roberto Bouzas, quien contó en esta oportunidad con el apoyo técnico de Hernán Soltz, María Luisa Streb, Paula Gosis y Verónica Rapoport. La supervisión técnica estuvo a cargo del Sr. Uziel Nogueira del INTAL. En las sucesivas entregas del Informe MERCOSUR, el Dr. Bouzas alternará su trabajo con el Dr. Pedro da Motta Veiga.

Esperamos que este material sea de utilidad para sus lectores, con el objeto de contribuir a la consolidación del proceso de integración regional incentivando una participación activa e informada de la comunidad directa o indirectamente afectada por este proceso.

Por último, invitamos a los lectores del Informe a hacernos llegar sus comentarios o sugerencias tendientes a mejorar en el futuro el alcance o enfoque del contenido de la publicación.

Juan José Taccone  
Director

## RESUMEN EJECUTIVO

### I. Tendencias macroeconómicas en el MERCOSUR

Durante 1996 la macroeconomía de los Estados Parte del MERCOSUR se caracterizó por dos tendencias. La primera fue una mejora en su desempeño desde el punto de vista del crecimiento y de la inflación, en un contexto de relativa fragilidad fiscal y externa. La segunda fue una reducción de la disparidad en el comportamiento del nivel de actividad y los precios, en el contexto de una relativa estabilización de las paridades bilaterales reales. La mayor sincronía de los ciclos económicos nacionales en las dos mayores economías (en contraste con lo que ocurriera en 1991/92 y en 1995), permite anticipar que en el futuro inmediato los flujos de comercio estarán menos influidos por divergencias macroeconómicas de corto plazo que en el pasado.

Sin embargo, la situación macroeconómica de la región está lejos de estar consolidada. Una tradición de inestabilidad y la acumulación de tensiones fiscales y externas plantean eventuales riesgos hacia el futuro. Además, y a pesar de la señalada convergencia de políticas e indicadores macroeconómicos, los Estados Parte difieren considerablemente en su institucionalidad cambiaria y monetaria (lo que refleja diferentes preferencias sobre *trade-offs* de política) y en la solidez de las instituciones de gestión de la política pública. Esta situación tiene lugar en un contexto en el que se ha incrementado la interdependencia económica, especialmente entre los dos mayores Estados Parte.

Aún cuando la intensidad de la vinculación a través de flujos de comercio e inversión aún no parece lo suficientemente intensa como para crear relaciones de interdependencia macroeconómica significativas - las que por otra parte están estructuralmente limitadas por las diferencias de tamaño de las economías- el aumento en el comercio de bienes y la convergencia de políticas ha incentivado la percepción de intereses comunes entre los dos mayores miembros. Hasta el momento, el intercambio de información y la consulta en materia macroeconómica ha sido informal y vinculada a la existencia de canales personales más que a rutinas burocrático-institucionales. Esto parece lógico en vista del contexto de alta volatilidad e incertidumbre que caracterizó el desempeño macroeconómico de la región en el pasado. Sin embargo, la perdurabilidad de los procesos de estabilización y la convergencia en el rol de ciertos instrumentos de política pueden sentar las bases para el desarrollo de intereses comunes que estimulen la cooperación para enfrentar dilemas de aversión común.

### II. Evolución del comercio y la inversión en el MERCOSUR

Desde la puesta en marcha del Tratado de Asunción los flujos de comercio intrazona crecieron rápidamente. Este dinamismo alcanzó tanto a las importaciones como a las exportaciones, pero fue más significativo en el caso de estas últimas. En efecto, entre 1991 y 1995 las exportaciones intrazona casi duplicaron su participación en las exportaciones totales, pasando del 11,1% al 20,4%. Las importaciones intrazona también crecieron más rápido que las extrazona pero la disparidad entre ambas tasas fue menor que en el caso de las exportaciones. Como consecuencia, la participación de los proveedores del MERCOSUR en las importaciones totales de la región pasó del 15,9% al 18,7%.

Durante el primer semestre de 1996 el comercio intrazona continuó creciendo, aunque a un ritmo más lento que en el año precedente. La información parcial disponible para los primeros nueve meses del año indica que estaba recuperando su dinamismo anterior. En efecto, las exportaciones intrazona de Argentina y Brasil (responsables por casi el 90% de las exportaciones intrazona totales) aumentaron 11,3% respecto a igual período del año precedente (aunque por debajo de la tasa del 15,3% a la que se expandieron las exportaciones totales). La recuperación de la actividad económica en Argentina y la aceleración en el crecimiento de la demanda agregada en Brasil fueron los principales factores que explican este desempeño. De mantenerse esta tendencia, el valor del comercio intrazona durante el año 1996 podría acercarse a los US\$17.000 millones.

A pesar que cuantitativamente el proceso de integración subregional no ha tenido aún un impacto importante sobre los flujos de inversión extrazona, es posible detectar en varias áreas efectos cualitativos de significación. Tal es el caso de aquellos sectores en donde predominan filiales de empresas transnacionales y donde se ha generado un proceso gradual de racionalización y complementación productiva. La “inversión de reorganización” parece haber sido más significativa en los sectores automotriz y de autopartes, alimentos y bebidas, petroquímica y textil.

Del mismo modo, aunque desde el punto de vista cuantitativo representan un monto relativamente menor, la cooperación y los flujos de inversión intrazona han adquirido un dinamismo notable. Un relevamiento a mayo de 1996 identificaba un total de 313 emprendimientos conjuntos argentino-brasileños, de los cuales un 60% estaba vinculado al sector productor de bienes.

### **III. Acceso a los mercados y condiciones de competencia**

El acceso efectivo a los mercados es un componente central de una unión aduanera. Si bien el MERCOSUR ha realizado progresos significativos en esta materia, aún subsisten regulaciones nacionales que limitan el libre comercio de bienes. Las más transparentes son los aranceles (que aún sobreviven en el “régimen de adecuación”) y el tratamiento especial concedido a los sectores automotriz y azucarero. También existen obstáculos menos visibles materializados en restricciones no arancelarias de carácter fronterizo y no fronterizo.

A casi dos años de la puesta en marcha de la unión aduanera la mayoría de los Estados Parte continúa exigiendo requisitos de origen a la totalidad de los productos que ingresan desde otro Estado Parte, dificultándose así la libre circulación de mercancías. Una razón para este procedimiento es que aún no se dispone de una lista consolidada definitiva que incluya los productos sujetos al régimen de origen MERCOSUR y los requisitos aplicables a cada uno de ellos. Por tal motivo resulta imprescindible finalizar con las tareas de definición del universo de productos contemplados en el ámbito de aplicación de dicho régimen, asegurando que el universo no excluya productos que por algún motivo no están sujetos a una política comercial común y que por ello generen distorsiones en las condiciones de competencia al interior de la subregión.

El número y la composición de las consultas canalizadas a través de la Comisión de Comercio del MERCOSUR desde su puesta en funcionamiento muestra que las restricciones y medidas no arancelarias constituyen un área de frecuentes diferencias entre los Estados Parte. A pesar del progreso alcanzado en materia de identificación, las asimetrías prevalecientes en las prácticas nacionales hacen de esta cuestión un tema clave para garantizar un acceso efectivo a los mercados.

Los sectores automotriz y azucarero han sido transitoriamente excluidos del libre comercio intrazona y de las políticas comunes. Por lo que respecta al azúcar, a un año del vencimiento del plazo establecido originalmente, el Consejo del Mercado Común decidió en la reunión de Fortaleza una prórroga hasta el 31 de mayo de 1997 para presentar una propuesta que contemple la liberalización gradual del comercio intrazona para los productos del sector y la neutralización de las distorsiones que puedan resultar de asimetrías entre las políticas nacionales. Esta decisión no resuelve el fondo de la cuestión sino que extiende el plazo para el tratamiento del tema, sin agregar nada sustancial a los términos de la Decisión original.

Las dificultades planteadas por la falta de armonización de las políticas nacionales para el sector automotriz han sido un hecho recurrente en los últimos años. Estas se pusieron nuevamente de manifiesto con la medida anunciada a fines de 1996 por el gobierno brasileño, ofreciendo incentivos fiscales y franquicias arancelarias a terminales automotrices e industrias conexas que tramiten su radicación en las regiones norte, nordeste y centro-oeste del país antes del 31 de marzo de 1997. Esta medida provocó la reacción de las terminales radicadas en la Argentina, las que reclamaron de su gobierno la implementación de algún tipo de medida compensatoria en el caso que el gobierno de Brasil no revirtiera la situación. Actualmente las negociaciones están en desarrollo.

En el ámbito de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, funciona desde abril de 1995 un Comité Técnico sobre Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad. Su objetivo es identificar aquellas medidas de política pública vigentes en cada Estado Parte que puedan distorsionar las condiciones de competencia dentro de la región por su carácter discriminatorio. Aunque las propuestas del Comité Técnico debían someterse a la aprobación de la Comisión de Comercio antes del 30 de junio de 1995, esto no se ha cumplido. Hasta el momento sólo se intercambiaron información sobre las políticas públicas que distorsionan la competitividad, con la que se elaboró un listado consolidado. En Fortaleza se resolvió constituir un grupo *ad-hoc* con el objetivo de asesorar sobre su tratamiento. Teniendo en cuenta los trabajos ya realizados, antes del 30 de junio de 1997 este grupo deberá revisar y en todo caso redefinir los criterios, los procedimientos y el ámbito de las medidas establecidas originalmente, como así también asegurar el disciplinamiento de las políticas públicas que distorsionan la competitividad. En la práctica, se han registrado muy pocos avances debido a las importantes asimetrías de política pública que existen entre los Estados Parte. Dada su potencial influencia sobre los flujos de comercio y la localización de la inversión, esta materia constituye un aspecto clave de la agenda futura.

Las diferencias entre los Estados Parte se reflejaron en la discusión relativa a la definición e implementación del Protocolo para la Defensa de la Competencia, cuyas pautas básicas habían sido establecidas en 1994. En la reunión de Fortaleza se hicieron explícitas las diferencias en torno a la inclusión de la asistencia estatal dentro del universo de acciones cubiertas por las medidas de defensa de la competencia y a la vigencia de las legislaciones nacionales sobre derechos *antidumping* y compensatorios al comercio intrazona. El Protocolo finalmente aprobado por el Consejo del Mercado Común incorporó un artículo sobre las ayudas del Estado en el capítulo de medidas transitorias, en el que los Estados Parte se comprometen, en un plazo de dos años, a elaborar normas y mecanismos comunes que disciplinen las ayudas del Estado que puedan restringir o distorsionar la competencia y afecten el comercio entre los países socios. Asimismo, se estableció que hasta el 31 de diciembre del 2000, las investigaciones sobre *dumping* efectuadas por un Estado Parte con respecto a las importaciones originarias de otros Estados Parte serán realizadas de acuerdo con las legislaciones nacionales. Durante ese plazo los Estados Parte analizarán las normas y condiciones en las que el tema será regulado en el MERCOSUR.

#### **IV. Políticas comunes**

Una unión aduanera supone la implementación de políticas comunes en un cierto número de áreas. Como mínimo, debe adoptarse un arancel externo común (AEC) y procedimientos aduaneros comunes que aseguren que la internación de los bienes al mercado ampliado se produzca en condiciones similares cualquiera sea su punto de ingreso. El MERCOSUR es una unión aduanera en formación, por cuanto los Estados Parte se encuentran en transición hacia una vigencia completa del AEC, se continúa exigiendo requisitos de origen a la totalidad del comercio y todavía no alcanzó la uniformidad normativa y práctica de los procedimientos aduaneros.

Los Estados Parte del MERCOSUR continúan cobrando el AEC a las importaciones de extrazona que ingresan por otro Estado Parte. Algunos justifican esta práctica en la inexistencia de un listado consolidado con las posiciones exceptuadas, aunque esto habilitaría a exigir requisitos de origen para todos los productos pero no a cobrar el AEC a un producto de extrazona que ya lo pagó. De hecho, aunque se contara con un listado consolidado, los Estados Parte podrían continuar exigiendo requisitos de origen y el pago del AEC a un producto de extrazona no sujeto al régimen de origen que ingrese por otro Estado Parte simplemente porque no existe un mecanismo de asignación de la recaudación aduanera. Por consiguiente, el problema central pareciera ser la inexistencia de mecanismos de asignación de la recaudación aduanera y la falta de una normativa clara que indique cuáles son los procedimientos para el caso en que se tenga que cobrar el diferencial entre el arancel nacional y el AEC si el producto ingresa por un país socio y luego se re-exporta a otro que lo tiene exceptuado por arriba. Esto último debería estar expresamente contemplado en las disposiciones transitorias del código aduanero, que estarían vigentes hasta que se eliminen todas las excepciones al AEC y otros casos de política comercial no común.

Elementos de vital importancia para el funcionamiento de la unión aduanera son la plena vigencia del Código Aduanero Común y de sus normas de aplicación, así como la implementación de los controles integrados de frontera, la interconexión de los sistemas informáticos de las administraciones aduaneras, la coordinación de la lucha contra los ilícitos aduaneros y la adopción de criterios uniformes de valoración. En esta materia existe una asimetría significativa entre la masa de normas acordadas y las que han sido efectivamente internalizadas por los Estados Parte.

En la cumbre de Fortaleza del Consejo del Mercado Común se aprobó el Reglamento Común Relativo a la Aplicación de Medidas de Salvaguardia a las Importaciones Provenientes de Países No-miembros del MERCOSUR. El reglamento establece las normas de aplicación de medidas de salvaguardia, entendidas como las medidas previstas en el Artículo XIX de GATT 1994 y el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC. Durante un período de transición de dos años (1997-1998), hasta la adecuación de las normas de los Estados Parte, éstos aplicarán sus legislaciones nacionales sobre la materia en conformidad con las Disposiciones Transitorias del Reglamento Común.

Los Estados Parte también están elaborando un Reglamento Común para la Defensa del Consumidor. Si bien la fecha prevista para su finalización era el 30 de noviembre de 1996, en la reunión de Fortaleza fueron aprobados como resoluciones cinco de los doce capítulos referidos a conceptos (consumidor, proveedor, etc.), derechos básicos y protección de la salud y seguridad del consumidor, publicidad y garantía contractual de productos y servicios. De todos modos, el Protocolo entrará en vigor una vez que se hayan aprobado todos los capítulos y sean incorporados a las legislaciones nacionales de los Estados Parte.

Quedan pendientes de acuerdo las cuestiones relativas a oferta de productos y de servicios, prácticas abusivas en la oferta, protección contractual, contrato de adhesión y cláusula de ubicación transitoria.

## **V. Armonización de políticas y “profundización”**

El Mandato de Asunción para la Consolidación del Mercado Común del Sur aprobado por decisión del Consejo del Mercado Común en diciembre de 1995 estableció un “Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000” que, junto con los aspectos de consolidación y perfeccionamiento de la unión aduanera (consolidación del libre comercio y las condiciones de competencia intra-MERCOSUR, perfeccionamiento de la política comercial común y desarrollo jurídico-institucional), colocó la “profundización” del proceso de integración subregional como un objetivo prioritario incluyendo, entre otros, los temas del comercio de servicios, inversiones, compras gubernamentales, cultura y educación, etc.

En materia de comercio de servicios, a dos años del Mandato de Asunción los avances han sido escasos. La primera reunión del grupo ad hoc encargado del tema se realizó en septiembre de 1995, pero las negociaciones recién tomaron impulso a partir de mediados de 1996. El resultado es que hasta el momento no se cuenta con un Acuerdo Marco aprobado. A los efectos de concluir con éste, el Grupo Mercado Común acordó instruir al grupo ad-hoc para que antes del 30 de septiembre de 1997 eleve a la presidencia Pro Témpore el texto final del Acuerdo Marco, y para que eleve recomendaciones para la negociación de las Listas de Compromisos Específicos Iniciales, para ser consideradas por el Grupo Mercado Común en diciembre de 1997.

En un proceso de integración económica las asimetrías regulatorias adquieren mayor importancia porque la reducción de la fragmentación del mercado potencia sus efectos sobre los flujos de comercio y la localización de la inversión. A pesar que los regímenes regulatorios de la inversión han experimentado una significativa convergencia entre los Estados Parte, aún subsisten asimetrías importantes entre ellos.

En enero de 1994 se firmó un acuerdo sobre promoción y protección de inversiones intrazona -el Protocolo de Colonia- que define principios generales y enumera las reservas de cada Estado Parte frente a la aplicación del trato nacional a las inversiones intrazona. Este protocolo se encuentra en trámite parlamentario en todos los Estados Parte. También suscribieron un Protocolo sobre Promoción y

Protección de Inversiones Provenientes de Terceros Países, el que establece un marco jurídico común a aplicar en el tratamiento de las inversiones extrazona. No obstante, los Estados Parte se reservaron el derecho de promover inversiones en su territorio no estableciéndose ninguna restricción al respecto. Este protocolo fue aprobado en Argentina y Paraguay, que depositaron sus respectivos instrumentos de ratificación en marzo de 1996, en tanto que en Brasil y Uruguay se encuentra en trámite legislativo.

Las dificultades planteadas por el trato diferenciado de los Estados Parte a los inversionistas extranjeros resurgieron cuando el gobierno de Brasil anunció incentivos para las inversiones del sector automotriz a radicarse en las regiones norte, nordeste y centro-oeste del país. Esta asimetría se refuerza por el hecho de que los recursos a disposición de las administraciones nacionales (y los estados locales) para ofrecer incentivos a la inversión (nacional y extranjera) son muy disímiles. Cabe recordar, entretanto, que la Unión Europea no cuenta aún con un esquema armonizado de tratamiento de las inversiones extranjeras, existiendo tan sólo la posibilidad de recurrir a la legislación de defensa de la competencia cuando los estímulos nacionales o regionales a la inversión amenacen con crear distorsiones en el mercado ampliado.

Los regímenes sobre compras gubernamentales pueden constituir un obstáculo al acceso a los mercados si conceden un tratamiento preferencial a los proveedores locales. Inclusive, la existencia de preferencias para el abastecimiento público podría anular completamente las concesiones arancelarias. Estos mecanismos tienen características diferentes en cada uno de los países del MERCOSUR. El mecanismo de aprovisionamiento público vigente en Argentina es considerablemente abierto y el trato nacional es la regla general. En los casos de Paraguay, Uruguay y Brasil existen regulaciones específicas en materia de obras públicas que otorgan ciertas preferencias a las personas físicas y jurídicas nacionales.

Los regímenes de compras gubernamentales son tratados en el Comité Técnico de Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad de la Comisión de Comercio y en el Grupo ad-hoc sobre Servicios dependiente del Grupo Mercado Común. El Comité Técnico deberá identificar si estos regímenes son compatibles o incompatibles con el funcionamiento de la unión aduanera y proponer, según sea el caso, su armonización (si son compatibles) o eliminación progresiva (si son incompatibles).

Por otra parte, el Grupo ad-hoc sobre Servicios también está discutiendo este tema ya que se encuentra elaborando un acuerdo marco sobre comercio de servicios en el MERCOSUR que se basa en el modelo del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS), el cual contiene una disposición sobre compras gubernamentales. En concreto, el GATS establece que la contratación de servicios por parte del gobierno no está sujeta a las cláusulas de nación más favorecida, trato nacional y acceso a mercados. Los Estados Parte del MERCOSUR no han logrado un consenso al respecto aunque posiblemente esta disposición será reformulada.

En la cumbre de Fortaleza de diciembre de 1996 se firmaron dos protocolos sobre integración educacional. El primero establece que los Estados Parte reconocerán los títulos universitarios de grado otorgados por Universidades reconocidas de cada país, al sólo efecto de la prosecución de estudios de posgrado (es decir, que estos títulos no habilitarán para el ejercicio profesional).

El segundo protocolo, referido a la formación de recursos humanos a nivel de posgrado, establece entre sus objetivos la formación y perfeccionamiento de docentes universitarios e investigadores, a fin de consolidar y ampliar los programas de posgrado en la región, la creación de un sistema de intercambio entre instituciones para propiciar la formación de recursos humanos, y el establecimiento de patrones y criterios comunes de evaluación de posgrados. Los Estados Parte también firmaron un Protocolo de Integración Cultural, comprometiéndose a promover la cooperación y el intercambio entre sus respectivas instituciones y agentes culturales.

La estructura institucional del MERCOSUR, tal como fue definida por el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR (Protocolo de Ouro Preto), tiene un carácter estrictamente intergubernamental. Un componente esencial de dicho diseño es el mecanismo de solución de controversias, constituido por el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias,



firmado en diciembre de 1991 y en vigor desde abril de 1993. Este mecanismo prevé un procedimiento en etapas con un tratamiento separado para las controversias entre Estados y para los reclamos de particulares. El Protocolo de Ouro Preto firmado en diciembre de 1994 y en vigor desde diciembre de 1995, creó un nuevo órgano (la Comisión de Comercio del MERCOSUR) que, entre otras funciones, tiene a su cargo considerar las reclamaciones presentadas por las secciones nacionales de la Comisión originadas por los Estados Parte o por demandas de particulares. Un Anexo al Protocolo de Ouro Preto estableció, además, un Procedimiento General para Reclamaciones ante la CCM que agiliza los procedimientos en el caso de reclamos de particulares

## **VI. Infraestructura**

Desde la firma del Tratado de Asunción las exportaciones intrazona se triplicaron, poniendo bajo presión la inadecuada infraestructura de transportes y comunicaciones que vincula a las economías de la región. Existen diversos proyectos de integración física que procuran dar respuesta a la creciente demanda por obras de infraestructura. No se trata apenas de responder a requerimientos nacionales sino de atender a demandas regionales, lo que hace necesario la confección de un programa de integración física que abarque a los Estados Parte en su conjunto. En esta sección se revisan algunos de los principales emprendimientos en curso de los cuatro Estados Parte en las áreas de infraestructura de transporte y comunicaciones e infraestructura energética.

Los requerimientos de expansión y mejoramiento en materia de infraestructura significan oportunidades de inversión no sólo para los organismos intergubernamentales sino también para los operadores privados, pero también plantean demandas de coordinación entre los Estados Parte. En parte como resultado de ello, en la reunión cumbre de Fortaleza se resolvió crear un comité especial integrado por representantes oficiales de los cinco países de la Cuenca del Plata (los cuatro integrantes del MERCOSUR y Bolivia) que deberá reunirse a más tardar a principios de febrero de 1997 y en cinco meses elaborar una propuesta técnica para transformar el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) en un mecanismo financiero de desarrollo e integración que contará con autonomía financiera, operativa, técnica y administrativa. Una posibilidad es que la nueva institución no dependa apenas de fondos públicos nacionales, sino que pueda fondearse en los mercados internacionales de capital y administrar recursos de instituciones financieras internacionales, como el BID y el Banco Mundial.

## **VII. Relaciones económicas externas**

Las negociaciones económicas externas del MERCOSUR se desarrollan en diversos frentes simultáneamente: a) el ámbito multilateral de la Organización Mundial de Comercio (OMC); b) el ámbito intra-ALADI ("plurilateralización" de las preferencias incluidas en los convenios bilaterales y conclusión de nuevos acuerdos de libre comercio con otros miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-); c) el ámbito hemisférico (donde se ha puesto en marcha un proceso tendiente a negociar un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas -ALCA- para el año 2005); y d) el ámbito de las negociaciones con la Unión Europea y sus Estados Parte lanzadas con la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Inter-regional de diciembre de 1995. Dado que las demandas derivadas de cada uno de estos ámbitos de negociación es diferente, la agenda que se desprende de ellos abarca una amplia variedad de temas. La multiplicación de los interlocutores coloca, además, una pesada carga de negociación y plantea ineludibles demandas de consistencia.

El MERCOSUR ha sido presentado ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) como unión aduanera en el marco del artículo XXIV del GATT-94. Como resultado, se creó un grupo de trabajo especial en el ámbito del Comité de Acuerdos Regionales encargado de examinar la compatibilidad del acuerdo preferencial con las reglas del organismo multilateral, examen que se halla en curso.

El establecimiento de la unión aduanera a partir del 1 de enero de 1995 debió haber producido la caducidad formal de las preferencias bilaterales negociadas con otros miembros de la ALADI y su reemplazo por preferencia “plurilaterales”. Para llevar adelante dichas renegociaciones el Grupo Mercado Común emitió dos resoluciones por las que estableció las pautas para el tratamiento del llamado “Patrimonio Histórico” y para la negociación de acuerdos de libre comercio con los otros miembros de la ALADI. Como dichas renegociaciones han llevado más tiempo que el inicialmente previsto, el plazo de caducidad de las preferencias bilaterales fue prorrogado sucesivamente. En el interín, se “plurilateralizaron” las preferencias con Bolivia (diciembre de 1995) y se concluyeron sendos acuerdos de libre comercio con Chile (junio de 1996) y Bolivia (diciembre de 1996).

Los Estados Parte del MERCOSUR también participaron del proceso de preparación de las negociaciones para el establecimiento de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En septiembre de 1996, con ocasión de la primera de las reuniones viceministeriales preparatorias de la reunión de Ministros de Comercio a realizarse en Belo Horizonte en 1997, los Estados Parte del MERCOSUR propusieron lineamientos para desarrollar dichas negociaciones. Estos consisten en tres etapas que permitan avanzar gradualmente basándose en el principio de *single undertaking* y desarrollo de un acuerdo amplio y equilibrado. La primera etapa (*business facilitation*) podría satisfacer la demanda de una “cosecha temprana” en áreas tales como documentación aduanera, certificación de origen, facilitación del transporte de mercaderías, reconocimiento de certificados sanitarios y fitosanitarios, publicaciones para el sector privado, etc. La segunda etapa debería iniciarse al culminar las tareas encomendadas a los grupos de trabajo y abarca una serie no definida de temas en los que no esté en juego el acceso a los mercados y sus disciplinas correspondientes (medidas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, etc.). La tercera etapa sería la de “negociaciones sustantivas”, las que podrían desarrollarse de manera escalonada primero en materia de bienes y, posteriormente, en áreas como servicios, compras gubernamentales, etc.

En diciembre de 1995 MERCOSUR y la Unión Europea firmaron un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación. En este marco, en el mes de junio de 1996 tuvo lugar la primera reunión de la Comisión Mixta establecida por el acuerdo. En esa oportunidad se aprobaron las reglas provisionales de funcionamiento de dicha comisión y las reglas provisionales de funcionamiento y las líneas directrices de la Subcomisión Comercial. Las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea abarcan una amplia variedad de temas y se encuentran en una fase de relevamiento de información. La falta de cronogramas y calendarios precisos en cada uno de los grupos de trabajo, la envergadura de la tarea y el contenido de la agenda no permite anticipar resultados concretos en un futuro próximo. Con todo, el procedimiento diseñado proporciona un marco de alto nivel para el desarrollo de intercambios y, eventualmente, la liberalización del comercio entre ambos bloques.

## INDICE

CAPITULO I.	TENDENCIAS MACROECONOMICAS EN EL MERCOSUR	1
	Desempeño macroeconómico	1
	¿Hacia una mayor sincronía en el ciclo?	4
	Interdependencia e incentivos para la coordinación	6
CAPITULO II.	EVOLUCION DEL COMERCIO Y LA INVERSION EN EL MERCOSUR	8
	Los flujos del comercio desde el Tratado de Asunción	8
	Los flujos de comercio en 1996	11
	Los flujos de inversión	12
	<i>La inversión extranjera directa hacia el MERCOSUR</i>	12
	<i>Las inversiones intrazona</i>	15
CAPITULO III.	ACCESO A LOS MERCADOS Y CONDICIONES DE COMPETENCIA	17
	El régimen de adecuación	17
	Reglas de origen	19
	Restricciones y medidas no arancelarias	20
	Sectores especiales	22
	<i>Sector azucarero</i>	22
	<i>Sector automotriz</i>	23
	Incentivos a las exportaciones	24
	Políticas públicas que distorsionan la competitividad	26
	Protocolo para la Defensa de la Competencia	27
CAPITULO IV.	POLITICAS COMUNES	29
	Arancel externo común	29
	Asuntos aduaneros	33
	Reglamento sobre Prácticas Desleales y Salvaguardias	35
	Protocolo para la Defensa del Consumidor	35
CAPITULO V.	ARMONIZACION DE POLITICAS Y "PROFUNDIZACION"	37
	Asuntos laborales	37
	Comercio de servicios	38
	El tratamiento de la IED	40
	Los regímenes de compras gubernamentales	42

Medio Ambiente	43
Asuntos culturales y educativos	44
Diseño institucional	45
<b>CAPITULO VI. INFRAESTRUCTURA</b>	<b>47</b>
Infraestructura de transporte y comunicaciones	47
<i>Puentes, carreteras y autopistas</i>	47
<i>Hidrovías</i>	48
<i>Ferrocarriles</i>	48
<i>Telecomunicaciones</i>	48
Infraestructura energética	49
<i>Interconexión gasífera</i>	49
<i>Interconexión eléctrica</i>	50
Acuerdos en el sector de transporte y comunicaciones	50
<b>CAPITULO VII. RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS</b>	<b>52</b>
El ámbito multilateral: la Organización Mundial de Comercio	52
El ámbito intrarregional: la ALADI	53
<i>El acuerdo de libre comercio MERCOSUR-Chile</i>	54
<i>El acuerdo de libre comercio MERCOSUR-Bolivia</i>	57
El ámbito hemisférico: las negociaciones del ALCA	58
Las negociaciones con la Unión Europea	60
<b>ANEXO. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR</b>	

## CAPITULO I. TENDENCIAS MACROECONOMICAS EN EL MERCOSUR

Durante 1996 la macroeconomía de los Estados Parte del MERCOSUR se caracterizó por dos tendencias. La primera fue una mejora en su desempeño desde el punto de vista del crecimiento y de la inflación, en un contexto de relativa fragilidad fiscal y externa. La segunda fue una reducción de la disparidad en el comportamiento de las dos primeras variables (crecimiento e inflación), en el contexto de una relativa estabilización de las paridades bilaterales reales. La mayor sincronía de los ciclos económicos nacionales en las dos mayores economías (en contraste con lo que ocurriera en 1991/92 y en 1995), permite anticipar que en el futuro inmediato los flujos de comercio estarán menos influidos por divergencias macroeconómicas de corto plazo que en el pasado. No obstante, la situación subyacente no permite anticipar cuán duradera será esta tendencia.

### A. Desempeño macroeconómico

En el transcurso de 1996 el producto bruto interno (PBI) regional creció a una tasa anual estimada del 3,2%, bastante superior al 1,1% registrado en 1995 (ver Tabla I.1). Esta aceleración se explica por la recuperación de la actividad económica en la Argentina (que contribuye con alrededor de un tercio del producto regional) y Uruguay, después de la profunda recesión que ambas economías experimentaron en 1995. La recuperación de la economía argentina se inició en el segundo trimestre de 1996, acelerándose a partir de mediados de año. No obstante, hacia fines de 1996 los niveles de producción continuaban por debajo de los registrados previamente a la recesión. También en el caso de Uruguay lo que inicialmente fue una lenta recuperación ganó dinamismo a partir de mediados de año, llevando los registros de crecimiento del PBI al doble de los inicialmente previstos.

TABLA I.1  
MERCOSUR: INDICADORES DE DESEMPEÑO MACROECONOMICO

	Participación 1991	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997p	
<b>PBI real</b>		tasa de crecimiento anual, %							
Argentina	32,04%	9,5	8,4	5,3	6,7	-4,6	3,5	3,5	
Brasil	65,23%	0,1	-1,1	4,4	5,7	3,9	3,0	3,8	
Paraguay	1,05%	2,4	1,6	4,1	2,9	4,5	2,0	3,1	
Uruguay	1,69%	3,2	7,8	3,3	6,9	-2,8	5,0	2,5	
<b>Total MERCOSUR</b>	<b>100,00%</b>	<b>3,2</b>	<b>2,1</b>	<b>4,7</b>	<b>6,0</b>	<b>1,1</b>	<b>3,2</b>	<b>3,7</b>	
<b>Inflación (IPC)</b>		tasa de crecimiento anual, %							
Argentina		84,0	17,5	7,4	3,9	1,6	0,4a	1,7	
Brasil		475,8	1149,1	2489,1	929,3	22,0	10,6a	10,0	
Paraguay		11,8	17,8	20,4	18,3	10,5	8,8a	15,0	
Uruguay		81,3	59,0	52,9	44,1	35,4	25,5a	18,0	
<b>Total MERCOSUR</b>		<b>338,8</b>	<b>756,3</b>	<b>1627,0</b>	<b>608,3</b>	<b>15,6</b>	<b>7,6a</b>	<b>7,5</b>	
<b>Balance en cuenta corriente</b>		millones de dólares							
Argentina		-809	-5.403	-7.047	-9.363	-2.390	-4.200	-6.000	
Brasil		-1.450	6.089	19	-1.153	-18.136	-20.300	-26.500	
Paraguay		-327	-626	-526	-754	-1.060	-540	-545	
Uruguay		42	-9	-244	-439	-359	-535	-343	
<b>Total MERCOSUR</b>		<b>-2.544</b>	<b>51</b>	<b>-7.798</b>	<b>-11.709</b>	<b>-21.945</b>	<b>-25.575</b>	<b>-33.388</b>	

Notas: a, Noviembre 1996/Noviembre 1995

Fuente: Los datos correspondientes al período 1991/96 fueron tomados de CEPAL, *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, varios números. Las previsiones para 1997 corresponden a *The Economist Intelligence Unit*.

Por su parte, la actividad económica en Brasil (que contribuye con alrededor de dos tercios del PBI regional) y Paraguay registró una ligera desaceleración sobre una base anual, pero mantuvo tasas positivas de crecimiento para todo el año. En el caso de la mayor economía del MERCOSUR, la desaceleración en el crecimiento que se registró durante 1995 se revirtió a partir de fines de ese año, dejando paso a una recuperación más vigorosa a partir de mediados de 1996. La desaceleración en el ritmo de crecimiento de la economía paraguaya, entretanto, estuvo influida por factores tales como la crisis financiera de 1995, el comportamiento de las economías argentina y brasileña, las crecientes restricciones al comercio ilegal a través de Ciudad del Este y una política fiscal restrictiva.

El aumento en el ritmo de actividad económica en la región se acompañó de una reducción de la inflación (medida por los índices de precios al consumidor), la que para fines de año alcanzaba un ritmo anual estimado de 7,6%. De hecho, durante 1996 el ritmo de aumento de precios se contrajo (en promedio y en cada uno de los países) por tercer año consecutivo. La reducción de la inflación por debajo de la tasa internacional en un contexto de tipo de cambio fijo permitió una leve mejora en el tipo de cambio real en el caso de la Argentina. Una política cambiaria más flexible, por su parte, permitió desacelerar la apreciación real de la moneda doméstica en Brasil y Paraguay y estabilizar el tipo de cambio real en el Uruguay.

La aceleración del crecimiento se acompañó de un aumento en el desequilibrio de las cuentas externas de la región. Este comportamiento fue influido por la evolución de las dos mayores economías. En efecto, las estimaciones para Brasil correspondientes a 1996 anticipan un déficit comercial mayor al del año precedente (US\$4.000 millones sobre una base FOB) y un saldo negativo de la cuenta corriente superior a los US\$21.000 millones (equivalente a más del 3% del PBI).

Durante 1996 la posición externa de la Argentina también se deterioró, con un déficit en cuenta corriente estimado en alrededor de US\$4.200 millones. De hecho, tanto las autoridades económicas argentinas como brasileñas enfrentan la difícil tarea de compatibilizar el dinamismo de la actividad económica interna con el control de las cuentas externas, en el marco de un régimen de política en el que el tipo de cambio desempeña un papel importante como ancla anti-inflacionaria. Aunque el mecanismo cambiario en Brasil es más flexible que en el caso de la Argentina, la posibilidad de una devaluación parece temporalmente descartada en ambos países, al menos mientras prevalezcan las actuales condiciones de abundante liquidez en los mercados internacionales de capital.<sup>1</sup>

El saldo de la cuenta corriente de Uruguay también empeoró durante 1996, en un contexto en el que las exportaciones enfrentan problemas de competitividad. Paraguay fue el único Estado Parte del MERCOSUR cuya cuenta corriente experimentó una mejoría durante ese período, como consecuencia de la desaceleración en el ritmo de crecimiento de la demanda interna, las crecientes restricciones impuestas por Brasil al comercio fronterizo por Ciudad del Este (que reducen las importaciones para re-exportación) y la buena cosecha y altos precios internacionales de la soja.

La situación fiscal de la región también está lejos de estar consolidada (Tabla I.2). En Brasil, las cuentas del sector público experimentaron un sensible deterioro a partir de 1994 y, desde entonces, el proceso de ajuste fiscal ha sido muy lento. De hecho, la dificultad para corregir la situación fiscal ha colocado tensiones al programa de estabilización, particularmente debido a la rápida acumulación de deuda interna (la deuda pública federal interna creció en 50,8% entre septiembre de 1995 y el mismo mes de 1996). Se espera que una vez que se despejen los interrogantes políticos domésticos y se destraben en el Congreso las reformas pendientes pueda acelerarse el proceso de consolidación fiscal, ya que el ritmo actual de acumulación de deuda pública no parece sostenible en el mediano plazo.

---

<sup>1</sup> Una diferencia entre Argentina y Brasil es que mientras que en el primero de estos países las exportaciones han venido creciendo rápidamente, en el caso de Brasil se mantuvieron relativamente estancadas durante 1996. No obstante las restricciones fiscales, durante ese año las autoridades brasileñas implementaron medidas impositivas y financieras de estímulo a las exportaciones. La respuesta de estas últimas es un factor adicional para evaluar la estabilidad de la política cambiaria.

**TABLA I. 2**  
**MERCOSUR: INDICADORES DE POLITICA ECONOMICA**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Déficit del sector público</b>	<b>% del PIB</b>					
Argentina (SPNFN)	-1,6	-0,1	1,4	-0,1	-0,4	-2,0a
Brasil (SPC operacional)	-0,2	-1,8	-0,7	1,1	-4,8	-4,5a
Paraguay (GC)	0,8	-1,4	-0,7	1,0	-0,3	-0,2a
Uruguay (SPC)	0,0	0,5	-1,5	-3,0	-1,5	-1,5a

<b>M1 (fin de período)</b>	<b>tasa de crecimiento anual, %</b>					
Argentina	148,6	49,0	33,0	8,2	1,7	18,4b
Brasil	429,6	981,9	2018,4	2098,0	31,2	39,7b
Paraguay	32,4	22,5	16,5	31,1	28,2	12,0c
Uruguay	98,4	69,1	57,7	39,4	33,6	35,2b

<b>Tasa de interés nominal</b>	<b>%</b>					
Argentina	62,0	17,0	11,0	8,0	12,0	7,0d
Brasil	913,5	1560,2	3293,5	5175,2	52,2	14,3b
Paraguay	12,0	10,4	10,6	11,3	10,9	9,3b
Uruguay	75,2	54,5	39,4	37,0	38,2	28,6b

Notas: SPNFN, Sector público nacional no financiero; SPC operacional, Sector público consolidado operacional; GC, gobierno central; SPC, sector público consolidado; a, Estimado; b, II trimestre; c, I trimestre; d, III trimestre

Fuente: CEPAL, *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, varios números; International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, varios números.

Por su parte, el desequilibrio fiscal de la Argentina (aunque bastante menor que el de la economía más grande del MERCOSUR) aumentó durante 1996 como consecuencia de la recesión y la consiguiente caída en la recaudación tributaria. No obstante este factor cíclico, la fragilidad fiscal de la Argentina parece tener determinantes más permanentes, tales como el efecto sobre los ingresos públicos de la reforma del régimen de seguridad social. Esto ha llevado a las autoridades a colocar como una prioridad la mejora de la situación fiscal como forma de descomprimir la presión sobre los mercados financieros, reducir la prima de riesgo y mejorar las expectativas, eventualmente estimulando el gasto en inversión y en bienes de consumo durables.

Las economías de los otros dos socios tampoco exhiben una posición fiscal consolidada. En el caso de Paraguay, durante 1996 las autoridades reaccionaron a la caída en la recaudación fiscal con una agresiva política de recorte del gasto público, contribuyendo así a la desaceleración de la actividad económica que se registró durante el año. Dado que la mayor parte de las erogaciones del sector público están constituidas por gasto corriente, el recorte recayó mayoritariamente sobre la inversión pública. El gobierno de Uruguay ha seguido adelante con su política de consolidación fiscal (reflejada en la reducción del déficit del gobierno central), aunque en el mediano plazo dicha mejora dependerá de la continuidad del proceso de reforma estatal, el que se encuentra recién en sus primeros pasos.

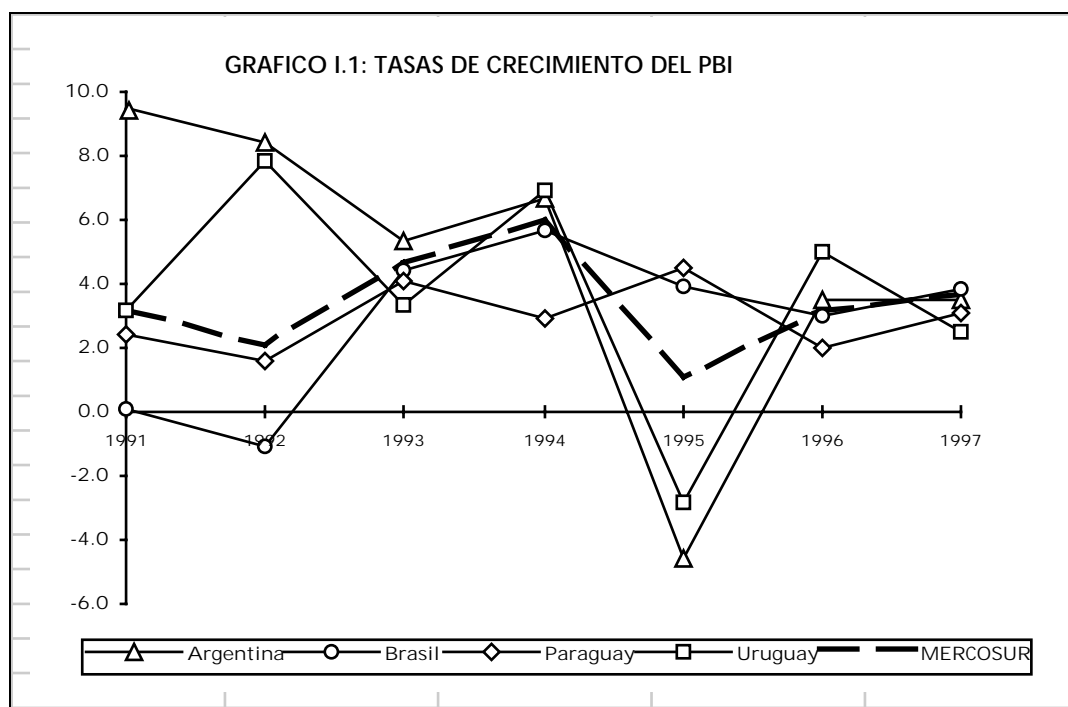
En cualquier caso, en las actuales condiciones de los mercados financieros internacionales, el financiamiento de los desequilibrios fiscales y externos no parece fuera del alcance para los gobiernos de la subregión. En el caso de Brasil el proceso de privatizaciones se encuentra recién en sus inicios y existen expectativas de ingresos masivos de capitales del exterior para 1997. Con todo, es incierto que una trayectoria de desequilibrios fiscales significativos financiados con recursos de capital sea una opción sostenible en el mediano plazo.

En el caso de la Argentina la mayor parte de los ingresos de capital por concepto de privatizaciones ya ha tenido lugar. Por consiguiente, el financiamiento de los desequilibrios fiscales y externos deberá hacerse a través de nuevo endeudamiento del sector público (como ocurriera durante el año 1996) y/o nuevos ingresos de capitales privados de cartera del exterior e inversión extranjera directa.

## B. ¿Hacia una mayor sincronía en el ciclo?

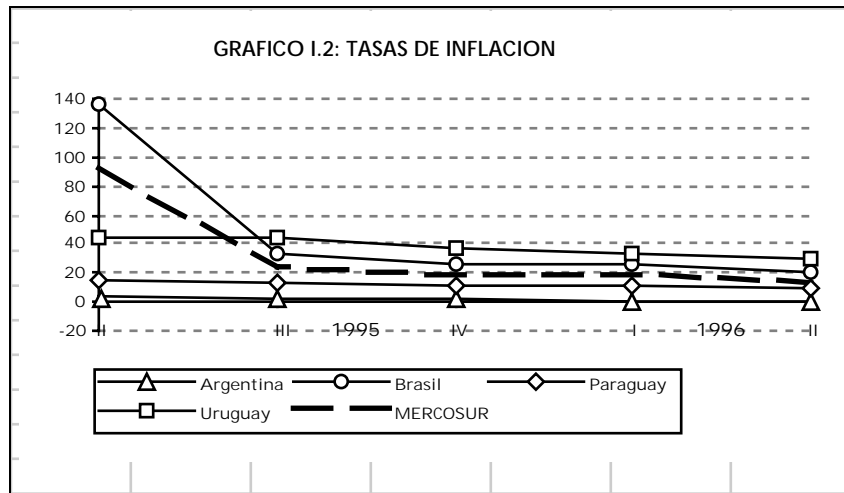
Durante 1996 el desempeño macroeconómico regional se caracterizó no sólo por una aceleración del crecimiento y una caída de la tasa de inflación sino, también, por una reducción de las divergencias de desempeño económico de los Estados Parte. Dicha reducción de la divergencia se registró tanto por lo que se refiere al ritmo de expansión de la producción como de los precios (Gráficos I.1 y I.2).

De hecho, por primera vez desde la firma del Tratado de Asunción, las dos economías mayores del MERCOSUR parecen haber ingresado a un período de sincronía en sus ciclos económicos nacionales. De consolidarse, esta tendencia abre la posibilidad de que en el futuro inmediato los flujos de comercio estén menos influidos por diferencias en los niveles de actividad que en otros períodos del pasado reciente.



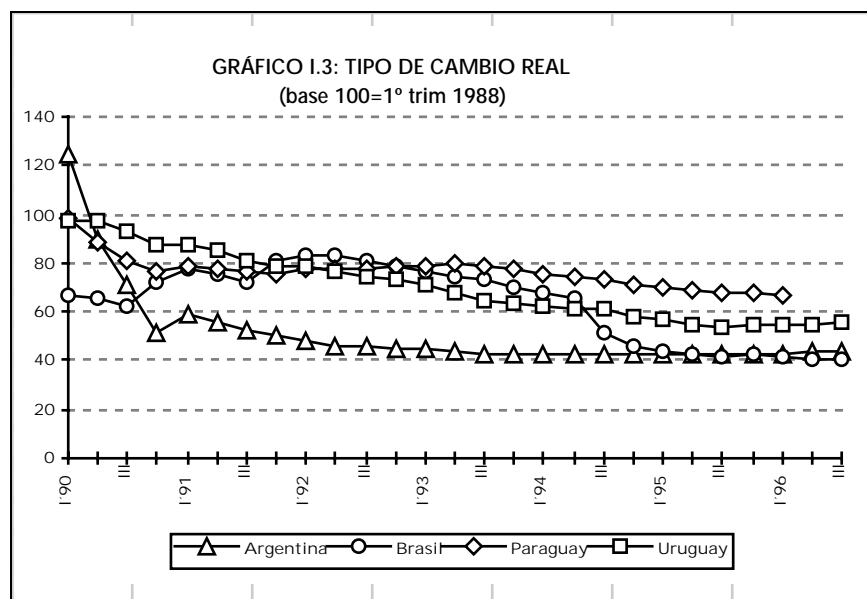
Fuente: Tabla I.1





Fuente: Tabla I.1

La volatilidad de los tipos de cambio reales y de las paridades bilaterales reales también experimentó una sensible reducción (Gráfico I.3). Si no se registran shocks no anticipados, esta tendencia podrá prolongarse durante 1997. Por consiguiente, si las políticas cambiarias mantienen su orientación actual (facilitadas por un contexto de abundante disponibilidad de financiamiento externo), se reforzará la tendencia a que los flujos de comercio se independicen de factores macroeconómicos coyunturales.



Fuente: Elaborado en base a datos del Centro de Economía Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

Existe un consenso extendido de que las políticas y el desempeño macroeconómico pueden ser importantes para el éxito o fracaso de un proceso de integración y que, por consiguiente, generalmente se requiere algún grado de coordinación de políticas. Por esta razón, la mayor parte de los analistas fueron originalmente escépticos respecto a las posibilidades de éxito del MERCOSUR. Sin embargo, si se juzga por su efecto sobre los flujos de comercio, el MERCOSUR ha registrado avances considerables desde 1991 no obstante las divergencias en el desempeño y en las políticas macroeconómicas de sus Estados Parte y el incipiente ejercicio de coordinación.

Esta paradoja se explica por dos razones. Por un lado, por el relativamente bajo grado de interdependencia inicial que existía entre los dos mayores Estados Parte. Por el otro, por la presencia de factores exógenos que compensaron las disparidades de desempeño macroeconómico durante períodos más o menos prolongados de tiempo. La abundante disponibilidad de financiamiento externo durante el período 1991/94 (y, nuevamente, durante 1996) fue un ejemplo destacado.

Pero si bien la convergencia en el desempeño macroeconómico (en el sentido de indicadores fiscales y monetarios que exhiben tendencias similares) puede ser una condición necesaria para aprovechar todos los beneficios potenciales de un proceso de integración en el largo plazo, no es una condición suficiente. También se requiere la existencia de disciplina macroeconómica.<sup>2</sup>

Precisamente, en la experiencia reciente del MERCOSUR la convergencia de indicadores macroeconómicos entre los Estados Parte fue resultado de consideraciones internas de política y restricciones externas, sin que haya existido en la práctica coordinación de política. La convergencia de las prioridades de política de los gobiernos (especialmente los dos mayores) y, en particular, la importancia asignada a la estabilización del nivel de precios y al papel de la política cambiaria como instrumento anti-inflacionario, proporcionaron una comunidad de objetivos y desempeños, incluyendo una relativa estabilización de las paridades bilaterales reales.

Sin embargo, la situación macroeconómica de los miembros del MERCOSUR está lejos de estar consolidada. Una tradición de inestabilidad y la acumulación de tensiones fiscales y externas plantean eventuales riesgos hacia el futuro. Además, y a pesar de la señalada convergencia “exógena”, los Estados Parte difieren considerablemente en su institucionalidad cambiaria y monetaria (lo que refleja diferentes preferencias en torno a *trade-offs* de política) y en la solidez de las instituciones de gestión de la política pública. Esta situación tiene lugar en un contexto en el que se ha incrementado la interdependencia económica entre los Estados Parte y, especialmente, entre los dos mayores.

### **C. Interdependencia e incentivos para la coordinación**

El principal vehículo a través del cual se produjo dicho incremento en la interdependencia fue el aumento en el comercio de bienes.<sup>3</sup> En efecto, entre 1991 y 1995 las exportaciones intrazona como proporción del PIB aumentaron del 0,86% al 1,42% (Tabla I.3). Si bien esta relación es aún modesta en términos absolutos, la tendencia es clara.

En verdad, este incremento agregado incluye situaciones nacionales muy disímiles. Para Paraguay y Uruguay la alta dependencia comercial del mercado de los dos vecinos mayores no es una novedad.

---

<sup>2</sup> Hans Genberg y Francisco Nadal Simone. "Regional Integration Agreements and Macroeconomic Discipline", en K. Anderson y R. Blackhurst (ed.), *Regional Integration and the Global System*. Nueva York, St. Martin's Press, 1993.

<sup>3</sup> Con excepción de la relación entre Argentina y Uruguay, donde este último país ha desempeñado tradicionalmente un papel de plaza financiera *off-shore*, la vinculación a través de los mercados de activos entre los Estados Parte del MERCOSUR se encuentra aún poco desarrollada.

En contraste, aunque con diferencias de intensidad, esta tendencia es más novedosa tanto para la Argentina como para Brasil. En el caso particular del primer país, desde 1991 el mercado brasileño se ha transformado en el principal destino para sus exportaciones, con una participación del 26,2% en 1995. De manera recíproca, desde 1992 la Argentina se ha convertido en el segundo mayor mercado para las exportaciones brasileñas, con una participación del 8,7% en 1995.

**TABLA I.3**  
**PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES AL MERCOSUR EN EL PIB**  
**(en porcentaje)**

	1991	1992	1993	1994	1995
Argentina	1,04	1,00	1,43	1,70	2,41
Brasil	0,60	1,09	1,24	1,06	0,88
Paraguay	4,18	3,78	4,16	4,36	5,17
Uruguay	5,58	4,74	4,89	5,50	5,59
<b>Total MERCOSUR</b>	<b>0,86</b>	<b>1,16</b>	<b>1,40</b>	<b>1,39</b>	<b>1,42</b>

Fuente: elaboración en base a FMI, *International Financial Statistics*, varios números, y DATAINTAL

Aún cuando la intensidad de la vinculación entre los socios del MERCOSUR a través de los flujos de comercio e inversión aún no parece lo suficientemente intensa como para crear relaciones de interdependencia macroeconómica significativas -las que por otra parte están estructuralmente limitadas por diferencias de tamaño entre las economías- el aumento en el comercio de bienes y la convergencia de políticas ha incentivado la percepción de intereses comunes entre los dos mayores miembros. Paralelamente, se ha amplificado el riesgo de “efectos de contagio” entre ambos países. Si bien la Argentina parece bastante más vulnerable que Brasil a estas influencias en razón del tamaño relativo de las economías, las repercusiones potenciales sobre la economía brasileña de turbulencias macroeconómicas en la Argentina no deben despreciarse. En tal caso, existiría la base de un interés común para promover el desarrollo de mayor intercambio de información y de iniciativas cooperativas frente a problemas puntuales.

Hasta el momento, el intercambio de información y la consulta en materia macroeconómica entre los gobiernos de los Estados Parte ha sido informal y vinculada a la existencia de canales personales más que a rutinas burocrático-institucionales. Esto parece lógico en vista del contexto de alta volatilidad e incertidumbre que caracterizó el desempeño macroeconómico de la región en el pasado. Sin embargo, la perdurabilidad de los procesos de estabilización y la convergencia en el rol de ciertos instrumentos de política podrían sentar las bases para el desarrollo de intereses comunes que estimulen la cooperación orientada a enfrentar dilemas de aversión común.

## CAPITULO II. EVOLUCION DEL COMERCIO Y LA INVERSION EN EL MERCOSUR

El principal objetivo de un acuerdo de comercio preferencial es incrementar el bienestar de los miembros permitiendo el aprovechamiento de los beneficios estáticos y dinámicos que pueden derivarse de un comercio más libre y de una mayor integración de los mercados. En parte, estas ganancias se materializan a través de mayores flujos de comercio e inversión. Sin embargo, no todo incremento en el comercio entre los socios implica una mejora en el bienestar: en efecto, el desvío de comercio (la sustitución de proveedores más eficientes de extrazona por proveedores intrazona que gozan de preferencias) puede acarrear pérdidas. Desde una perspectiva internacional los acuerdos regionales de comercio tienen un riesgo asociado: las ganancias de bienestar de sus miembros pueden hacerse a expensas del resto del mundo.<sup>4</sup> Si así fuera, podría estimularse el conflicto y los acuerdos regionales podrían transformarse en una amenaza para un régimen de comercio multilateral abierto.

En el caso del MERCOSUR (como en el de otros acuerdos preferenciales exitosos en el pasado) estas preocupaciones han sido estimuladas por el notable aumento experimentado por los flujos de comercio intrazona. En efecto, tanto durante el período de transición (1991/94) como en los dos primeros años de la unión aduanera en formación los vínculos comerciales intrazona se expandieron rápidamente. Sin embargo, un examen de la evidencia empírica disponible no permite concluir que existieron efectos negativos significativos sobre el bienestar de los miembros o del resto del mundo.

### A. Los flujos de comercio desde el Tratado de Asunción

Desde la puesta en marcha del Tratado de Asunción los flujos de comercio intrazona crecieron rápidamente. Este dinamismo alcanzó tanto a las importaciones como a las exportaciones, pero fue más significativo en el caso de estas últimas: entre 1991 y 1995 las exportaciones intrazona crecieron a una tasa anual del 29,6%, en comparación con el 11,3% para las exportaciones totales (Tabla II.1). Esta disparidad en el comportamiento de las exportaciones según mercado de destino resultó en la casi duplicación de la participación de las exportaciones intrazona en las exportaciones totales, la que pasó del 11,1% al 20,4% (un aumento del 83,8%).

Este comportamiento, sin embargo, no fue homogéneo para todos los socios. Las exportaciones intrazona de las dos economías más grandes (Argentina y Brasil) registraron las mayores tasas de crecimiento: 36% y 27,8%, respectivamente. Sin embargo, sus exportaciones a extrazona crecieron a un ritmo anual del 9,2% y 8,3%, respectivamente, sólo ligeramente por debajo de la tasa de crecimiento de las exportaciones mundiales totales en el período 1991/95 (9,3%).<sup>5</sup> Las exportaciones intrazona de Paraguay y Uruguay también registraron un rápido crecimiento (aunque menor que en el caso de Argentina y Brasil), pero en un contexto de contracción (7,2%) o lento crecimiento (2,5%), respectivamente, de las exportaciones al resto del mundo.

El resultado de estas tendencias fueron cambios disímiles en el peso del mercado regional para cada uno de los socios: Argentina y Brasil experimentaron los mayores incrementos en la concentración regional de sus exportaciones, en tanto que Paraguay y Uruguay lo hicieron en menor medida. Con todo, y de manera consistente con los tamaños relativos, Paraguay y Uruguay continúan siendo las economías que exhiben una mayor orientación intrazona de su comercio de exportación. En efecto, en 1995 el MERCOSUR absorbió un 56,8% de las exportaciones paraguayas totales y un 47% de las exportaciones de Uruguay.

---

<sup>4</sup> El ejemplo clásico es a través de una mejora en los términos de intercambio hecha posible por el aumento en el poder de mercado.

<sup>5</sup> FMI, *World Economic Outlook*, Octubre 1996 (Washington DC, IMF)

Las importaciones intrazona también crecieron más rápido que las extrazona, pero la disparidad entre ambas tasas fue bastante menor que en el caso de las exportaciones. En efecto, mientras que las importaciones extrazona crecieron a un ritmo del 22,7% anual, las importaciones de intrazona lo hicieron a una tasa del 28,7% (Tabla II.2). Como consecuencia, la participación de los proveedores del MERCOSUR en las importaciones totales de la región pasó del 15,9% al 18,7%.

**TABLA II.1**  
**MERCOSUR: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES SEGUN DESTINO, 1991/95**  
**(US\$ millones y %)**

	1991	1995	Tasa de crecimiento anual 1991/1995
<b>Argentina</b>			
Total	11.975,9	20.962,0	15,02%
Exportaciones al MERCOSUR	1.976,8	6.769,3	36,03%
Exportaciones al Resto del Mundo	9.999,1	14.192,7	9,15%
Participación del MERCOSUR en el total	16,51%	32,29%	95,64%*
<b>Brasil</b>			
Total	31.623,6	46.503,4	10,12%
Exportaciones al MERCOSUR	2.308,6	6.153,4	27,77%
Exportaciones al Resto del Mundo	2.9315,0	40.350,0	8,31%
Participación del MERCOSUR en el total	7,30%	13,23%	81,26%*
<b>Paraguay</b>			
Total	736,9	819,6	2,69%
Exportaciones al MERCOSUR	259,3	465,5	15,75%
Exportaciones al Resto del Mundo	477,6	354,1	-7,20%
Participación del MERCOSUR en el total	35,19%	56,79%	61,38%*
<b>Uruguay</b>			
Total	1.574,1	2.116,3	7,68%
Exportaciones al MERCOSUR	557,6	995,3	15,59%
Exportaciones al Resto del Mundo	1.016,5	1.121,1	2,48%
Participación del MERCOSUR en el total	35,42%	47,03%	32,77%*
<b>MERCOSUR</b>			
Total	45.910,6	70.401,4	11,28%
Exportaciones al MERCOSUR	5.102,3	14.383,5	29,58%
Exportaciones al Resto del Mundo	40.808,3	56.017,9	8,24%
Participación del MERCOSUR en el total	11,11%	20,43%	83,84%*
<b>Memorandum:</b>			
Exportaciones mundo (US\$ mil millones)	3,468	4,950	9,3%

Fuente: Elaboración en base a DATAINTAL y FMI

Nota: \*, variación acumulada

El desempeño relativo de las importaciones intra y extrazona también varió de país a país, pero las disparidades fueron menos notorias que para las exportaciones. Las importaciones de la Argentina y Brasil provenientes del resto del mundo registraron las mayores tasas de crecimiento (24,1% y 22,9%, respectivamente), en ambos casos muy por encima de la tasa de expansión del comercio mundial. Las

importaciones de extrazona de Paraguay y Uruguay, por su parte, también aumentaron por encima de la tasa de crecimiento del comercio mundial: 16,7% y 14,7%, respectivamente. Igualmente, en los cuatro casos las importaciones de extrazona crecieron bastante más rápido que las importaciones de los países en desarrollo.<sup>6</sup> Paraguay y Brasil fueron los países que experimentaron los mayores aumentos en las importaciones de intrazona y, por consiguiente, los mayores incrementos en la participación de los proveedores de la región en las importaciones totales.

**TABLA II.2**  
**MERCOSUR: EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES SEGUN ORIGEN, 1991/95**  
**(US\$ millones y %)**

	1991	1995	Tasa de crecimiento anual 1991/1995
<b>Argentina</b>			
Total	8.274,7	20.067,4	24,79%
Importaciones del MERCOSUR	1.804,3	4.744,5	27,34%
Importaciones del Resto del Mundo	6.470,4	15.322,9	24,05%
Participación del MERCOSUR en el total	21,81%	23,64%	8,43%*
<b>Brasil</b>			
Total	21.040,9	49.581,6	23,90%
Importaciones del MERCOSUR	2.268,4	6.820,8	31,68%
Importaciones del Resto del Mundo	18.772,5	42.760,8	22,85%
Participación del MERCOSUR en el total	10,78%	13,76%	27,60%*
<b>Paraguay</b>			
Total	1.275,2	2.796,9	21,70%
Importaciones del MERCOSUR	396,9	1.170,0	31,04%
Importaciones del Resto del Mundo	878,3	1.626,9	16,66%
Participación del MERCOSUR en el total	31,12%	41,83%	34,42%*
<b>Uruguay</b>			
Total	1.549,2	2.865,7	16,62%
Importaciones del MERCOSUR	654,9	1.320,6	19,17%
Importaciones del Resto del Mundo	894,3	1.545,1	14,65%
Participación del MERCOSUR en el total	42,27%	46,08%	9,01%*
<b>MERCOSUR</b>			
Total	32.140,0	75.311,7	23,72%
Importaciones del MERCOSUR	5.124,5	14.055,9	28,69%
Importaciones del Resto del Mundo	27.015,6	61.255,8	22,71%
Participación del MERCOSUR en el total	15,94%	18,66%	17,06%*
<b>Memorandum:</b>			
Exportaciones mundo (US\$ mil millones)	3,468	4,950	9,3%

Fuente: Elaboración en base DATAINTAL y FMI.

Nota: \*, variación acumulada

<sup>6</sup> Según el FMI, durante el período 1991/95 las importaciones de los países en desarrollo crecieron a una tasa promedio del 13,7%.

## B. Los flujos de comercio en 1996

Durante el primer semestre de 1996 el comercio intrazona continuó creciendo, aunque a un ritmo más lento que en el año precedente. Las exportaciones intrazona alcanzaron un valor de US\$7.700 millones, un 2,8% por encima del registro anotado en el mismo período de 1995 (Tabla II.3). El ritmo de crecimiento de las exportaciones intrazona fue inferior al ritmo de crecimiento de las exportaciones totales, las que durante el primer semestre del año se expandieron en 6,1%.

El principal factor detrás de esta desaceleración fue el comportamiento de las exportaciones argentinas, las que durante el primer semestre de 1996 se contrajeron en 1,6% respecto a igual período de 1995.<sup>7</sup> Tanto las exportaciones argentinas al Paraguay como al Uruguay se contrajeron (21,9% y 6,7%, respectivamente), influidas por las caídas experimentadas por las ventas de manufacturas de origen agropecuario (en el caso de Paraguay) y de productos primarios (en el de Uruguay). Las exportaciones argentinas a Brasil crecieron levemente (1,3%), impulsadas por las ventas de combustibles.

Durante el primer semestre de 1996 Paraguay fue el único Estado Parte cuyas exportaciones intrazona crecieron más rápido que sus exportaciones totales. En efecto, las exportaciones intrazona de Paraguay experimentaron el mayor crecimiento en la región (46,1%), impulsadas por el fuerte aumento de las ventas a Brasil (principal mercado de Paraguay). Este comportamiento implicó que durante el período enero/junio de 1996 el MERCOSUR absorbiera casi dos terceras partes (62,3%) de las exportaciones paraguayas, en comparación con poco más de la mitad (54%) en igual período del año precedente.

TABLE II.3  
MERCOSUR: TASA DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES  
(porcentaje, enero/junio 1996)

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Argentina	-	13,2	-15,1	-6,8
Brasil	1,3	-	51,0	2,3
Paraguay	-21,9	-1,5	-	70,0
Uruguay	-6,7	-20,3	173,2	-
MERCOSUR	-1,6	5,3	46,1	1,4
Resto del Mundo	7,3	7,1	3,4	3,3
Total	4,3	6,9	26,4	2,4

Fuente: Elaborado en base a datos de DATAINTAL.

Las exportaciones intrazona de Brasil también crecieron (5,3%), aunque a un ritmo más lento que las exportaciones totales. El factor responsable por este desempeño fue el aumento de las ventas a la Argentina, las que crecieron en 13,2% impulsadas por la recuperación de las importaciones que siguió a la superación de la situación recesiva que predominó hasta el primer trimestre de 1996.

Las exportaciones de productos manufacturados fueron las más dinámicas. Este desempeño permitió una sensible reducción del déficit comercial de Brasil con la Argentina, país que absorbe el 70% de las exportaciones brasileñas a la subregión.

Las exportaciones intrazona de Uruguay, finalmente, crecieron en sólo 1,4%. Esto fue resultado de la expansión de las ventas uruguayas a Brasil, país que absorbe más de un tercio de las exportaciones uruguayas totales. Durante el primer semestre de 1996 el arroz, los productos lácteos y la carne fueron los principales responsables por este desempeño.

<sup>7</sup> Durante el año 1995 las exportaciones de la Argentina hacia otros Estados Parte crecieron casi 41%.

La información disponible para los primeros nueve meses del año indica que el comercio intrazona estaba recuperando su dinamismo anterior. En efecto, las exportaciones intrazona de la Argentina y Brasil (responsables por casi el 90% de las exportaciones intrazona totales) aumentaron 11,3% respecto a igual período del año precedente, todavía por debajo de la tasa del 15,3% a la que se expandieron las exportaciones totales. La recuperación de la actividad económica en la Argentina y la aceleración en el crecimiento de la demanda agregada en Brasil fueron los principales factores que explican este desempeño. De mantenerse esta tendencia, el valor del comercio intrazona durante el año 1996 podría acercarse a los US\$17.000 millones.

### **C. Los flujos de inversión**

Los procesos de integración económica afectan no sólo los flujos de comercio, sino también los de inversión. De hecho, este es uno de sus efectos dinámicos más importantes, debido a que la inversión directa es una de las respuestas estratégicas que adoptan las firmas ante cambios en la competitividad relativa y en las ventajas de localización.

La experiencia reciente indica que la inversión y el comercio internacionales, al contrario de lo que sostiene la teoría convencional del comercio, son complementarios más que sustitutos.

En el caso particular del MERCOSUR, la reducción en la fragmentación de los mercados ha comenzado a tener un impacto significativo sobre las estrategias empresariales del sector privado. En efecto, desde el inicio del proceso de integración se registraron efectos tanto sobre los flujos de inversión intrazona como extrazona. Ya sea a través de acuerdos de representación, distribución o complementación productiva, de la formación de *joint ventures*, de la adquisición de participación en el capital de empresas establecidas, de la apertura de filiales o, en menor medida, de “alianzas estratégicas”, la liberalización del comercio y el rápido crecimiento del intercambio han comenzado a tener efectos cualitativos sobre las estrategias empresariales en la subregión.

#### **1. La inversión extranjera directa hacia el MERCOSUR**

Entre 1991 y 1995 los países del MERCOSUR absorbieron el 30,3% de la IED de América Latina y el Caribe, para alcanzar un récord de US\$9.159 millones en 1995.<sup>8</sup> Durante este período la participación de Brasil como receptor de IED se redujo (respecto al quinquenio anterior), en tanto que Argentina, Paraguay y Uruguay experimentaron un crecimiento. En 1995 los flujos de IED a las dos economías más pequeñas más que duplicaron los registros de principios de la década. No obstante, a partir de 1994 Brasil volvió a retomar su posición de liderazgo como receptor de IED en la subregión.

Aún cuando no se dispone de estimaciones definitivas para 1996, las previsiones de crecimiento de la IED para el corriente año alcanzan una tasa del 35%, especialmente como consecuencia de las fuertes inversiones que se dirigieron a Brasil (US\$8.100 millones según estimaciones privadas). En parte, este aumento se debe al proceso de privatización iniciado con el Programa Nacional de Desestatización lanzado a principios de la década. Después de la venta de empresas estatales del sector de fertilizantes y siderurgia (ya concluida), química y petroquímica (en proceso), la etapa actual está orientada a la privatización de las áreas energéticas (dominada por Electrobrás), carreteras y obras de infraestructura. La privatización de los sectores petrolero y de comunicaciones está pendiente de reglamentación, a pesar que las reformas introducidas durante 1995 a la Constitución de 1988 sentaron las bases para el desmantelamiento de los monopolios estatales en esas áreas.

---

<sup>8</sup> Unctad/FMI, World Investment Report 1996: *Investment, Trade and International Policy Arrangements* (New York, 1996).



Las privatizaciones y el comportamiento de la demanda interna parecen haber sido los principales factores de atracción de flujos de IED hacia las economías mayores. En comparación, hasta el momento el proceso de integración parece haber ejercido una influencia menor.<sup>9</sup>

A pesar que cuantitativamente el proceso de integración subregional no ha tenido un impacto importante sobre los flujos de inversión, es posible detectar en varias áreas efectos cualitativos de significación.<sup>10</sup> Tal es el caso de aquellos sectores en donde predominan filiales de empresas transnacionales y donde se ha generado un proceso gradual de racionalización y complementación productiva.

En efecto, la llamada “inversión de reorganización” parece haber sido más significativa en los sectores automotriz y de autopartes, alimentos y bebidas, petroquímica y textil.<sup>11</sup> Razonablemente, a medida que el proceso de remoción de restricciones no arancelarias se profundice, los estímulos a la reorganización productiva serán más intensos.

La perspectiva de integración del mercado regional de equipo de transporte, los estímulos de los regímenes promocionales sectoriales, los acuerdos bilaterales existentes desde mediados de los ochenta y las posibilidades de complementación productiva ya han sido aprovechadas por un número de empresas establecidas y otras que se han radicado o han anunciado su radicación en el período reciente (véase Tabla II.4). Entre las primeras pueden señalarse los casos de Ford y Volkswagen (empresas que han realizado nuevas inversiones en Brasil y, en menor medida, en la Argentina) o los de Fiat, General Motors y Toyota que, estando establecidas o desarrollando actividades productivas en forma directa en un solo país, se han radicado también en el vecino. Firms no establecidas o que operaban a través de licenciatarias también han realizado o anunciado inversiones directas en la región, como en los casos de Chrysler, Peugeot, Renault o Asia Motors. El monto total de inversiones anunciadas en Argentina y Brasil hasta el año 2000 en el sector automotriz se aproxima a los US\$18.000 millones, un monto significativo por cualquier parámetro. En Paraguay se aprobó un plan de inversión de Toyota para la construcción de una fábrica de autopartes y de ensamblaje de camiones, existiendo también un proyecto de inversión de la coreana Daewoo.

La ampliación en la variedad de productos ofrecidos y en las técnicas de producción y organización que se está dando en la región a partir de las nuevas inversiones de empresas transnacionales del sector automotriz presumiblemente tendrá efectos favorables sobre las economías. De todos modos, resulta aún prematuro afirmar en qué medida este proceso de reorganización permitirá convertir a la industria automotriz de la subregión en un actor internacional o, simplemente, le permitirá operar más eficientemente dentro del marco de la protección que ofrecerá la unión aduanera. En este sentido, las nuevas inversiones no se han dirigido apenas al sector terminal, sino también al de autopartes. Ejemplos recientes de estas operaciones son la adquisición de un importante productor local de caños de escape por parte de Tenneco y las inversiones de la firma autopartista italiana Magnetti Marelli SA en Argentina y la adquisición de la autopartista brasileña Metal Leve por Cofab y la alemana Mahle.

---

<sup>9</sup> Aunque no existen trabajos exhaustivos para toda la región, esta es la conclusión a la que arriba un trabajo que examina la experiencia de la IED hacia la Argentina en el período 1990/94. Véase, D. Chudnovsky, *Los Límites de la Apertura* (Buenos Aires: CENIT-Alianza Editorial, 1996) Cap. III. Esta conclusión puede extenderse al caso de Brasil, en donde el tamaño de la economía relativiza el papel del mercado regional como estímulo a la inversión.

<sup>10</sup> Para un análisis más detallado véase R. Bouzas, “Integración económica e inversión extranjera: la experiencia reciente de la Argentina y Brasil”, en F. De la Balze (comp.), *Argentina y Brasil. Enfrentando el Siglo XXI* (Buenos Aires: Ed. Manantial, 1995).

<sup>11</sup> Se han identificado cuatro tipos de estímulo a la IED asociados a los efectos estáticos y dinámicos de la integración, a saber: a) la inversión “defensiva” para sustituir importaciones (la respuesta al “desvío de comercio” producido por la liberalización preferencial); b) la inversión de “reorganización” (resultante de los efectos de “creación de comercio” producidos por la integración económica; c) la inversión de “racionalización” (derivada de la reducción en los costos de producción producida por los efectos dinámicos de la integración); y d) la inversión “ofensiva” para sustituir importaciones (resultante de la aceleración del crecimiento y del aumento en el tamaño de mercado). Véase, Naciones Unidas, *From the Common Market to EC92* (New York, 1993).

**TABLA II.4**  
**INVERSIONES REALIZADAS O ANUNCIADAS EN EL SECTOR AUTOMOTRIZ**  
**DE ARGENTINA Y BRASIL (1995/2000)**  
**(US\$ millones)**

	Argentina	Brasil
Renault	500*	1.000**
General Motors	350**	2.600
Fiat	600** ***	1.000
Ford	1.000	2.500
Volkswagen	280	2.300
Peugeot	500****	250
Chrysler	165**	350**
Hyundai	no radicada	1.000
Mercedes Benz	100	500
Audi	s/d	s/d
Honda	no radicada	600
Toyota	150**	500
Iveco	125	no radicada
Scania	100	s/d
Asia Motors	no radicada	500**
Mitsubishi	no radicada	150
<b>TOTAL ESTIMADO</b>	<b>3.900</b>	<b>13.250</b>

\* En Argentina Renault produce a través de un licenciatario (CIADEA) en el que tiene participación accionaria minoritaria.

\*\* Nuevas radicaciones.

\*\*\* Hasta 1996 en Argentina Fiat producía a través de un licenciatario (SEVEL) en el que tenía participación accionaria minoritaria.

\*\*\*\* En Argentina Peugeot produce a través de un licenciatario (SEVEL) en el que tiene participación accionaria minoritaria.

s/d sin datos

Fuente: Elaboración en base a fuentes de prensa y del sector privado

La industria alimenticia, particularmente en Argentina, también ha experimentado un significativo incremento de la inversión extranjera directa, principalmente a través de la adquisición de empresas ya existentes. Ejemplos de tales operaciones fueron las adquisiciones realizadas por RJR Nabisco, Seagram, Heinz y Cadbury Schweppes. El sector de vinos recibió un flujo significativo de inversiones extranjeras durante 1996, como en el caso de Bodegas y Viñedos Santa Ana (una de las cuatro bodegas más importantes de la Argentina) un 65% de cuyo paquete accionario fue adquirido por Santa Carolina, del grupo chileno Larraín. Aunque aún no existe evidencia de que estas inversiones estén orientadas predominantemente a la exportación, la radicación de empresas extranjeras en sectores en los que existen evidentes ventajas comparativas puede constituir el preludio de mayor comercio y especialización.

Ejemplos más directamente vinculados al proceso de integración regional son la instalación en Argentina en 1996 de dos fabricantes internacionales de papas fritas congeladas, Mc Cain Foods y Farm Fries, con el objetivo de exportar a Brasil sin pagar arancel. Las inversiones en la industria láctea en Uruguay son otro ejemplo a destacar. El sector petroquímico también ha atraído el interés de los inversionistas extranjeros. En 1995 Dow Chemical (primer productor mundial de polietileno) se estableció en Argentina y adquirió una planta ya existente con el objetivo de abastecer al mercado brasileño de eteno (derivado del gas natural), más barato que el producido a partir de gasolina en Brasil. Las inversiones anunciadas para el sector hasta fin de siglo alcanzan los US\$2.000 millones en Argentina y los US\$6.000 millones en Brasil.

Los principales emprendimientos en la Argentina están vinculados al abastecimiento del mercado brasileño, como es el caso del proyecto Mega para producir etano y la expansión de la planta de cracker de Bahía Blanca para producir etileno. El primer proyecto tiene como socios principales a la empresa argentina YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales), Petrobrás y Dow Chemical.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Las inversiones programadas en Brasil están orientadas a construir dos nuevos polos (en Paulina y Río de Janeiro) y ampliar el de Triunfo (Río Grande do Sul).

## 2. *Las inversiones intrazona*

Aunque desde el punto de vista cuantitativo representan un monto relativamente menor, la cooperación y los flujos de inversión intrazona han adquirido un dinamismo notable. Por cierto, la base de la que partían era muy modesta, pero este hecho no desmerece la intensidad de la interacción en los últimos años. Un relevamiento a mayo de 1996 identificaba un total de 313 emprendimientos conjuntos argentino-brasileños, de los cuales un 60% estaba vinculado al sector productor de bienes (Tabla II.5). Según la misma fuente, un 44% del total tiene un impacto productivo directo. Si estos resultados se comparan con un relevamiento similar realizado a fines de 1992 se constata que el número total de emprendimientos se triplicó en un período de poco más de tres años. Entre los sectores donde se establece la cooperación se destacan alimentos y bebidas (13%), automotriz y autopartes (13%), bancos (9%), telecomunicaciones (5%), prensa y comunicaciones (4%), químicos (4%), construcción (4%), franchising (4%) y máquinas agrícolas (4%).

Es interesante observar que la adquisición de paquetes accionarios o el establecimiento de filiales no constituyen los mecanismos más frecuentes de vinculación. Por el contrario, existen otras modalidades como el establecimiento de *joint-ventures*, la apertura de oficinas de representación, los acuerdos de complementación y cooperación o, simplemente, los acuerdos de representación. La Tabla II.5 presenta una lista (no exhaustiva) de las principales iniciativas empresariales identificadas a mayo de 1996.

TABLE II.5  
EMPREDIMIENTOS CONJUNTOS ARGENTINO-BRASILEÑOS

TIPO DE EMPREDIMIENTO	Octubre 1992	Noviembre 1994	Mayo 1996
DE IMPACTO COMERCIAL	32	37	46
Acuerdos comerciales	13	18	21
Acuerdos de distribución	14	7	9
Oficinas/ <i>tradings</i>	5	12	16
DE IMPACTO PRODUCTIVO	43	92	139
Nuevas plantas	5	23	36
<i>Joint ventures</i>	3	15	23
<i>Joint ventures</i> -nuevas plantas	6	9	17
Adquisición de empresas	5	17	22
Participación accionaria	0	3	6
Complementación productiva	20	17	22
Intercambio de tecnología	4	3	5
Regionalización	0	5	8
SERVICIOS	24	86	128
Acuerdos, operaciones o complementación	s/d	21	30
Participación accionaria	s/d	9	12
<i>Joint venture</i>	s/d	14	20
Franquicia	s/d	10	14
Representaciones	s/d	2	6
Filiales	s/d	14	22
Adquisiciones	s/d	3	7
Consortios para licitaciones de obras públicas	s/d	8	11
Otros	s/d	5	6
<b>TOTAL</b>	<b>99</b>	<b>215</b>	<b>313</b>

Fuente: Embajada Argentina en Brasil.

La falta de información sistematizada sobre inversión extranjera intrazona impide un análisis cuantitativo completo, confiable y actualizado. No obstante, los datos recopilados por el Banco Central del Brasil brindan una visión parcial de la evolución del stock de inversiones en el período reciente.<sup>13</sup> A junio de

<sup>13</sup> Para una explicación de las limitaciones de esta información puede consultarse CEPAL, *Directorio sobre Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 1993: Marco Legal e Información Estadística* (CEPAL: Santiago de Chile, 1993)

1995 el stock de inversiones brasileñas acumuladas en los tres restantes Estados Parte del MERCOSUR alcanzó US\$349 millones.<sup>14</sup> Este monto prácticamente duplicó los US\$180 millones registrados en 1991.<sup>15</sup>

Hasta mediados de 1995 la Argentina había sido la receptora de tres cuartas partes de esas inversiones (o sea, de US\$262 millones), las que se concentraron en la industria (59%) y en el sector servicios (37%). Las principales industrias receptoras de las inversiones brasileñas eran: automotriz y autopartes (43%), metalurgia (18%), alimentos y bebidas (9%), material electrónico, eléctrico y de comunicaciones (9%) y química (8%). En el sector de servicios las inversiones se destinaban fundamentalmente a bancos (50%), compañías de seguros y administradoras de bienes (21%) y otras instituciones financieras (26%).

Las inversiones de Brasil en Paraguay y Uruguay representaron el cuarto restante, una proporción bastante superior a la participación de las economías menores en otros agregados regionales como el PBI o el valor del comercio. En efecto, a junio de 1995 Paraguay había recibido US\$49 millones de inversiones brasileñas, las que se destinaban en un 92% al sector servicios (bancos, instituciones financieras y administradoras de bienes). Las inversiones brasileñas en Uruguay, por su parte, estaban más diversificadas. De un total de US\$39 millones sólo un 37% tenía como destino el sector servicios (bancos, comercio inmobiliario y operaciones de exportación e importación).

En la misma fecha, el stock de inversiones de Argentina, Paraguay y Uruguay en Brasil sumó US\$473 millones, un 36% por encima que las inversiones brasileñas en los restantes Estados Parte. Del total de inversiones en Brasil, el 73% provenía de la Argentina. Se destaca el notable aumento en el stock de inversiones argentinas en Brasil en los últimos años, el que pasó de US\$36 millones en 1991 a US\$347 millones en junio de 1995. Este crecimiento se refleja fundamentalmente en inversiones que se dirigen al sector industrial (las que a junio de 1995 representaban un 89% del total), concentrándose en el sector de alimentos y bebidas (78%), textil (14%) y química (5%). Mientras que las inversiones brasileñas en el sector de servicios en la Argentina tienen una participación relativamente importante, no ocurre lo mismo a la inversa. Sólo el 8% de las inversiones argentinas en Brasil se concentraban a mediados de 1995 en dicho sector. En parte, este disímil desempeño se explica por las asimetrías en las condiciones de acceso al sector en Brasil. Esta cuestión ha adquirido visibilidad pública en el último año después que algunos bancos argentinos intentaron establecer sucursales en Brasil.

A mediados de 1995 el stock de inversiones paraguayas y uruguayas en Brasil sumaban, respectivamente, US\$11 y US\$115 millones. En ambos casos el principal sector de destino eran los servicios (bancos en el caso de Paraguay y bancos, comercio de importación y exportación y comercio inmobiliario en el de Uruguay). El 36% de las inversiones uruguayas se orientaron a la industria (US\$42 millones), específicamente, a los sectores de química (25%), madera (22%), textil (18%), tabaco (9%), mecánica (9%) y alimentos (8%). En 1991 el stock de inversiones de Uruguay en Brasil era de sólo US\$53 millones.

En comparación con otros sectores, el rubro de servicios de utilidad pública (transporte e infraestructura) moviliza cantidades mínimas de inversiones en los cuatro países.

---

<sup>14</sup> Este monto excluye las inversiones de cartera, excepto en Uruguay.

<sup>15</sup> De acuerdo a la misma fuente, en el primer semestre de 1995 el flujo de inversiones de Brasil hacia los otros tres Estados Parte del MERCOSUR alcanzó US\$63 millones, en comparación con US\$9,4 millones en todo el año 1991. El flujo de inversiones desde los otros Estados Parte hacia Brasil, por su parte, pasó de US\$2,5 millones a US\$51 millones.

### CAPITULO III. ACCESO A LOS MERCADOS Y CONDICIONES DE COMPETENCIA

El acceso efectivo a los mercados es un componente central de una unión aduanera. Si bien el MERCOSUR ha realizado progresos significativos en esta materia, aún subsisten regulaciones nacionales que limitan el libre comercio de bienes. Las más transparentes son los aranceles (que aún sobreviven en el “régimen de adecuación”) y el tratamiento especial concedido a los sectores automotriz y azucarero. También existen obstáculos menos visibles materializados en restricciones no arancelarias de carácter fronterizo y no fronterizo. Pero el libre acceso al mercado intrazona también requiere mecanismos idóneos para regular las condiciones de competencia en el mercado ampliado, evitar prácticas comerciales “desleales” o, cuando menos, asegurar que las medidas de defensa contra aquéllas (principalmente la aplicación de derechos compensatorios y *antidumping*) no tenga un sesgo favorable a la protección.

#### A. El régimen de adecuación

El “régimen de adecuación” exime transitoriamente del tratamiento libre de impuestos al comercio intrazona de una serie de productos sensibles incluidos en sendas listas nacionales. El objetivo de este régimen es el de permitir la adaptación de dichos sectores a las nuevas condiciones de competencia en un plazo determinado (hasta el 31 de diciembre de 1998 en el caso de Argentina y Brasil y hasta un año más tarde en el de Paraguay y Uruguay).

La convergencia al libre comercio intrazona se realiza mediante un cronograma de desgravación lineal y automático cuyo punto de partida fueron los respectivos aranceles nominales totales vigentes a agosto de 1994, con un margen de preferencia inicial que se otorgaron los Estados Parte.<sup>16</sup>

Los productos elegibles para formar parte del “régimen de adecuación” fueron aquéllos remanentes en las listas nacionales de excepción al 31 de diciembre de 1994 y los que hubieran sido objeto de cláusulas de salvaguardia previstas en el Tratado de Asunción.<sup>17</sup>

Para los productos que estuvieran afectados por salvaguardias se debía establecer un cupo libre de aranceles que debía beneficiar un volumen de comercio no inferior al vigente al momento de invocar la medida. Paraguay y Uruguay fueron los países que incluyeron un mayor número de bienes en el “régimen de adecuación”, por cuanto sus listas nacionales de excepción eran las más extensas al fin del período de transición establecido por el Tratado de Asunción (Tabla III.1).

Durante el período de vigencia del “régimen de adecuación” los Estados Parte retuvieron la facultad de retirar y reintroducir productos en sus respectivas listas, así como también de aumentar y restablecer las cuotas fijadas para productos previamente sujetos a cláusulas de salvaguardia. Asimismo, los países miembros fueron autorizados a adelantar el tratamiento previsto en el cronograma de desgravación. Todas estas decisiones pueden ser adoptadas unilateralmente.

Hasta la fecha el cronograma de desgravación arancelaria del “régimen de adecuación” se ha venido cumpliendo normalmente. Para el 1 de enero de 1997 el margen de preferencia arancelaria con respecto al inicial aumentará a 50% en el caso de la Argentina y Brasil, y a 25% en el caso de Paraguay y Uruguay. El incremento en el margen de preferencia para los productos incluidos en el “régimen de adecuación” ha comenzado a generar presiones por parte de algunos sectores productivos, especialmente en Argentina.

---

<sup>16</sup> La aplicación de la preferencia inicial rigió desde el 1 de enero de 1995 para Argentina y Brasil y desde un año más tarde en el caso de Paraguay y Uruguay. En el caso de la Argentina el arancel nominal total incluyó la tasa de estadística.

<sup>17</sup> A diferencia de las listas de excepción del período de transición (en las que debía reducirse el número de productos acogidos al beneficio y no el nivel de protección), en el “régimen de adecuación” la protección remanente sobre el universo de bienes incluidos disminuye progresivamente a lo largo de un período de cuatro años (cinco años en el caso de Paraguay y Uruguay).

Es de esperar que estas presiones se incrementen a medida que el cronograma de desgravación se profundice a fines de 1997 y 1998.<sup>18</sup>

**TABLA III.1**  
**MERCOSUR: EXCEPCIONES AL LIBRE COMERCIO INTRAZONA**

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
<b>Régimen de adecuación</b>				
Cantidad de posiciones arancelarias	212	29	432	958
Productos	Productos siderúrgicos, textiles y calzado, papel y cartón, maderas, neumáticos, azúcar, electrodomésticos, jugo de naranja, café soluble y muebles.	Productos textiles, manufacturas de caucho, vinos y duraznos en conserva.	Textiles y calzado, alimentos, madera, papel y cartón, cueros, productos farmacéuticos, siderurgia, muebles, maquinaria y equipos, jabón, manufacturas de vidrio, plástico, cemento.	Textil y calzado, maquinaria y equipos, productos siderúrgicos, alimentos, productos farmacéuticos, química, plásticos, papel y cartón, manufacturas de vidrio, piedras y cerámicas, muebles, juguetes, maderas.
Libre comercio al	01-01-1999	01-01-1999	01-01-2000	01-01-2000
<b>Sector automotriz y autopartes</b>				
Cantidad de posiciones arancelarias	sin definir			
Régimen de transición	Un comité técnico en el ámbito de la CCM debe elaborar una propuesta de régimen común automotriz para antes del 31 de diciembre de 1997, que debería regir a partir del 2000.			
Libre comercio al	01-01-2000	01-01-2000	01-01-2000	01-01-2000
<b>Sector azucarero</b>				
Cantidad de posiciones arancelarias	4	4	4	4
Acuerdo	Un Grupo ad-hoc está encargado de elaborar una propuesta de régimen de adecuación al libre comercio intrarregional. Hasta tanto no sea aprobado el régimen para el sector azucarero, los países podrán mantener sus aranceles nominales totales para el comercio intrazona. El plazo para presentar la propuesta se prorrogó hasta el 31 de mayo de 1997.			
Libre comercio al	01-01-2001	01-01-2001	01-01-2001	01-01-2001

Fuente: Elaborado en base a las Decisiones 5/94, 19/94, 24/94, 29/94 y 16/96, Resolución 48/94 y anexos correspondientes.

En su momento se estableció que las listas del “régimen de adecuación” serían protocolarizadas ante ALADI antes del 31 de diciembre de 1994, previa consideración y aprobación por el Grupo Mercado Común (GMC). El “Programa de Acción del MERCOSUR hasta el 2000” (aprobado en diciembre de 1995) destacó este objetivo como un elemento esencial para la consolidación y perfeccionamiento de la unión aduanera. Pero hasta el momento, y a casi dos años de la puesta en funcionamiento del régimen, esta tarea no ha sido cumplimentada. Las razones son algunos desacuerdos entre los Estados Parte acerca de la elegibilidad de ciertos bienes y el trato a productos beneficiados con la cláusula de salvaguardia, cuestiones que han estado en tratamiento bajo el mecanismo de consultas de la Comisión de Comercio del

<sup>18</sup> Las dificultades experimentadas por algunos sectores actualmente beneficiados por el régimen de adecuación parecen ser una de las razones del interés de la Argentina por establecer un mecanismo de salvaguardias para el comercio intrazona, tal como se expresó en la reunión de Fortaleza (ver sección IV.C.).

MERCOSUR (CCM). Los problemas de elegibilidad se derivan de la imperfecta equivalencia entre la nomenclatura utilizada para la elaboración de las listas de excepción del Tratado de Asunción (NALADI) y la del MERCOSUR (NCM).<sup>19</sup> Lo propio ha ocurrido con bienes no elegibles para su inclusión en el régimen de adecuación como aquellos cuya importación estaba prohibida (en el caso de Paraguay) o estaban beneficiados por salvaguardas GATT (como algunos tipos de papel en el caso de la Argentina). En este último caso Uruguay se encuentra en proceso de abrir formalmente una controversia en el marco del mecanismo establecido por el Protocolo de Brasilia (ver sección V.F).

## B. Reglas de origen

En una unión aduanera “en formación” el comercio intrazona debe estar parcialmente sujeto a reglas de origen. No obstante, debe asegurarse que cumplan con su objetivo de evitar la deflección de los flujos de comercio sin constituir barreras al comercio intrazona. El ámbito de aplicación de las reglas de origen en el MERCOSUR incluye el siguiente universo de productos:

- Productos exceptuados del AEC cuando sean exportaciones dirigidas a uno o más países miembros que tengan el producto entre las excepciones con una alícuota mayor que la del respectivo AEC (convergencia descendente) o bien sean exportaciones efectuadas por uno o más países socios que tengan el producto entre sus excepciones con alícuota menor que la del AEC respectivo (convergencia ascendente).
- Productos con más de un 40% de su valor FOB en materiales importados exceptuados del AEC.
- Productos para los que existe una política comercial diferenciada (automotriz, azúcar, textil, derechos *antidumping* o compensatorios aplicados a terceros países, regímenes especiales de importación, etc.)
- Los casos excepcionales que determine la CCM.

La regla de origen general combina el cambio de clasificación arancelaria y un requisito de 60% de valor agregado regional (cuando no haya cambio en la clasificación arancelaria).<sup>20</sup> Sin embargo, muchos de los productos exceptuados del AEC (como los de la industria informática y de telecomunicaciones) y otros como los químicos y siderúrgicos, tienen requisitos específicos.<sup>21</sup>

En el caso de las operaciones realizadas al amparo de los acuerdos bilaterales entre Argentina y Uruguay (CAUCE) y Brasil y Uruguay (PEC) se continúa exigiendo los requisitos de origen establecidos en dichos acuerdos (50% de contenido regional) hasta su extinción en el año 2001. Asimismo, Paraguay se beneficia transitoriamente de un trato preferencial debido a que para los productos incluidos en su lista de excepción al AEC hasta el 1 de enero de 2001 se exigirá un requisito de sólo 50% de contenido regional. A partir de ese año, y hasta el año 2006, regirá la general del MERCOSUR.<sup>22</sup>

A casi dos años de la puesta en marcha de la unión aduanera la mayoría de los Estados Parte continúa exigiendo requisitos de origen a la totalidad de los productos que ingresan desde otro país miembro, dificultando así la libre circulación de mercancías. Una razón para este procedimiento es que aún no se dispone de una lista consolidada definitiva que incluya los productos sujetos al régimen de origen MERCOSUR y los requisitos aplicables a cada uno de ellos.

---

<sup>19</sup> Al fusionarse dos partidas de NALADI en una de NCM se registraron casos en los cuales se extendió la protección a un ítem previamente no protegido, lo que hizo necesario aclarar en varios casos el alcance de la restricción mediante notas técnicas.

<sup>20</sup> A un grupo de productos se le podrá exigir el cumplimiento de ambos criterios (salto de clasificación arancelaria y más de un 60% de contenido regional), pero aún no se ha aprobado el listado correspondiente.

<sup>21</sup> En casos excepcionales, cuando los requisitos específicos no puedan cumplirse por la ocurrencia de problemas circunstanciales de abastecimiento, disponibilidad, especificaciones técnicas, plazo de entrega y precio, podrán utilizarse materiales no originarios de la región. Para ello es necesario la intervención de las entidades habilitadas y de la autoridad gubernamental competente.

<sup>22</sup> En caso que se registre un súbito incremento de las exportaciones de productos exceptuados del AEC por Paraguay que impliquen daño o amenaza de daño grave, el país afectado podrá adoptar salvaguardas debidamente justificadas hasta el año 2001. Este es el único caso donde se permite aplicar salvaguardas al comercio intrazona.

Por tal motivo resulta imprescindible finalizar con las tareas de definición del universo de productos contemplados en el ámbito de aplicación de dicho régimen, asegurando que el universo no excluya productos que por algún motivo no están sujetos a una política comercial común y que por ello generen distorsiones en las condiciones de competencia al interior de la subregión.

El Consejo del Mercado Común (CMC) aprobó en Fortaleza una decisión que incluye una primera lista elaborada por la CCM con los productos sujetos al régimen de origen MERCOSUR y sus respectivos requisitos. Para los productos no incluidos en dicha lista los socios podrán requerir el cumplimiento del régimen de origen MERCOSUR hasta el 1 de enero de 1999 (en el transcurso de 1998 se revisará este plazo), lo que implica que se podrá continuar exigiendo en forma generalizada dicha certificación.

Antes de esa fecha deberá completarse el relevamiento de los diferentes regímenes especiales de importación vigentes en los países con el objetivo de aplicar el régimen de origen MERCOSUR a los productos incluidos en éstos. La CCM deberá elaborar un programa de trabajo antes del 30 de abril de 1997 que permita concluir la lista de productos sujetos al régimen de origen MERCOSUR y los requisitos aplicables en cada caso.<sup>23</sup>

### **C. Restricciones y medidas no arancelarias**

A fines de 1994 se identificaron una serie de restricciones no arancelarias (RNAs) y medidas no arancelarias (MNAs) implementadas por los Estados Parte y se determinaron los parámetros para su eliminación y armonización, respectivamente. La CCM fue asignada con la responsabilidad de velar por el cumplimiento de este proceso a través del Comité Técnico Núm 8 (CT Núm 8) de “Restricciones y Medidas No Arancelarias”, el que no sólo debería mantener actualizadas las listas de restricciones y medidas existentes, sino identificar otras nuevas. Posteriormente, en 1995 se dispuso que algunos de los Subgrupos de Trabajo y Comités Técnicos realizaran el seguimiento de las RNAs y MNAs de las áreas de su competencia y lo elevaran al CT Núm 8.

En los anexos de la Decisión 3/94 figuran 224 restricciones y medidas no arancelarias a las importaciones y 51 a las exportaciones identificadas por los Estados Parte. El país que identificó mayor número de casos fue Brasil (un 33,5% del total). Casi dos tercios del total de RNAs y MNAs identificadas correspondieron a los Subgrupos de Política Agrícola (40%) y Normas Técnicas (24%). En un 80% de los casos se trató de MNAs sujetas a armonización.

A octubre de 1995 la mayoría (70%) de las RNAs y MNAs identificadas continuaban vigentes. A éstas, a su vez, se habían sumado 51 nuevas medidas pendientes de armonización o eliminación, cuyo análisis correspondía básicamente al Subgrupo de Normas Técnicas. A pesar de los pocos avances registrados, el 43% de las RNAs y MNAs correspondientes al Subgrupo de Política Agrícola se habían eliminado, armonizado o justificado. A junio de 1996 la situación no había cambiado sustancialmente, lo que explica que en la reunión de Fortaleza el GMC encomendara a los Subgrupos de Trabajo y a los Comités Técnicos a mantener como tarea prioritaria el tratamiento de las RNAs y las MNAs, fijando el 31 de julio de 1997 como plazo máximo para la definición de la fecha en que las restricciones y medidas listadas podrán ser eliminadas o armonizadas.<sup>24</sup>

En septiembre de 1996 Brasil presentó en el CT Núm 8 una propuesta metodológica de clasificación de las medidas y restricciones identificadas. La propuesta consiste en agruparlas en dos categorías: a) medidas

---

<sup>23</sup> En agosto de 1996 la CCM había aprobado los instructivos para la aplicación del régimen de origen MERCOSUR a ser utilizados por las administraciones aduaneras y las entidades habilitadas para la emisión de certificados de origen, los que entraron en vigencia el 1 de noviembre de 1996. Hasta tanto no entre en vigencia la nueva lista de entidades habilitadas para emitir certificados de origen, son válidos los certificados emitidos por las entidades registradas en ALADI. A partir del 1 de julio de 1997 las administraciones aduaneras deberán utilizar exclusivamente la lista consolidada de entidades habilitadas para el control de la emisión de los certificados de origen.

<sup>24</sup> También se solicitó a los Subgrupos de Comunicaciones, Asuntos Financieros, Transporte e Infraestructura, Energía y al Comité Técnico Sector Automotriz que informen al CT Núm 8 acerca de la lista de RNAs y MNAs de su competencia en conformidad con lo dispuesto por la Res. 32/95.



justificadas por el GATT/OMC, y b) restricciones no arancelarias propiamente dichas. Las primeras no serían necesariamente objeto de negociación intrazona (aunque nada impediría su armonización) e incluyen dieciséis categorías relacionadas con la protección de la salud, el medio ambiente, la moral pública, el control de armas y materiales nucleares, el combate a prácticas desleales, etc. Las restricciones, por su parte, serían objeto de negociación entre los Estados Parte. La clasificación en una u otra categoría de las medidas y restricciones identificadas será una tarea ardua, tal como lo reflejan las consultas desarrolladas en la CCM y las diferencias que han surgido entre los Estados Parte en materias afines (véase, por ejemplo, la sección III.F.).

Previamente, una proporción significativa de las consultas realizadas en la CCM se han referido a la identificación de RNAs y MNAs. Desde su inicio (en 1995) hasta octubre de 1996, Argentina fue el país que realizó mayor número de consultas (64,2% del total), siendo Brasil el principal destinatario (53%) (Tabla III.2). Como puede verse, el grueso de las consultas se concentró en torno a estos dos países, lo que es previsible en función del valor del comercio involucrado.

**TABLA III.2**  
**CANTIDAD DE CONSULTAS PRESENTADAS EN LA CCM Y DISTRIBUCION POR PAISES**  
**DE ORIGEN Y DESTINO: 1995/OCTUBRE DE 1996**  
**(porcentaje)**

PAIS DE ORIGEN DE LAS CONSULTAS		PAIS DESTINATARIO DE LAS CONSULTAS				
		ARGENTINA	BRASIL	URUGUAY	PARAGUAY	TOTAL
ARGENTINA	64,2	-	68,8	20,3	10,9	100,0
BRASIL	16,7	69,4	-	22,2	8,3	100,0
URUGUAY	9,8	47,6	47,6	-	4,8	100,0
PARAGUAY	9,3	40,0	45,0	15,0	-	100,0
TOTAL	100,0	20,0	53,0	18,1	8,8	100,0
Número de consultas	215	43	114	39	19	215

Fuente: Elaboración en base a Consolidación de Consultas Gestionadas, XVII Reunión de la CCM.

Una revisión de la naturaleza de las consultas pendientes de solución puede arrojar cierta luz sobre las principales RNAs o MNAs que han ocupado la atención de los Estados Parte. Debe destacarse que las consultas que han sido más dilatadas en el tiempo pueden poner en evidencia áreas en donde el conflicto ha sido más difícil de resolver. Al 31 de octubre de 1996 aún subsistían 15 consultas de las 128 presentadas en 1995, casi todas ellas originadas por la Argentina (excepto en dos casos). Aproximadamente la mitad (siete consultas) se concentraba en temas referidos a aspectos fitosanitarios y normas técnicas aplicadas por Brasil (en los sectores agrícola y de alimentos y bebidas) y por Uruguay (en el sector alimenticio). Cuatro consultas eran reclamos sobre tratamiento impositivo discriminatorio por parte de Brasil (en los sectores pesquero y de bebidas alcohólicas) y Uruguay (en el sector de bebidas alcohólicas y en el comercio y prestación de servicios en general). Otra consulta pendiente era la referida al sector petrolero (también de Argentina a Brasil), motivada por la denegación de guías de importación para parafina.<sup>25</sup> Las dos consultas que se dirigían hacia la Argentina estaban relacionadas con la legitimidad de la inclusión por parte de ese país de un determinado producto en el Régimen de Adecuación Final.

Las consultas iniciadas en 1996 y pendientes de resolución al 31 de octubre de ese año sumaban un total de 39 (50% del total). De éstas, 44% tenían como destinatario a Brasil, 28% a Uruguay, 23% a la Argentina y el resto a Paraguay. Un tercio de las consultas pendientes se vinculaban con políticas públicas tales como las prácticas impositivas discriminatorias. Los principales destinatarios de estas consultas pendientes fueron Brasil y Uruguay y los sectores afectados la harina de trigo, la cerveza, los cigarrillos, las zapatas de freno y las motocicletas.

<sup>25</sup> La falta de reciprocidad en el acceso al mercado de petróleo y derivados entre los Estados Parte del MERCOSUR se ha transformado en un tema recurrente, controversia que se extiende al ámbito de las inversiones.

Siete de las consultas pendientes se vinculaban con aspectos arancelarios y el cumplimiento del cronograma de desgravación del Régimen de Adecuación. En estas materias los reclamos se dirigieron mayormente a la Argentina y giraron en torno al tratamiento arancelario de productos tales como los cueros bovinos, láminas de acero, pólvora y municiones. Otras siete consultas se relacionaban con permisos previos de importación, cinco de las cuales estaban referidas a la denegación de guías de importación y a la exigencia de pago contado para diversos productos (queso mozzarella, zinc, etiquetas autoadhesivas, materias colorantes, vidrios) por parte de Brasil.<sup>26</sup> La incidencia de estas cuestiones probablemente decaiga a partir de la implementación del sistema SISCOMEX y la eliminación de las guías de importación por parte de Brasil a partir de enero de 1997.

Sólo cuatro de las consultas pendientes han estado referidas a normas técnicas o barreras fitosanitarias aplicadas por Argentina y Brasil. El resto del universo de consultas pendientes englobó trabas por procedimientos administrativos, restricciones cuantitativas y *antidumping*. Esta última consulta trata sobre un pedido de revisión y actualización de las investigaciones *antidumping* iniciadas entre 1991 y 1996 en la Argentina contra varios productos brasileños.<sup>27</sup>

En resumen, como lo demuestra el número y la composición de las consultas canalizadas a través de la CCM, las RNAs y MNAs constituyen un área donde surgen frecuentes diferencias entre los Estados Parte. A pesar del progreso realizado en materia de identificación, las asimetrías prevalecientes en las prácticas nacionales continuarán haciendo de esta cuestión un tema clave para garantizar un acceso efectivo a los mercados.

## **D. Sectores especiales**

Los sectores automotriz y azucarero han sido transitoriamente excluidos del libre comercio intrazona y de las políticas comunes. La principal razón son las severas asimetrías en las regulaciones públicas que prevalecen en ambos sectores, especialmente entre Argentina y Brasil. Un comité técnico (para el sector automotriz) dependiente de la CCM y un grupo ad-hoc (para el sector azucarero) en el ámbito del Grupo Mercado Común están encargados de elaborar una propuesta para liberar el comercio intrazona en ambos sectores, eliminar los incentivos domésticos que distorsionan la competitividad y proponer un mecanismo de transición hasta alcanzar un régimen común.

### ***I. Sector azucarero***

El sector azucarero estará excluido del libre comercio intrazona y de las políticas comunes hasta el año 2001, habiéndose creado un grupo ad-hoc para elaborar una propuesta de régimen de adecuación y políticas comunes. Este grupo también deberá analizar las alternativas para la neutralización de las distorsiones derivadas de las asimetrías en las políticas nacionales para el sector. Hasta tanto no sea aprobado el régimen común, los países podrán mantener sus aranceles nominales totales para el comercio intrazona y extrazona. Según el mandato original, dicha propuesta debía presentarse al GMC antes del 1 de noviembre de 1995. Sin embargo, las diferencias entre los países impidieron que se cumpliera con el mandato. El centro de la controversia reside en las diferencias existentes entre Argentina y Brasil respecto a cómo compatibilizar la inclusión del sector azucarero en los compromisos de liberalización del comercio intrazona con las asimetrías nacionales existentes en materia de políticas de abastecimiento y precios.

A un año del vencimiento del plazo establecido, el CMC decidió en la reunión de Fortaleza una prórroga hasta el 31 de mayo de 1997 para que se presente una propuesta que contemple la liberalización gradual

---

<sup>26</sup> La exigencia de guía de importación por parte de Brasil se aplica a todos los productos. Esta RNA está identificada en la lista correspondiente y se encuentra a la espera de ser eliminada. La exigencia de pago contado es aplicada a productos seleccionados como requisito para la emisión de las guías de importación. Ha habido quejas sobre el cambio en los alcances y en la nómina de posiciones comprendidas en este último mecanismo.

<sup>27</sup> Argentina ha hecho un uso intensivo de su legislación *antidumping* contra importaciones provenientes de Brasil. En septiembre de 1996 existían 28 casos de investigaciones *antidumping* abiertas por Argentina que involucraban productos originarios de Brasil.

del comercio intrazona para los productos del sector azucarero y la neutralización de las distorsiones que puedan resultar de asimetrías entre las políticas nacionales. Esta decisión no resuelve el fondo de la cuestión sino que extiende el plazo para el tratamiento del tema, sin agregar nada sustancial a los términos originales de la Decisión correspondiente.

## 2. *Sector automotriz*

En diciembre de 1994 los Estados Parte asumieron el compromiso de elaborar una propuesta de régimen común automotriz para antes del 31 de diciembre de 1997, la que debería adoptarse a partir del 1 de enero del año 2000. Dicha propuesta debería contener tres elementos básicos: la liberalización total del comercio intrazona, un AEC y la ausencia de incentivos nacionales que distorsionen la competitividad en la subregión.<sup>28</sup>

Además, los Estados Parte revisaron los acuerdos bilaterales (entre Argentina y Brasil y entre Uruguay y esos dos países) con el objetivo de mejorar las condiciones de acceso a los mercados a partir del 1 de enero de 1995. En el caso del acuerdo argentino-brasileño, la Argentina reconocía como nacionales a las autopartes brasileñas a los efectos del cómputo del índice de contenido nacional de su programa sectorial, sujeto al requisito de compensación con exportaciones a cualquier destino.<sup>29</sup> Las exportaciones argentinas de autopartes dirigidas a Brasil se multiplicaban por 1,2 a los efectos de la compensación de las autopartes importadas desde ese país. Brasil, por su parte, consideraba como nacionales a las autopartes argentinas a los efectos de cumplir con el requisito de contenido nacional previsto para el entonces vigente programa del “carro popular”. Asimismo, los vehículos argentinos que cumplieran con los requisitos exigidos en el régimen del “carro popular” eran considerados como nacionales en Brasil. También se estableció el libre comercio de vehículos, camiones y ómnibus entre las terminales (sin cuotas y con arancel cero). Aunque Brasil aceptaba el régimen automotriz argentino hasta el 31 de diciembre de 1999, la Argentina hacía lo mismo con el régimen del “carro popular” y otras reglamentaciones referidas al sector automotriz brasileño hasta fines de 1996.

A mediados del 1995 el gobierno brasileño instrumentó un nuevo programa de incentivos sectoriales (a través de la medida provisoria 1024) cuyos objetivos principales fueron revertir el creciente déficit en la balanza comercial y atraer inversiones extranjeras hacia el sector.<sup>30</sup> El régimen incluía un sistema de cuotas a la importación, aranceles preferenciales para la importación de materias primas, insumos, partes y piezas y bienes de capital por parte de empresas automotrices y conexas, y requisitos de desempeño (mecanismo de intercambio compensado). Las terminales instaladas en Brasil fueron autorizadas a importar vehículos con una preferencia arancelaria del 50%.

La reacción que generó esta iniciativa por parte de otros Estados Parte del MERCOSUR, en particular de la Argentina, culminó en la decisión del gobierno brasileño de excluir al comercio intrazona del régimen de cuotas. A principios de 1996 se intentó resolver el conflicto en torno al sector automotriz con la negociación e instrumentación anticipada de un régimen común de transición (similar al régimen argentino preexistente) que estaría vigente hasta 1999.<sup>31</sup> Se mantuvo el libre comercio de vehículos entre los dos países sujeto a los requisitos de desempeño establecidos por los regímenes nacionales (las importaciones deben ser compensadas con exportaciones a cualquier destino) y ambos países se

---

<sup>28</sup> También se debería contemplar el régimen de importación de partes y piezas para terminales y autopartistas, el régimen de importación de vehículos, los índices de contenido regional, las reglas de protección del medio ambiente y de seguridad del usuario y un mecanismo de transición de regímenes nacionales al régimen común incluyendo la armonización de los mecanismos de promoción existentes.

<sup>29</sup> En caso que las importaciones de autopartes brasileñas no fueran compensadas con exportaciones a cualquier destino, las mismas serían consideradas como importadas a los efectos del cómputo del índice de contenido nacional.

<sup>30</sup> Además, en febrero de ese año el gobierno brasileño había aumentado del 20 al 32% el arancel para la importación de automóviles y un mes después los elevó hasta 70%.

<sup>31</sup> Este acuerdo reemplazó el acuerdo bilateral suscripto en la cumbre de Ouro Preto de diciembre de 1994.

reconocieron mutuamente la vigencia de sus regímenes hasta el 31 de diciembre de 1999.<sup>32</sup> Con respecto a las autopartes, se estableció el libre comercio (arancel cero y sin cupos) para aquellas que fueran originarias de la subregión, las cuales serán consideradas como nacionales del país importador a los efectos del cálculo del índice medio de nacionalización de vehículos terminados, siempre y cuando hubieren sido compensadas con exportaciones a cualquier destino.

Ambos países también acordaron el establecimiento de dos cupos sin compensación, uno para las terminales radicadas en sólo uno de los países y el otro en reconocimiento del déficit comercial bilateral acumulado por la Argentina entre 1991 y 1994. La magnitud del primer cupo aún no está acordada, aunque de acuerdo a las conversaciones mantenidas entre ambas partes (a nivel de los gobiernos y del sector privado) sería de 60.000 vehículos anuales para Argentina y 20.000 vehículos anuales para Brasil. Esta franja de comercio libre de compensación beneficia particularmente a las terminales argentinas Sevel y Ciadea que no están instaladas en Brasil.<sup>33</sup> A través del otro cupo, Argentina podría exportar al mercado brasileño sin obligación de compensación unos 85.000 vehículos hasta el 31 de diciembre de 1998, aunque resta definir la distribución entre terminales.

Las dificultades planteadas por la falta de armonización de las políticas nacionales para el sector automotriz se pusieron nuevamente de manifiesto con la medida anunciada a fines de 1996 por el gobierno brasileño, por la que ofreció incentivos fiscales y franquicias arancelarias a terminales automotrices e industrias conexas que tramiten su radicación en las regiones norte, nordeste y centro-oeste del país antes del 31 de marzo de 1997 (las inversiones de autopartistas cuentan con un año más). De acuerdo a versiones periodísticas, las empresas coreanas Hyundai y Asia Motors y la empresa checa Skoda planean utilizar esos incentivos para radicarse en Brasil. Hasta el 31 de diciembre de 1999 las empresas de la industria automotriz y conexas instaladas en dichas regiones podrán beneficiarse de rebajas arancelarias (del 100% para las importaciones de máquinas y equipos, 90% para las de materias primas y autopartes y 50% para las de vehículos terminados) e impositivas (exención del Impuesto sobre Productos Industrializados -IPI- para la adquisición de máquinas y equipos y reducción del 45% para materias primas y autopartes, exención del impuesto a la renta para las ganancias).<sup>34</sup> Además, no estarán obligadas a cumplir con los índices de nacionalización al menos por un período de cinco años. Algunos de estos beneficios podrán extenderse, a criterio del Poder Ejecutivo, hasta el año 2010.

Esta medida provocó la reacción de las terminales radicadas en Argentina, las que reclamaron de su gobierno la implementación de algún tipo de medida compensatoria en el caso que el gobierno de Brasil no revierta esta situación.<sup>35</sup> El gobierno argentino se encuentra analizando la estrategia a seguir en las próximas negociaciones previstas para desarrollarse a comienzos de 1997. Uno de los principales inconvenientes de estas medidas es que los beneficios podrán extenderse más allá de la fecha planteada de entrada en vigor del régimen común automotriz (1 de enero de 2000).

## **E. Incentivos a las exportaciones**

Del mismo modo que las MNAs y RNAs y las políticas nacionales para el sector automotriz, la cuestión relativa a los incentivos a la exportación ha adquirido visibilidad creciente en el período reciente. Uno de los motivos ha sido el aumento de la divergencia en las prácticas de los dos mayores socios: en tanto que el gobierno argentino se ha visto obligado a recortar algunos beneficios vigentes como resultado de consideraciones presupuestarias, el gobierno brasileño ha anunciado nuevas medidas de estímulo tanto en el campo del financiamiento de exportaciones como en el ámbito fiscal.

---

<sup>32</sup> Los índices medios de nacionalización de vehículos terminados y autopartes son los fijados por las respectivas legislaciones nacionales. Tanto en Argentina como en Brasil se exige un índice de 60% de contenido nacional, aunque difiere la forma de medir dicho índice.

<sup>33</sup> Todas las terminales instaladas en Brasil también están radicadas en Argentina, con excepción de Volvo.

<sup>34</sup> Estas inversiones también estarían exentas de la tasa adicional para la renovación de la Marina Mercante y del impuesto sobre las operaciones de cambio realizadas para el pago de las importaciones.

<sup>35</sup> Una propuesta es la aplicación de los aranceles vigentes para el comercio extrazona a los vehículos brasileños provenientes de los estados favorecidos con las rebajas arancelarias e impositivas.

Los Estados Parte del MERCOSUR han acordado no utilizar incentivos a las exportaciones intrazona a excepción del financiamiento a las exportaciones, la devolución o exención de impuestos indirectos y los regímenes aduaneros especiales, que podrán aplicarse con ciertas restricciones.<sup>36</sup> El acuerdo establece que en el caso del comercio intrazona los socios podrán conceder financiamiento de largo plazo únicamente para las exportaciones de bienes de capital, y en condiciones y tasas compatibles con las internacionales. No obstante, existen divergencias sobre la interpretación de estos acuerdos. En el caso de Brasil, las líneas oficiales de crédito que benefician otras exportaciones son justificadas bajo el argumento de que estas medidas deben ser consideradas como una asimetría de carácter crediticio objeto de negociación en el ámbito del comité técnico encargado de las políticas públicas que distorsionan la competitividad.<sup>37 y 38</sup> El resto de los países del MERCOSUR también tiene líneas de financiamiento oficial a la exportación, aunque de menor magnitud.<sup>39</sup>

Con relación a los estímulos fiscales, las asimetrías entre los dos mayores socios también se han incrementado en el período reciente. En agosto de 1996 el gobierno argentino dispuso la eliminación de los reintegros a las exportaciones intrazona (que estaban vigentes solo para los bienes de capital y los productos que estuvieran incluidos en las listas del régimen de adecuación de los demás socios) y la reducción para los extrazona hasta un máximo del 10%. Asimismo, se dispuso la suspensión del régimen de especialización industrial por el cual se otorgaban licencias de importación con aranceles preferenciales contra compromisos de exportación. Estas decisiones fueron contrastadas por el sector privado argentino con la política de devolución de impuestos indirectos incluidos en las exportaciones, tales como el IPI (Impuestos a los Productos Industrializados) y el ICMS (Impuesto a la Circulación de Mercaderías), que se realiza en Brasil.<sup>40</sup> No obstante, los acuerdos vigentes en el MERCOSUR permiten la devolución de los impuestos indirectos para el comercio intrazona de acuerdo a las normas multilaterales y hasta tanto quede armonizada la política tributaria.<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> Los Estados Parte pueden utilizar incentivos a sus exportaciones hacia terceros países respetando los compromisos asumidos ante el GATT/OMC: deberán abstenerse de utilizar incentivos cambiarios; podrán conceder créditos de fomento y financiamiento de las exportaciones cuando sean otorgados en condiciones de plazos y tasas de interés compatibles con las aceptadas internacionalmente en operaciones equivalentes; podrán eximir o reintegrar (total o parcialmente) los impuestos indirectos pagados por los exportadores y podrán utilizar los mecanismos de *draw back* y admisión temporaria.

<sup>37</sup> El BNDES dispone desde julio de 1996 de un Programa de Apoyo a la Exportación de Productos Manufacturados que cuenta con un fondo de US\$1.000 millones y beneficia a los sectores de calzado, confecciones, autopartes, muebles, manufacturas de rocas ornamentales, revestimientos cerámicos, electrodomésticos, herramientas y manufacturas de plástico.

<sup>38</sup> La tensión en relación a este tema podría crecer si se concretan los planes de mejorar las condiciones crediticias para los exportadores brasileños. El BNDES proyecta reducir la tasa de interés y elevar el límite del valor de los préstamos del Programa de Apoyo a la Exportación de Productos Manufacturados. Además, el período de financiamiento del Finamex (créditos para exportaciones de bienes de capital), también operado por dicho banco, podría extenderse desde los 8 años actuales a los 12 años.

<sup>39</sup> En el caso de Argentina el principal mecanismo de financiamiento de exportaciones es operado por el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), que ofrece fundamentalmente financiamiento para exportaciones de bienes de capital. Otros bancos públicos y privados también disponen de líneas similares. En el caso de Uruguay no existe un mecanismo oficial de financiamiento de las exportaciones, sino que el Banco Central establece ciertas regulaciones que definen los límites máximos para las tasas de interés que pueden cobrar los bancos. En Paraguay es el Banco Nacional de Fomento la institución oficial que financia las exportaciones, pero no ha sido muy utilizado, en tanto que el resto del sistema bancario no ha desarrollado líneas de financiamiento importantes para las exportaciones.

<sup>40</sup> Recientemente se aprobó un proyecto de ley por el cual se exonera totalmente del ICMS a las exportaciones.

<sup>41</sup> En el ámbito del Comité Técnico de Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad se han iniciado las tareas de armonización de las medidas tributarias, aunque los avances son muy escasos dada la renuencia de los países socios a ceder grados de libertad en esta materia. En principio las partes acordaron comenzar con la armonización de los tributos que pueden provocar distorsiones en la competencia regional, en particular los impuestos indirectos. Nuevos problemas surgieron con la decisión del gobierno brasileño de establecer un reintegro adicional a fin de restituir los impuestos PIS-Pasep y COFINS pagados por los exportadores en el ciclo de producción. La restitución se hace a través de un crédito sobre el IPI y algunos argumentan que estos impuestos no revisten en la categoría de impuestos indirectos (sino de contribuciones sociales) con lo cual su restitución no sería admisible en las exportaciones intrazona.

Los regímenes aduaneros especiales como los *draw back* y la admisión temporaria pueden ser utilizados en el comercio intrazona exclusivamente para los insumos, partes o piezas utilizadas en la elaboración de bienes que se encuentren exceptuados del AEC, o aquellos productos cuyos insumos exceptuados del AEC superan el 40% del valor FOB del producto final, los que caen en el ámbito de aplicación del régimen de origen.<sup>42</sup> El objetivo de esta limitación es evitar que los beneficios de estos regímenes se extiendan a proveedores de terceros países. Sin embargo, los Estados Parte los han utilizado en forma generalizada.<sup>43</sup> En la reunión de Fortaleza se convalidó esta situación cuando se dispuso que hasta el 1 de enero de 1999 no serán aplicadas las limitaciones previstas para la utilización de dichos regímenes en el acuerdo sobre incentivos a las exportaciones.<sup>44</sup>

También en relación con los regímenes aduaneros especiales, se estableció que la CCM sea la encargada de analizar los alcances y limitaciones de su utilización en el comercio intrazona y de proponer los ajustes que resultaren necesarios para preservar la protección derivada del AEC. El tratamiento de estos temas en el ámbito de la CCM recién ha comenzado, concentrándose en aspectos tales como la identificación de los bienes para los cuales se podrán conceder los beneficios, la determinación de si los bienes exceptuados del AEC lo son desde el punto de vista del importador o del exportador, y el análisis del impacto de la aplicación de estos regímenes sobre el de adecuación.

Estas tareas deberían complementarse con la revisión de los regímenes aduaneros especiales vigentes en los países miembros, con el fin de reducir las asimetrías que puedan existir entre los respectivos mecanismos (por ejemplo, en materia de plazos máximos).

En la reunión de Fortaleza de diciembre de 1996 el GMC resolvió constituir un grupo ad-hoc (en el ámbito del Sub-Grupo de Trabajo Núm 7 -Industria-) para examinar específicamente la situación de la política comercial aplicada al sector del cuero. Este grupo deberá concluir antes del 30 de abril de 1997 una propuesta de tratamiento del sector cueros y sus manufacturas en el comercio intra y extrazona, contemplando la neutralización de las políticas nacionales que afectan la competitividad. La cuestión de los cueros había sido elevada por la CCM al GMC en noviembre, a partir de los cuestionamientos al impuesto que aplica la Argentina a las exportaciones de cuero y *wet blue* con el objetivo de estimular el procesamiento local.

## **F. Políticas públicas que distorsionan la competitividad**

En el ámbito de la CCM funciona desde abril de 1995 un Comité Técnico sobre Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad. Su objetivo es el de identificar aquellas medidas de política pública vigentes en cada Estado Parte que puedan distorsionar las condiciones de competencia dentro de la región por su carácter discriminatorio.

Una vez identificadas, las medidas deberán ser clasificadas de acuerdo a las siguientes categorías: a) medidas que implican excepciones al régimen comercial común del MERCOSUR, b) medidas de naturaleza tributaria, c) medidas de naturaleza crediticia, d) medidas asociadas al régimen de compras gubernamentales y e) otras medidas. Con base en esta clasificación el CT debería identificar las medidas compatibles y las incompatibles con el funcionamiento de la unión aduanera, teniendo en cuenta criterios de eficiencia económica, los objetivos generales del MERCOSUR y las disposiciones multilaterales. Las medidas compatibles deberían armonizarse (ya sea por compatibilización general de las normas vigentes o manteniéndolas con la debida justificación), mientras que las medidas incompatibles deberían ser eliminadas progresivamente.

---

<sup>42</sup> Los productos negociados en el marco del PEC y el CAUCE podrán continuar usando los regímenes aduaneros especiales de *draw back* y admisión temporaria.

<sup>43</sup> En febrero de 1995 Argentina limitó el uso de los regímenes aduaneros especiales a los productos exceptuados del AEC, pero tres meses después suspendió en forma transitoria su aplicación hasta tanto los demás países tomen la misma medida y aseguren el mismo tratamiento para todos los exportadores del MERCOSUR.

<sup>44</sup> Conviene recordar que el Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR autorizó la utilización de los beneficios del *draw back* y la admisión temporaria para productos beneficiados del programa de liberalización comercial por un período de cinco años.

Originalmente, las propuestas del CT debían ser sometidas a la aprobación de la CCM antes del 30 de junio de 1995. Pero la complejidad de las actividades y las diferentes posiciones de los Estados Parte impidieron cumplir con ese plazo. Hasta el momento, se ha intercambiado información sobre las políticas públicas que distorsionan la competitividad con la que se elaboró un listado consolidado. En estas tareas han surgido algunas diferencias entre los países en cuanto al ámbito de las medidas que deberían ser incluidas en la agenda. Asimismo, se inició la discusión en torno a los criterios pasibles de utilización para la armonización o eliminación de las medidas identificadas.

En Fortaleza, el CMC instruyó al GMC para que constituya un grupo ad-hoc con el objetivo de asesorar sobre el tratamiento de las políticas públicas que distorsionan la competitividad. Teniendo en cuenta los trabajos ya realizados, antes del 30 de junio de 1997 este grupo deberá revisar y en todo caso redefinir los criterios, los procedimientos, el ámbito de las medidas establecidas originalmente, como así también asegurar el disciplinamiento de las políticas públicas que distorsionan la competitividad. En la práctica, en esta materia se han registrado muy pocos avances debido a las importantes asimetrías de política pública que existen entre los Estados Parte. Dada su potencial influencia sobre los flujos de comercio y la localización de la inversión, esta materia constituye un aspecto clave de la agenda futura.

## **G. Protocolo para la Defensa de la Competencia**

Las pautas básicas sobre la defensa de la competencia fueron acordadas mediante la Decisión 21/94. En las discusiones llevadas a cabo en el Comité Técnico Núm 5 de Defensa de la Competencia se pusieron de manifiesto fuertes asimetrías en el orden jurídico interno de los países. Mientras que la Argentina y Brasil ya disponen de leyes en la materia, ni Paraguay ni Uruguay tienen legislación al respecto. Asimismo, si bien no existen diferencias sustantivas en relación al ámbito de aplicación y a la tipificación de las conductas prohibidas en las legislaciones argentina y brasileña, la ley de este primer país se ocupa solamente de conductas anticompetitivas mientras que la del segundo también incluye normas sobre control de fusiones y adquisiciones. También existen diferencias con respecto a la conformación de los órganos de aplicación, el procedimiento y las sanciones.

En octubre de 1996 los presidentes de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de Argentina y del Consejo Administrativo de Defensa Económica de Brasil suscribieron una Carta de Intención para establecer un programa de cooperación en materia de defensa de la competencia entre los dos países. Acordaron, además, brindar asistencia a Paraguay y Uruguay para el desarrollo de mecanismos legales y creación de instituciones para la defensa de la competencia.

El Protocolo de Defensa de la Competencia pretende ser un instrumento de protección ante prácticas desleales y de mayor eficacia para el análisis de las fusiones y adquisiciones en el ámbito del MERCOSUR. El documento contiene normas específicas sobre prácticas restrictivas a la competencia y un capítulo sobre actos de concentración. Los dos órganos de aplicación son la Comisión de Comercio del MERCOSUR y el Comité de Defensa de la Competencia. En el capítulo sobre procedimientos se hace mención al Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias como instancia final en caso de falta de consenso.

Si bien existía acuerdo sobre la mayoría de los ítems, en la reunión de noviembre de 1996 del CT Núm 5 los gobiernos argentino, paraguayo y uruguayo estimaron necesario que el Protocolo de Defensa de la Competencia incluyera un capítulo referido a la asistencia estatal a las empresas, ya que éstas generan distorsiones en las condiciones de competencia en el ámbito regional. Brasil rechazó esta postura sobre la base de que las “ayudas del Estado” no son un tema previsto por la Dec. 21/94 y que debe ser tratado por el Comité Técnico Núm. 4 de Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad.

En la reunión del GMC en Fortaleza, la Argentina supeditó la aprobación del Protocolo a la inclusión de un artículo sobre la asistencia estatal y a la vigencia de las legislaciones nacionales sobre derechos *antidumping* y compensatorios al comercio intrazona, hasta tanto no se apruebe el Capítulo 1 (medidas *antidumping*) del Reglamento Común sobre Prácticas Desleales de Terceros Países, el cual se aplicaría

también al comercio intra-MERCOSUR. La propuesta argentina revisaba el acuerdo de los Estados Parte (Res. 129/94) de reemplazar la legislación *antidumping* dentro del mercado interior por la legislación de defensa de la competencia.

El argumento para sustituir una legislación por otra reside en que en un mercado único no existen diferencias entre precios de exportación y precios internos y que, en todo caso, lo que las políticas de *antidumping* deben combatir son las prácticas de precios predatorias, siendo para este objetivo el instrumento apropiado una legislación de defensa de la competencia. Para la Argentina este argumento tendría validez sólo una vez que se consolide la unión aduanera, haciéndose entretanto necesario el uso de la legislación *antidumping*. Las posiciones adoptadas por los dos mayores Estados Parte del MERCOSUR refleja la intensidad con que han usado el mecanismo en uno y otro caso y el carácter de sus políticas públicas de incentivo al sector privado.

Finalmente, el Protocolo fue aprobado por el CMC (Dec 18/96) con la incorporación de un artículo sobre las ayudas del Estado en el capítulo de medidas transitorias, en el que los Estados Parte se comprometen, en un plazo de dos años, a elaborar normas y mecanismos comunes que disciplinen las ayudas del Estado que puedan restringir o distorsionar la competencia y afecten el comercio entre los países socios. Asimismo, se estableció que hasta el 31 de diciembre del 2000, las investigaciones sobre *dumping* efectuadas por un Estado Parte con respecto a las importaciones originarias de otros miembros serán realizadas de acuerdo con las legislaciones nacionales. Durante ese plazo los países analizarán las normas y condiciones en las que el tema será regulado en el MERCOSUR.



## CAPITULO IV. POLITICAS COMUNES

Una unión aduanera supone la implementación de políticas comunes en un cierto número de áreas. Como mínimo, una unión aduanera debe adoptar un arancel externo común (AEC) y procedimientos aduaneros comunes que aseguren que la internación de los bienes al mercado ampliado se produzca en condiciones similares cualquiera sea su punto de ingreso. El MERCOSUR es una unión aduanera en formación, por cuanto los Estados Parte se encuentran en transición hacia una vigencia completa del AEC, aún continúan exigiendo requisitos de origen a la totalidad del comercio y todavía no ha alcanzado la uniformidad normativa y práctica de los procedimientos aduaneros.

### A. Arancel externo común

El principal instrumento de política comercial común formalmente vigente en el MERCOSUR es el AEC que se aplica a las importaciones provenientes de extrazona. El AEC acordado incluye once niveles tarifarios entre 0 y 20%, con un arancel promedio del 11,3%. Casi el 88% del universo arancelario tiene su AEC vigente desde el 1 de enero de 1995. El 12% restante pertenece a sectores transitoriamente excluidos (azúcar y automóviles), a los sectores de bienes de capital, informática y telecomunicaciones y a los productos incluidos en las listas nacionales de excepción. El acuerdo sobre el AEC contempla una tasa arancelaria máxima del 14% para bienes de capital -que deberá entrar en vigencia en el año 2001- y un máximo de 16% para los productos de telecomunicaciones e informática -que deberá hacerse efectiva en el año 2006.<sup>45</sup> En el caso de bienes de capital, para Uruguay y Paraguay el período de convergencia se extenderá hasta el 1 de enero de 2006. La convergencia se producirá en tramos anuales con carácter ascendente o descendente según el arancel nacional de partida.

Las listas nacionales de excepción incluyen hasta un máximo de 300 (399 para Paraguay) productos exceptuados del AEC (Tabla IV.1). Estas excepciones tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre del 2000, excepto para Paraguay que podrá mantener las suyas hasta el año 2006.<sup>46</sup> La convergencia al AEC será gradual, lineal y automática a través de un cronograma ascendente o descendente, al igual que en los sectores de bienes de capital, informática y telecomunicaciones. Los Estados Parte pueden adelantar el proceso de convergencia al AEC aunque, a diferencia del régimen de adecuación, en forma irreversible.

El acuerdo sobre el AEC también establece que deberán pagar el AEC o el arancel nacional (si el producto está exceptuado del AEC) todas las importaciones provenientes de zonas aduaneras especiales, zonas de procesamiento de exportaciones o zonas francas. Entre Argentina y Brasil rige una excepción hasta el año 2013 para los productos fabricados en las zonas aduaneras especiales de Tierra del Fuego (Argentina) y Manaos (Brasil). A nivel de su implementación, la mayoría de los países del MERCOSUR continúa cobrando el AEC a las importaciones de extrazona que ingresan por otro Estado Parte. Algunos justifican esta práctica en la inexistencia de un listado consolidado con las posiciones exceptuadas, aunque esto habilitaría a exigir requisitos de origen para todos los productos pero no a cobrar el AEC a un producto de extrazona que ya lo pagó.

De hecho, aunque se contara con un listado consolidado, los Estados Parte podrían continuar exigiendo requisitos de origen y el pago del AEC a un producto de extrazona no sujeto al régimen de origen que ingrese por otro Estado Parte simplemente porque no existe un mecanismo de asignación de la recaudación aduanera. Esta práctica está expresamente autorizada para productos que cumplen con ciertas condiciones por las Disposiciones Transitorias de las normas de aplicación de despacho aduanero

---

<sup>45</sup> En el ámbito del CT Núm 1 de la CCM se encuentra en discusión el tratamiento arancelario para bienes no producidos en el MERCOSUR pertenecientes a los sectores de bienes de capital, informática y telecomunicaciones. Estos bienes tendrían un arancel cero y un listado común a los cuatro países.

<sup>46</sup> Las posiciones incluidas en el régimen de adecuación que impliquen excepciones al AEC tienen que converger al AEC acordado al 1 de enero de 1999 en los casos de Argentina y Brasil y un año más tarde en los de Paraguay y Uruguay.

aprobadas por Dec. N° 16/94 del CMC. El CT Núm 2 de la CCM está actualmente discutiendo el alcance de dicha autorización, en atención a la inexistencia de un criterio uniforme para el cobro del AEC a importaciones de extrazona que ingresan por un Estado Parte y son luego reexportadas a otro.<sup>47</sup>

Por consiguiente, el problema central pareciera ser la inexistencia de mecanismos de asignación de la recaudación aduanera y la falta de una normativa clara que indique cuáles son los procedimientos para el caso en que se tenga que cobrar el diferencial entre el arancel nacional y el AEC si el producto ingresa por un país socio y luego se reexporta a otro que lo tiene exceptuado por arriba. Esto último debería estar expresamente contemplado en las disposiciones transitorias del código aduanero, que estarían vigentes hasta que se eliminen todas las excepciones al AEC y otros casos de política comercial no común.

Además, continúan vigentes otras excepciones al AEC adicionales a las acordadas originalmente, cuya permanencia extiende el ámbito de aplicación de las reglas de origen, dificultando la libre circulación de bienes (aunque de todas maneras se le está exigiendo requisito de origen a todos los productos), y genera distorsiones en la competencia entre los Estados Parte a través de divergencias en la estructura de protección efectiva. Entre éstas se destacan:

El mecanismo establecido en junio de 1996 a través del cual la CCM puede aprobar reducciones arancelarias ante problemas en el abastecimiento para un máximo de 20 productos por país con una validez máxima de un año.<sup>48</sup> Los cuatro Estados Parte han hecho uso de este mecanismo para un grupo reducido de productos, siendo Brasil el país que más productos incluyó. Este sistema es más restrictivo que los anteriores dado que permite un número menor de excepciones al AEC con la exigencia adicional de que se establezca un límite cuantitativo para hacer uso del beneficio.<sup>49</sup> Pero también es más ágil porque no necesita la ratificación del GMC. Tampoco autoriza a los demás Estados Parte a acompañar la rebaja arancelaria para los productos incluidos por uno de ellos. En el mes de junio el GMC también autorizó en forma extraordinaria a Brasil a incorporar entre sus excepciones al AEC unos 18 ítems arancelarios con alícuotas superiores al AEC que van desde el 22 al 56%. Esta medida fue solicitada por ese gobierno en el contexto de las presiones proteccionistas surgidas por el agravamiento del déficit comercial en 1996.

La vigencia de acuerdos preferenciales bilaterales con otros países de la ALADI.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Estrictamente, debería diseñarse un mecanismo para aquellos productos que están sujetos a la aplicación del régimen de origen y que ingresan de extrazona a un Estado Parte y luego pasan a otro que lo tiene como excepción por arriba del AEC, en cuyo caso éste debería cobrar el diferencial entre el arancel nacional y el AEC.

<sup>48</sup> Estos productos podrán ser sustituidos o renovados al término de cada semestre. La alícuota aplicada a las importaciones de extrazona no podrá ser inferior a 2% (en casos excepcionales la CCM podrá autorizar alícuotas del 0%). Los productos estarán sujetos al régimen de origen, contemplando además la posibilidad que a solicitud de algún país socio la CCM pueda establecer requisitos de origen para los bienes con ellos producidos en los casos en que los insumos objeto de esas medidas superen el 40% del valor FOB del producto final.

<sup>49</sup> El nuevo mecanismo reemplazó a la lista Dallari y al sistema de garantía para el abastecimiento de materias primas e insumos, ambos establecidos a principios de 1995. La lista Dallari (que permitía 150 excepciones adicionales al AEC para enfrentar "cuellos de botella" en el abastecimiento) autorizaba al gobierno brasileño a modificar cada tres meses la nómina y las alícuotas de un máximo de 75 ítems arancelarios. Los demás Estados Parte tenían la facultad de adherir a la rebaja arancelaria de modo de preservar condiciones equivalentes de competencia en la región. La lista Dallari se fue reduciendo paulatinamente hasta alcanzar unos 10 productos en el período abril-junio de 1996. Por su parte, el sistema de garantía permitía que ante problemas de abastecimiento regional de materias primas e insumos los cuatro Estados Parte adoptaran reducciones arancelarias (manteniendo un margen de preferencia regional) para un máximo de 50 ítems. Estas medidas debían ser previamente evaluadas y aprobadas por la CCM y ratificadas por el GMC. Los demás Estados Parte podían adherirse a la reducción arancelaria durante el período de vigencia de la medida. En su momento se estableció que este mecanismo estaría vigente hasta el 28 de abril de 1996, pero fue prorrogado por un año más. Antes de concluir su vigencia, fue reemplazado por el mecanismo establecido en junio de 1996.

<sup>50</sup> Es de destacar que los productos intercambiados en el marco de estos acuerdos están sujetos a un régimen de origen menos exigente que el del MERCOSUR.

Los regímenes especiales de importación.<sup>51</sup> En junio de 1996 se creó un Comité Especial en el ámbito de la CCM encargado de su análisis y de la identificación de los productos beneficiados con el fin de evaluar la necesidad de su incorporación en la lista consolidada de productos sujetos al régimen de origen MERCOSUR.

Un caso especial es el del sector textil. A fines de 1994 se creó un Comité Técnico en el ámbito de la CCM para analizar la conveniencia de adoptar una política externa común para el sector y, si fuera el caso, definirla. Mientras tanto, los Estados Parte fueron autorizados a aplicar medidas frente a las importaciones de extrazona (sin que esto implique la inclusión de nuevas excepciones al AEC) y asumieron el compromiso de no cobrar derechos específicos en el comercio intrazona de textiles.<sup>52</sup>

El CT debía elevar a la CCM antes del 30 de junio de 1995 un informe sobre el comercio de productos textiles y sus efectos sobre la región, así como las recomendaciones que considerara necesarias y las acciones de política comercial que el MERCOSUR debería adoptar, teniendo en cuenta la entrada en vigencia de los acuerdos de la OMC.

Las diferencias existentes entre los Estados Parte con respecto a condiciones de competitividad y al impacto de los flujos de comercio extrazona sobre sus respectivos sectores textiles dificultaron las tareas del CT. No obstante, las políticas diferenciadas en algunos casos extienden su efecto al comercio intrazona. Por tal motivo, la CCM redefinió en septiembre de 1996 la agenda de trabajo del CT del sector textil.<sup>53</sup> Las pautas establecidas son poco precisas y no se han definido plazos para cumplimentarlas. Si bien se incluyó el tema de la política comercial común, las prioridades son la eliminación de las barreras remanentes que afectan el comercio intrazona.

A mediados de 1996 surgió un conflicto entre Brasil y otros socios del MERCOSUR debido a la medida anunciada por el gobierno de aquel por la cual se reducía el plazo para la financiación de importaciones textiles desde 180 a 30 días como requisito para extender las guías de importación. Finalmente, el gobierno brasileño eliminó la exigencia para la importación de productos textiles originarios y producidos en el MERCOSUR.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Como los regímenes de importación de bienes integrantes de plantas llave en mano (Argentina), de incentivos fiscales para las inversiones de capital nacional y extranjero (Paraguay), de promoción industrial (Uruguay) y la exención arancelaria para la importación de productos deportivos (Brasil).

<sup>52</sup> Los Estados Partes han incluido varios productos textiles y de calzado en las listas del régimen de adecuación y en la de excepciones al AEC.

<sup>53</sup> El Comité Técnico deberá: a) relacionar los instrumentos de política comercial extrazona con el fin de armonizarlos a largo plazo y analizar sus repercusiones intrazona, b) acompañar la evolución de las corrientes de comercio intrazona y extrazona, tratando de avalar la eficacia de los instrumentos de política comercial utilizados por los países socios, c) acompañar y promover la remoción de los obstáculos a los flujos de comercio intrazona de productos textiles y de vestuario, y d) desarrollar una reglamentación tendiente a padronizar las normas técnicas relativas al comercio de productos textiles y del vestido del MERCOSUR.

<sup>54</sup> Con Argentina también se planteó un problema cuando hace unos meses las autoridades dispusieron la exigencia de etiquetado y certificación de origen para las importaciones de ciertos productos de calzado y textiles, afectando en algunos casos las remesas provenientes de otros Estados Parte.

**TABLA IV.1**  
**MERCOSUR: EXCEPCIONES A LA POLITICA COMERCIAL COMUN**

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
<b>Bienes de capital</b>				
Posiciones arancelarias	aprox. 1100	aprox. 1100	aprox. 1100	aprox. 1100
AEC máximo	14%	14%	14%	14%
Convergencia	1-1-2001	1-1-2001	1-1-2006	1-1-2006
<b>Informática y telecom</b>				
Posiciones arancelarias	aprox. 400	aprox. 400	aprox. 400	aprox. 400
AEC máximo	16%	16%	16%	16%
Convergencia	1-1-2006	1-1-2006	1-1-2006	1-1-2006
<b>Listas nacionales</b>				
Posiciones arancelarias*	300/(206)	300/(0)	399/(288)	300/(362)
Productos **	Prod. químicos (A/D), Instrumental de precisión (A/D), Maq. y equipos (D), Prod. siderúrgicos (A/D), Textiles y calzado (A/D), Papel (D), Prod. Alimenticios (A/D), Muebles (D), Juguetes (D), Plástico (D), Caucho (A/D), Madera (D), Mat. Transporte (D).	Maquinaria y equipo (D), Química (A/D), Transporte (D), Textiles (A) y calzado (D), Papel y cartón (A), Derivados del petróleo (D), Cueros y pieles (A), Alimentos (A/D).	Productos químicos, Maquinaria y equipos, Siderurgia, Textiles y Calzado, Alimentos, Productos farmacéuticos, Juguetes, Plásticos y caucho, Papel y cartón, Manufacturas de vidrio y cerámica.	Productos químicos (A), Plásticos y caucho (A), Productos siderúrgicos (A/D), Textiles (A), Productos farmacéuticos (A), Maquinaria y equipos (A), Papel y cartón (A/D), Cueros y pieles (A).
Azúcar	Política comercial común para el 2001.			
Automotriz	Política comercial común a partir del 2000			

\* Las excepciones al AEC resultantes del régimen de adecuación no se contabilizan a los efectos del límite establecido (indicadas entre paréntesis). Estas posiciones deben converger al AEC acordado en 1999 en el caso de Argentina y Brasil y un año más tarde en el de Paraguay y Uruguay. El número de posiciones incluidas es el máximo autorizado. No se incluyen las excepciones derivadas del sistema de garantía para el abastecimiento de materias primas e insumos.

\*\* A: Convergencia arancelaria ascendente/D: Convergencia arancelaria descendente. En el caso de Paraguay todos sus productos exceptuados tienen convergencia ascendente.

Fuente: Elaborado en base a las Decisiones 7/94, 19/94, 29/94 y 16/96, Resoluciones 48/94 y 124/94 y listas nacionales de excepción.

## **B. Asuntos aduaneros**

Un elemento de vital importancia para el funcionamiento de la unión aduanera es la plena vigencia de un Código Aduanero acordado entre los Estados Parte (Decisión 25/94), a lo que se agrega la necesidad de concluir sus normas de aplicación, de implementar controles integrados de frontera, de interconectar los sistemas informáticos de las administraciones aduaneras, de coordinar la lucha contra los ilícitos aduaneros y de perfeccionar la adopción uniforme de criterios de valoración aduanera. En lo que sigue se detalla el estado de situación actual en cada uno de los temas mencionados, el que revela que aún quedan pendientes muchas cuestiones, entre ellas las referidas a la internación de normas. En efecto, en materia de asuntos aduaneros existe una asimetría significativa entre la masa de normas acordadas y las que han sido efectivamente internalizadas por los Estados Parte.

En lo que respecta al Código Aduanero, hasta octubre de 1996 el único país que lo había ratificado era Paraguay (mediante la Ley Nro. 621/95). En Argentina se encontraba en estudio por el Poder Ejecutivo, mientras que en Brasil contaba con la sanción favorable de la Cámara de Diputados y estaba siendo analizado por el Senado Federal. En Uruguay se había elevado recientemente a la Cámara de Diputados.

Por lo que toca a los controles de frontera, el Acuerdo de Recife dispuso la aplicación de Controles Integrados en Frontera entre los Estados Parte.<sup>55</sup> Este acuerdo fue incorporado a la legislación de casi todos los países (salvo Paraguay, donde está en proceso de implementación). Los cuatro países aprobaron una nómina de dieciséis puntos de frontera con controles integrados (Res. 8/94)<sup>56</sup> y acordaron el reglamento administrativo de los organismos coordinadores en el área de control integrado. Hasta octubre de 1996, el único país que había incorporado las dos disposiciones a su legislación era la Argentina, mientras que Uruguay lo había hecho con la primera resolución (en Paraguay estaba en proceso de implementación) y Brasil con la segunda.

A septiembre de 1996 los mayores avances en la implementación de los controles integrados se registraron entre Argentina y Uruguay y entre Argentina y Paraguay, sobre todo en lo que hace a control integrado de tránsito vecinal y turístico y de cargas transportadas por camión (no así por ferrocarril). El único avance registrado en relación a los controles integrados de Brasil con otro Estado Parte se refiere al punto de frontera Santana do Livramento/Rivera, donde ya funciona el control para el transporte de carga por camión (Tabla IV.2). Los argumentos que se esgrimen por el lento avance en la implementación de los controles integrados de frontera, al menos para Brasil y Argentina, son la existencia de normas desiguales en los organismos de control aduanero entre los países y la inadecuada infraestructura en los puestos de aduana. Este es el caso de Paso de los Libres/Uruguayana y Puerto Iguazú/Foz de Iguazú, los dos puntos de acceso entre ambos Estados Parte.

Paso de los Libres/Uruguayana es uno de los puntos de frontera con control integrado acordado por la Res. 8/94 y constituye el punto de acceso más importante de las exportaciones argentinas (medidas en valor) al mercado brasileño y la principal salida de las exportaciones de Brasil (en valor) a la Argentina. De acuerdo a la resolución mencionada, el control integrado en este paso fronterizo deberá funcionar de la siguiente manera: el control del tránsito vecinal y turístico se realizará por funcionarios de los dos países en la cabecera del puente de Paso de los Libres y el control de cargas transportadas en camión y por ferrocarril se hará en ambas cabeceras. El criterio general para el control aduanero es que el país de entrada sea el país sede de los controles.<sup>57</sup> En este caso, se argumenta que la inadecuada infraestructura en Paso de los Libres (además de la falta de adopción de actos normativos internos en cada país) constituye un freno a la puesta en marcha del control integrado.

---

<sup>55</sup> Por puntos de control integrado se entiende áreas donde las autoridades competentes de dos países limítrofes verifican con procedimientos compatibles y, si es posible en forma simultánea, el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas referidas a la salida y entrada de personas y mercaderías.

<sup>56</sup> Dos puntos de frontera corresponden a Argentina y Brasil, dos a Argentina y Paraguay, tres a Argentina y Uruguay, tres a Brasil y Paraguay y seis a Brasil y Uruguay. Están previstos dieciséis controles integrados de tránsito vecinal y turístico, otros dieciséis de cargas trasladadas por camión y tres de cargas transportadas por ferrocarril.

<sup>57</sup> Esto quiere decir que todos los trámites relativos a las exportaciones brasileñas a la Argentina se harán en el "Control Terminal de Cargas" en Paso de los Libres y los vinculados a las exportaciones argentinas a Brasil serán controlados en la Estación Aduanera de la Frontera, en Uruguayana.

En el cruce fronterizo Puerto Iguazú/Foz de Iguazú existe actualmente un Sistema de Control Integrado ubicado en la cabecera brasileña del puente, donde trabajan funcionarios de los dos países. Por la Res. 8/94 se pretendió que el control integrado de tránsito vecinal y turístico y el de cargas del transporte automotor se realizara en ambas cabeceras. Nuevamente, la falta de obras de infraestructura y de normas comunes detiene el establecimiento de un control integrado.

**TABLA IV.2**  
**NUMERO DE CONTROLES IMPLEMENTADOS Y NO IMPLEMENTADOS**  
**SEGUN PAISES INVOLUCRADOS**  
 (Septiembre de 1996)

PAISES	TRANSITO VECINAL Y TURISTICO		CARGAS TRANSPORTADAS			
			POR CAMION		POR TREN	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO
ARGENTINA-BRASIL		2		2		1
ARGENTINA-PARAGUAY	1	1	2			1
ARGENTINA-URUGUAY	3		2	1		1
BRASIL-PARAGUAY		3		3		
BRASIL-URUGUAY		6	1	5		
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>11</b>		<b>3</b>

Fuente: Elaboración en base a Acta 3/96 del Subgrupo de Trabajo de Asuntos Aduaneros.

Algunos de los problemas que se presentan por la falta de coordinación entre las aduanas de un mismo punto fronterizo son la diferencia de horarios y la duplicación de actuaciones en cada uno de los puestos, prolongando la duración de los trámites y aumentando, por lo tanto, los costos de operación.

El valor en aduana de las mercaderías importadas es la base para la aplicación del Arancel Externo Común (AEC) y cualquier otro gravamen no arancelario establecido por disposiciones comunitarias específicas. Su control será efectuado en forma selectiva, conforme a las normas de aplicación para el despacho aduanero. En los cuatro países ya existe la legislación en relación a las Decisiones 16/94 de despacho aduanero y 17/94 de valoración aduanera de mercaderías. No obstante, está pendiente por parte de Brasil y Paraguay la legislación en relación a las pautas generales de ambas decisiones. En la reunión de Fortaleza se encomendó al Comité Técnico de Asuntos Aduaneros seguir avanzando con las tareas para la implementación de un sistema uniforme de aplicación de los criterios de valoración.<sup>58</sup>

Del mismo modo, los sistemas de información no están desarrollados lo suficiente como para ser interconectados, ni tampoco hay acuerdo acerca del contenido de la información que será intercambiada entre las aduanas de los socios.

Por la Resolución 125/94 también se acordaron las normas sobre delitos y penalidades aduaneros, las que aún no han sido incorporadas a las respectivas legislaciones nacionales.

<sup>58</sup> La magnitud de las tareas pendientes en materia aduanera ha transformado esta área en un tema clave para la cooperación técnica. En este sentido, en junio de 1996 se celebró en Recife la primera Reunión de Directores Generales de Aduanas de la Unión Europea y del MERCOSUR en el ámbito del Programa de Cooperación y Asistencia Técnica MERCOSUR/UE. Asistieron, además, representantes de las aduanas de Chile y Bolivia. Los Estados Parte manifestaron su interés en recibir asistencia técnica en torno a los siguientes temas: regímenes económicos aduaneros (como mecanismos de integración, zonas francas y depósitos aduaneros, comparación de reglamentos de la UE y MERCOSUR), informatización de los procedimientos aduaneros y lucha contra ilícitos comerciales y tráfico de drogas.

### **C. Reglamento sobre Prácticas Desleales y Salvaguardias**

El Comité Técnico Núm. 6 de Prácticas Desleales y Salvaguardias ha estado abocado a la elaboración de dos proyectos, uno referido a prácticas desleales (*dumping* y subsidios) y otro referido a medidas de salvaguardias contra terceros países, siguiendo los lineamientos de los Acuerdos de la OMC. La fecha límite de presentación de ambos proyectos de reglamento a la CCM se ha venido aplazando sucesivamente, siendo el plazo que rige actualmente el 30 de julio de 1997. Las sucesivas prórrogas se han justificado en la complejidad técnica de las tareas y en la interpretación y compatibilización de textos redactados en distintos idiomas. La elaboración del reglamento sobre *dumping* se encuentra en su fase final.

En la cumbre de Fortaleza del GMC fue debatido el Reglamento Común Relativo a la Aplicación de Medidas de Salvaguardia a las Importaciones Provenientes de Países No-miembros del MERCOSUR. La Argentina condicionó su aprobación a la aceptación por parte de los demás Estados Parte de un estudio sobre un mecanismo excepcional para la aplicación de salvaguardias intrazona. Finalmente, la posición argentina no obtuvo consenso y el Protocolo fue aprobado por el CMC como Decisión 17/96.

El Reglamento Común establece las normas de aplicación de medidas de salvaguardia, entendidas como las medidas previstas en el Artículo XIX de GATT 1994 y el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC. El MERCOSUR podrá adoptar una medida de salvaguardia para un producto como entidad única (si el aumento de las importaciones de un producto daña o amenaza con dañar gravemente la producción doméstica de la subregión) o en nombre de uno de sus Estados Parte. Las medidas de salvaguardia se aplicarán a todos los productos importados independientemente de su procedencia. Se exceptúan los productos textiles, que se regirán por el Acuerdo de Textiles e Indumentaria de la OMC.

El Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias será la entidad que evaluará si existe o no daño o amenaza de daño grave. La CCM determinará la iniciación de las investigaciones y la adopción de medidas de salvaguardia. Cualquier decisión acerca del uso de estas medidas será notificada por la Presidencia Pro Témpore al Comité de Salvaguardias de la OMC.

La medida de salvaguardia se aplicará como un aumento al impuesto a la importación. En caso de utilizarse restricciones cuantitativas, éstas no podrán reducir el volumen de importaciones a niveles inferiores al promedio de los tres últimos años representativos. El período máximo para la aplicación de la medida es de cuatro años, con posibilidad de prórroga. El período de aplicación de una medida no podrá exceder los ocho años. En situaciones apremiantes se podrán aplicar medidas de salvaguardias provisorias por un plazo no superior a los doscientos días.

Durante un período de dos años (1997/98), hasta la adecuación de las normas de los países miembros, éstos aplicarán sus legislaciones nacionales sobre la materia en conformidad con las Disposiciones Transitorias del Reglamento Común.

### **D. Protocolo para la Defensa del Consumidor**

Por la Resolución 126/94 se encomendó al Comité de Defensa del Consumidor la continuación de los trabajos destinados a la elaboración de un proyecto de Reglamento Común para la Defensa del Consumidor. El objetivo perseguido es definir el marco que deberá garantizar los derechos del consumidor en el ámbito subregional, sin que ello implique constituir trabas innecesarias al comercio.

La Defensa del Consumidor es una rama reciente del Derecho. Brasil cuenta desde inicios de la década con un Código de Defensa del Consumidor y tiene una centena de órganos de protección al consumidor que prestan asesoría jurídica en la materia. Si bien la fecha prevista para la finalización del Reglamento Común era el 30 de noviembre de 1996 (según la Dir. 23/95), en la reunión de Fortaleza fueron aprobados como resoluciones cinco de los doce capítulos referidos a concepto (consumidor, proveedor, etc.), derechos básicos y protección de la salud y seguridad del consumidor, publicidad y garantía contractual de

productos y servicios. De todos modos, el Protocolo sólo entrará en vigor una vez que se hayan aprobado todos los capítulos y sean incorporados a las legislaciones nacionales de los Estados Parte. Quedan pendientes de acuerdo las cuestiones relativas a oferta de productos y de servicios, prácticas abusivas en la oferta, protección contractual, contrato de adhesión y cláusula de ubicación transitoria.

Una vez que los países socios acuerden la totalidad del Reglamento Común de Defensa del Consumidor comenzará a tener vigencia el Protocolo de Santa María sobre Jurisdicción Internacional en Materia de Relaciones de Consumo aprobado en diciembre último por el CMC (Dec. 10/96). Este Protocolo determina la jurisdicción internacional en materia de relaciones de consumo entre proveedores de bienes o servicios y consumidores. A partir de su puesta en práctica, los consumidores que resulten dañados por algún motivo (por ejemplo, por la venta de productos defectuosos) podrán demandar en los tribunales de sus propias ciudades a cualquier empresa de la región.



## CAPITULO V. ARMONIZACION DE POLITICAS Y “PROFUNDIZACION”

El Mandato de Asunción para la Consolidación del Mercado Común del Sur aprobado por decisión del CMC en diciembre de 1995 estableció un “Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000” que, junto con los aspectos de consolidación y perfeccionamiento de la unión aduanera (consolidación del libre comercio y las condiciones de competencia intra-MERCOSUR, perfeccionamiento de la política comercial común y desarrollo jurídico-institucional), colocó la “profundización” del proceso de integración subregional como un objetivo prioritario.

En dicho documento se identificó con la “profundización” temas tales como el progreso hacia el mercado común, las relaciones externas y las otras dimensiones de la integración (medio ambiente; relaciones laborales, empleo y seguridad social; cultura; salud; educación; ciencia y tecnología; propiedad intelectual; cooperación policial y migraciones). En esta sección se tratan algunos de estos temas, prestando especial atención a los avances registrados desde la aprobación del mandato.

### A. Asuntos Laborales

A medida que se consolide la unión aduanera las asimetrías nacionales en materia de legislación laboral adquirirán mayor visibilidad e importancia. Un camino posible para su tratamiento es la armonización, aunque ésta no sea necesariamente la única opción abierta. Una cuestión clave reside, precisamente, en identificar qué aspectos de las respectivas legislaciones laborales requieren armonización y cuáles pueden dejarse librados al ámbito de la competencia entre instituciones y principios regulatorios diversos. Para ello es requisito previo un conocimiento más acabado de las legislaciones nacionales desde una perspectiva comparada, dado que se ha avanzado poco en la materia a pesar de los cinco años transcurridos desde la firma del Tratado de Asunción. Esta es una de las tareas especificadas en la Pauta Negociadora Prioritaria elaborada por el Subgrupo Técnico Núm. 10 de Asuntos de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y aprobada en octubre de 1996 por el GMC (Res. 115/96).

Aunque la agenda de la Pauta Negociadora es vasta, ninguna de las tareas previstas tiene plazos superiores a los dos años.<sup>59</sup> Los temas están agrupados en tres comisiones: a) relaciones de trabajo, b) empleo, migraciones, calificación y formación profesional, y c) salud, seguridad, inspección de trabajo y seguridad social. La Pauta Negociadora aprobada tiene como base la Recomendación 1/96 que el Subgrupo Técnico Núm. 10 elevó al GMC. Esta recomendación incorporaba entre las tareas del Subgrupo la evaluación y observancia de la lista consensual de convenciones de la OIT y otros instrumentos internacionales, y la continuación del estudio de la “Carta de Derechos Fundamentales en Materia Laboral del MERCOSUR”, las cuales no han sido incluidas en la Pauta Negociadora. Esto se debió a la oposición por parte de la Argentina, que consideró necesario primero “analizar la dimensión social del proceso de integración y las diversas alternativas para su formulación institucional”. Esta tarea fue la que finalmente se agregó a la Pauta Negociadora del SGT 10 en la Reunión de Fortaleza como Res. 153/96.

La ratificación en común de los convenios de la OIT y la confección de una carta social del MERCOSUR son iniciativas seguidas con particular interés por los sindicatos, y responden al temor de que se produzcan episodios del llamado “*dumping social*” debido a las asimetrías existentes en materia de regulaciones laborales. El objetivo de la carta social común sería establecer bases homogéneas en el área laboral (en relación a contratación de trabajo, remuneración por tiempo trabajado, protección en materia de higiene y seguridad, vacaciones, aguinaldo, etc.) y la coordinación entre las entidades sindicales.

---

<sup>59</sup> Las tareas encomendadas son el análisis comparativo sobre las instituciones jurídicas y relaciones colectivas acordadas por los Estados Parte, el estudio de los costos laborales en sectores económicos específicos, la armonización de normas de salud, seguridad y medio ambiente de trabajo, la coordinación de mecanismos de control en el ámbito de las inspecciones de trabajo, la creación de un sistema de certificación ocupacional válido para los cuatro países, el seguimiento del impacto del proceso de integración en el empleo y la incorporación del tema de las migraciones de mano de obra en los diagnósticos de empleo sectoriales.

El sindicalismo en los países del MERCOSUR ha comenzado a transformarse gradualmente en un actor en el proceso de integración. La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), que nació hace una década y había caído en el olvido hasta 1991, resurgió con el objetivo de coordinar las estrategias de las organizaciones sindicales de la región. Esta entidad nuclea las centrales de los cuatro miembros del MERCOSUR, Bolivia y Chile. La primera muestra del movimiento sindical articulada entre los países de la región fue en diciembre, cuando la CCSCS resolvió conmemorar el Día Internacional de la Lucha por los Derechos Humanos de los Trabajadores del MERCOSUR. La manifestación coincidió con la realización de la cumbre de Fortaleza y consistió en caminatas en algunas ciudades de la región.

Los sindicalistas entregaron a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR un documento con cuatro reivindicaciones: a) la aprobación de la carta de derechos de los trabajadores; b) la creación de mecanismos para la realización de negociaciones colectivas en el MERCOSUR; c) la definición de una política de promoción del empleo con la creación de fondos de apoyo a la reconversión productiva y recalificación profesional, y d) un mayor espacio a los sectores organizados de la sociedad (como las ONGs) en las instancias de decisión del agrupamiento.

Durante 1997 las centrales sindicales tienen la intención de incrementar sus movilizaciones. Para marzo de 1997 la CCSCS está organizando un paro simultáneo de alcance subregional. En mayo, aprovecharán el III Encuentro de las Américas, en Belo Horizonte, para reiterar sus reclamos.

Por el lado empresarial, la nueva dimensión en las relaciones laborales se plasmó a través de la formación del Consejo Industrial del MERCOSUR. El único órgano permanente del proceso con participación de empleadores y trabajadores es el Foro Consultivo Económico y Social, que canaliza las inquietudes de los dos sectores frente a las políticas laborales y económicas que se implementan.

Con anterioridad a la reunión cumbre de Fortaleza se preveía el tratamiento de un Proyecto de Convenio Multilateral de Seguridad Social, que procuraba garantizar a los trabajadores que emigren de un Estado Parte a otro la cobertura de seguridad social y la compatibilización del tiempo de contribución, sin modificar las características de los sistemas de cada país. El proyecto de acuerdo comprendía las prestaciones por vejez, invalidez y fallecimiento, tanto de la jubilación estatal como de la privada e incluía los beneficios de la asistencia médica. Este proyecto fue retirado de la agenda de la cumbre debido a que si bien contaba con el respaldo de la Argentina, el gobierno de este país consideró necesario realizar un análisis más profundo sobre su posible impacto fiscal.

## **B. Comercio de servicios**

El Tratado de Asunción establece el libre comercio de servicios, pero este compromiso no fue acompañado de ningún calendario específico. Recién el Mandato de Asunción (Programa de Acción Hasta el Año 2000) aprobado en diciembre de 1995 estableció que, en la nueva etapa de profundización del proceso de integración, se debía progresar hacia la liberalización del comercio de servicios, iniciando el proceso con la aprobación de un acuerdo marco basado en el GATS. El grupo ad-hoc de servicios debía concluir la elaboración del protocolo antes de septiembre de 1996 y debía elevar recomendaciones para la negociación de las Listas de Compromisos Específicos Iniciales. Sin embargo, a dos años del Mandato de Asunción los avances han sido escasos: aunque la primera reunión del grupo se realizó en septiembre de 1995, las negociaciones recién tomaron impulso a partir de mediados de 1996. El resultado es que hasta el momento no se cuenta con el Acuerdo Marco aprobado.

El proyecto de Protocolo Marco sobre el Comercio de Servicios consta de cuatro partes: ámbito de aplicación y definiciones, obligaciones y disciplinas generales, compromisos específicos y programa de liberalización. Siguiendo los lineamientos del GATS, el proyecto define el comercio de servicios en forma amplia, identificando cuatro modos de prestación. Entre las disposiciones generales más importantes se destacan el trato de nación más favorecida a los proveedores de servicios de cualquier

otro Estado Parte, la regulación de los monopolios y de los proveedores exclusivos de servicios para asegurar que se cumpla el trato de NMF, el establecimiento de medidas de salvaguardias de conformidad a lo que se acuerde en la OMC, el libre flujo de capitales entre los Estados Parte, la autorización para aplicar restricciones al comercio de servicios con el fin de proteger la balanza de pagos, y la excepcionalidad a la que quedan sometidas las compras gubernamentales de servicios destinados a fines oficiales, a los que no se les aplicará el trato de NMF, el trato nacional y los compromisos de acceso a mercados.

En cuanto a los compromisos específicos, se establece que cada socio otorgará trato nacional a los servicios de los sectores incluidos en el programa de liberalización. El artículo sobre acceso a los mercados establece que, en los sectores en que se contraigan compromisos específicos, los Estados Parte no podrán mantener ni adoptar limitaciones al número o valor de las operaciones de servicios. En relación al programa de liberalización, se establece que se llevará a cabo en diez años (contados a partir de la entrada en vigor del AM). A través de rondas de negociaciones anuales se incorporarán al programa de liberalización nuevos sectores de servicios, así como se negociará la reducción o eliminación de las medidas que afecten el comercio de servicios. Cada país elaborará una lista con los sectores en los que asumirá compromisos específicos. También se establece que, a los tres años de haber entrado en vigor la lista de compromisos asumidos, un miembro podrá modificarla siempre que negocie una compensación con otro Estado Parte que pueda sentirse afectado.

Los países han manifestado reservas con respecto a varias de las disposiciones del Acuerdo Marco, especialmente por lo que se refiere a la capacidad de mantener medidas que pudieran ser incompatibles con el trato de NMF, a la relación entre la negociación de la liberalización de ciertos sectores de servicios y el establecimiento simultáneo de las disciplinas necesarias para garantizar que ciertas regulaciones internas no entorpezcan el comercio de servicios, al compromiso de no imponer restricciones a las transacciones de capital, excepto cuando haya graves dificultades de financiamiento externo o de balanza de pagos, a la exclusión de la contratación de servicios por parte del gobierno de los compromisos de NMF, trato nacional y acceso a mercados, y la no inclusión de las medidas que limitan los insumos destinados al suministro de servicios entre las prohibiciones a la adopción de limitaciones al número total de operaciones de servicios o a la cuantía total de la producción de servicios.

A los efectos de concluir con los asuntos pendientes del AM, el GMC acordó instruir al Grupo ad-hoc de Servicios para que antes del 30 de septiembre de 1997 eleve a la presidencia Pro Témpore el texto final del AM, y para que eleve recomendaciones para la negociación de las Listas de Compromisos Específicos Iniciales, para ser consideradas por el GMC en diciembre de 1997.

La definición de un acuerdo sobre servicios y de compromisos de liberalización para el sector ha adquirido importancia para algunos Estados Parte debido a las asimetrías prevalecientes en materia de acceso a los mercados. Un caso que adquirió visibilidad pública en el curso de 1996 fue el referido a los servicios financieros. Las regulaciones en Brasil limitan el número de bancos extranjeros que pueden establecerse en el país, mientras que en la Argentina el régimen de establecimiento para el sector bancario es muy liberal. Esta diferencia se puso de manifiesto a raíz de las dificultades enfrentadas por instituciones bancarias argentinas para instalarse en Brasil. En efecto, mientras que en Argentina se han establecido filiales de bancos brasileños como el Itaú o el Bamerindus, el Banco Río, el Banco Francés y el Banco de Galicia han estado esperando por algún tiempo la autorización del Banco Central de Brasil para operar con sucursales propias en ese país. Un problema radica en que la ley federal de bancos vigente en Brasil exige a los bancos extranjeros asociarse con una institución financiera local para operar en el mercado local. Para salvar el obstáculo, el Banco de Galicia se asoció con el Banco Barclays adquiriendo el 23% del capital social del Banco de Crédito Nacional Barclays de Brasil, que en un principio actuaba como banca de inversión, pero que este año fue autorizado a funcionar como banca múltiple.

### C. El tratamiento de la IED

En un proceso de integración económica las asimetrías regulatorias adquieren mayor importancia porque la reducción de la fragmentación del mercado potencia sus efectos sobre los flujos de comercio y la localización de la inversión. A pesar que los regímenes regulatorios de la inversión han experimentado una significativa convergencia entre los socios del MERCOSUR, aún subsisten entre ellos asimetrías importantes. En el caso de Argentina y Paraguay se ha removido prácticamente la totalidad de las restricciones para la inversión extranjera. El régimen brasileño pertinente aún conserva algunas limitaciones, pero el proceso de reforma constitucional (cuya reglamentación aún está en curso) ha permitido avanzar en la apertura de ciertos sectores al capital extranjero. En Uruguay se está discutiendo en el Parlamento la necesidad de aprobar una nueva ley de inversiones extranjeras que refleje el marco general debido a que, en la práctica, las restricciones impuestas por la normativa vigente no son efectivas.

Si bien el marco regulatorio vigente en Argentina no establece restricciones a la participación del capital extranjero en ningún sector de actividad de la economía, existen legislaciones específicas que actualmente restringen su acceso en ciertos casos, como por ejemplo la propiedad inmueble en zonas de frontera.<sup>60</sup> Por lo que respecta a Brasil, durante 1995 fueron aprobadas una serie de enmiendas constitucionales que han permitido una mayor participación del capital extranjero en los sectores donde existían limitaciones. No obstante, en varios casos la extensión de la reforma dependerá de las normas que reglamenten los cambios constitucionales, más que la reforma constitucional misma, las que aún se encuentran pendientes.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Las restricciones que existían para la participación del capital extranjero en el sector de medios de comunicación y minería de uranio fueron removidas en la práctica con la firma del Tratado Bilateral con Estados Unidos, en el cual la Argentina no se reserva el derecho a mantener excepciones al trato nacional en esos sectores. Dado que los acuerdos bilaterales firmados por Argentina incluyen una cláusula de NMF, las concesiones otorgadas a Estados Unidos se extienden en la práctica a otros países. Se encuentra en trámite parlamentario la aprobación de una ley que posibilitaría al capital extranjero participar en la generación de energía nuclear. En realidad, la legislación vigente restringe la participación del capital privado, ya sea nacional o extranjero, reservando esta actividad exclusivamente al Estado. La ley 24.498 de Minería equiparó los minerales nucleares (uranio) al resto de los minerales, dejando sin efecto la restricción que existía para su exploración y explotación.

<sup>61</sup> • La ley 4131/62 (modificada por ley 4390/64), que regula la IED en Brasil, exige el registro de la inversión extranjera en el Banco Central de Brasil. El certificado de registro ampara los derechos de repatriación de capital y la remesa de dividendos al exterior. El artículo 176 de la Constitución Federal establecía que sólo podían ser concedidos a brasileños o empresas brasileñas de capital nacional la exploración y explotación de recursos mineros y de energía hidráulica. Con la modificación introducida, el Estado podrá hacer concesiones a brasileños o empresas constituidas bajo legislación local con sede y administración en Brasil. No obstante, existen restricciones en el caso de zonas fronterizas y tierras indígenas. En cuanto a la distribución del gas se ha introducido una modificación permitiendo la concesión de este servicio a empresas privadas, aunque resta ser reglamentada. Anteriormente era una actividad reservada para el Estado.

• El artículo 178 de la Constitución Federal disponía que la navegación de cabotaje e interior para el transporte de mercaderías era atribución exclusiva de embarcaciones brasileñas. Mediante una enmienda constitucional se abrió la posibilidad para que participen embarcaciones extranjeras, aunque una reglamentación específica deberá establecer las condiciones. Se eliminaron, además, las disposiciones relativas a las exigencias sobre nacionalidad del propietario, comandante, armador y tripulación. El Poder Ejecutivo remitió en octubre de 1995 un proyecto de ley al Congreso pero aún no fue aprobado. El proyecto de ley contempla algunas restricciones para la participación de embarcaciones extranjeras en el transporte de cabotaje e interior de mercaderías y ciertas restricciones en materia de la nacionalidad de la tripulación.

• A través de la enmienda constitucional al artículo 177 se flexibilizó el monopolio estatal en el sector de hidrocarburos. La exploración, explotación y producción de petróleo, gas natural y otros hidrocarburos líquidos, además de la refinación de petróleo nacional y extranjero, su exportación e importación así como de sus derivados, y el transporte marítimo o por oleoducto de petróleo crudo, eran todas actividades monopolio del Estado. La enmienda no elimina totalmente el monopolio estatal en materia de hidrocarburos pero lo flexibiliza, dado que permite la participación del sector privado. No obstante, debe aprobarse una legislación específica que contemple disposiciones respecto a la garantía de provisión de derivados de petróleo, las condiciones de contratación y la estructura y atribuciones del órgano regulador. Actualmente el Congreso está tratando un proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo. Las restricciones que prevalecen en el sector de hidrocarburos han sido motivo de varias quejas por parte de empresarios petroleros argentinos debido a las dificultades que enfrentan para acceder al mercado brasileño de derivados de petróleo, especialmente lubricantes.

En Paraguay, la ley 117/91 de Inversiones establece el trato nacional a los inversores extranjeros. No se requiere autorización previa excepto para aquellos que deseen acogerse a los beneficios del régimen de incentivos fiscales para la inversión de capital nacional y extranjero dispuesto por la ley 60/90. Este requisito también rige para los inversores nacionales. El régimen de inversión extranjera no contempla ninguna restricción al tratamiento nacional aunque existirían ciertas restricciones derivadas de la legislación particular o sectorial, por ejemplo para la participación en obras públicas. Tampoco existen restricciones a la transferencia de utilidades ni a la repatriación de capitales. Cabe señalar que existen restricciones al capital extranjero para participar en sectores actualmente bajo monopolio del Estado, como ANTELCO (telecomunicaciones) y ANDE (energía eléctrica).

La ley 14179/74 vigente en Uruguay establece un régimen opcional para los inversores extranjeros que garantiza la remisión de utilidades y repatriación del capital bajo ciertas condiciones. Para acogerse al régimen, se requiere una autorización previa. En ciertos sectores, los inversores extranjeros deben contar con una autorización expresa y fundada del Poder Ejecutivo.<sup>62</sup> También existen empresas estatales que detentan un monopolio, como ser el caso de ANCAP en petróleo.

En enero de 1994 los socios del MERCOSUR firmaron un acuerdo sobre promoción y protección de inversiones intrazona -el Protocolo de Colonia- por el que se comprometieron a conceder el trato de nación más favorecida o trato nacional a los inversores de la región. Este protocolo, que se encuentra en trámite parlamentario en todos los Estados Parte, no representa más que la sanción de las políticas nacionales abiertas hacia el capital extranjero sobre bases no discriminatorias en Argentina, Paraguay y, en menor medida, Uruguay. Dicho protocolo dispuso la prohibición de usar requisitos de desempeño, proscribió la expropiación (excepto por razones de interés público y con una indemnización pronta, adecuada y efectiva) y prohibió las restricciones a la repatriación de capital y a las remesas de utilidades en moneda convertible. Sin embargo, los países miembros se han reservado el derecho de mantener excepciones al trato nacional de las inversiones intrazona por un período de tiempo no especificado.<sup>63</sup>

Los países miembros también suscribieron un Protocolo sobre Promoción y Protección de Inversiones Provenientes de Terceros Países, el que establece un marco jurídico común a aplicar en el tratamiento de las inversiones extrazona. Si bien se definieron principios generales de cumplimiento mínimo para el tratamiento de las inversiones extrazona (especialmente en materia de expropiación, transferencias y solución de controversias cristalizando en un acuerdo regional compromisos ya asumidos en acuerdos

---

• La exclusividad de explotación del Estado (o empresas bajo control accionario estatal) de los servicios de telecomunicaciones fue flexibilizada a través de una enmienda constitucional al artículo 21. El Estado puede explotar estos servicios en forma directa o indirecta dejándose para una reglamentación posterior la definición de regulaciones sobre las concesiones, autorizaciones o permisos de explotación, la organización de los servicios, la creación del órgano regulador y otros aspectos institucionales. A fines de 1995, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso un conjunto de proyectos de reglamentación de servicios de telecomunicaciones, y el de telefonía celular y el de política de utilización de satélites fueron aprobados en Diputados en mayo de 1996, restando aún su votación en el Senado.

<sup>62</sup> En su momento el atractivo de este régimen para las empresas residía en garantizar la transferencia de utilidades y las repatriaciones de capital, aunque con ciertas condiciones. Como actualmente el régimen general no establece restricciones al respecto los beneficios y restricciones establecidas por la ley 14179/74 no son efectivas.

<sup>63</sup> Entre las excepciones de Argentina se encuentran la propiedad inmueble en zonas de frontera, transporte aéreo, industria naval, generación de energía nuclear, minería de uranio, seguros y pesca. La lista de excepciones de Brasil es más extensa incluyendo la exploración y explotación de minerales, aprovechamiento de energía hidráulica, asistencia de la salud, servicios de radiodifusión y demás servicios de telecomunicaciones, adquisición o arrendamiento de propiedad rural; participación en el sistema de intermediación financiera, seguros, seguridad y capitalización; construcción, propiedad y navegación de cabotaje e interior. Además, Brasil se reservó el derecho a mantener la excepción prevista en su Constitución respecto a las compras gubernamentales (posteriormente modificada por la reforma de 1995). Tanto Argentina como Brasil reservaron su derecho de continuar exigiendo requisitos de desempeño en el sector automotriz. Paraguay incluyó en su lista a la propiedad inmueble en zonas de frontera; medios de comunicación social; transporte aéreo, marítimo y terrestre; electricidad, gas, agua y teléfono; explotación de hidrocarburos y minerales estratégicos; importación y refinación de productos derivados del petróleo y servicio postal. Los sectores exceptuados por Uruguay son electricidad; hidrocarburos; petroquímica básica; energía atómica; explotación de minerales estratégicos; intermediación financiera; ferrocarriles; telecomunicaciones; radiodifusión, prensa y medios visuales.

bilaterales), los socios se reservaron el derecho de promover inversiones en su territorio no estableciéndose ninguna restricción al respecto. Este protocolo fue aprobado en Argentina y Paraguay, que depositaron sus respectivos instrumentos de ratificación en marzo de 1996, en tanto que en Brasil y Uruguay se encuentra en trámite legislativo.

Las dificultades planteadas por el trato diferenciado de los Estados Parte a los inversionistas extranjeros volvió a colocarse con ocasión del anuncio por parte del gobierno de Brasil de incentivos para las inversiones del sector automotriz que se radiquen en las regiones norte, nordeste y centro-oeste del país. Esta asimetría se refuerza porque los recursos a disposición de las administraciones nacionales (y los estados locales) para ofrecer incentivos a la inversión (nacional y extranjera) son muy disímiles. Cabe recordar, entretanto, que en el marco de la Unión Europea no existe aún un esquema armonizado de tratamiento de las inversiones extranjeras, existiendo tan sólo la posibilidad de recurrir a la legislación de defensa de la competencia cuando los estímulos nacionales o regionales a la inversión amenacen con crear distorsiones en el mercado ampliado (ver sección III.G).

#### **D. Los regímenes de compras gubernamentales**

Los regímenes sobre compras gubernamentales pueden constituir un obstáculo al acceso a los mercados si conceden un tratamiento preferencial a los proveedores locales. Inclusive, la existencia de preferencias para el abastecimiento público podría anular completamente las concesiones arancelarias, como durante mucho tiempo ocurrió entre los países de la Unión Europea en el caso de ciertos bienes (por ejemplo, el comercio de equipos de telecomunicaciones).

Estos mecanismos tienen características diferentes en cada uno de los países del MERCOSUR. El mecanismo de aprovisionamiento público vigente en Argentina es considerablemente abierto y el trato nacional es la regla general. En los casos de Paraguay, Uruguay y Brasil existen regulaciones específicas en materia de obras públicas que otorgan ciertas preferencias a las personas físicas y jurídicas nacionales.<sup>64</sup>

El régimen de compras gubernamentales de Brasil fue modificado por una enmienda constitucional en agosto de 1995. El artículo 171 de la Constitución Federal establecía la distinción entre empresa brasileña y empresa brasileña de capital nacional permitiendo además que estas últimas recibieran ciertos beneficios a través de legislación específica y un tratamiento preferencial en las compras gubernamentales de bienes y servicios. Este artículo fue eliminado por una enmienda constitucional, con lo cual desapareció la distinción entre empresas nacionales y extranjeras. No obstante, se mantuvo el trato preferencial dispuesto en el artículo 170 para las pequeñas empresas brasileñas de capital nacional, aunque al eliminarse la distinción entre empresa brasileña y empresa brasileña de capital nacional, este beneficio rige para las constituidas bajo legislación local y que tengan sede y administración en Brasil. De todas maneras subsiste una restricción derivada de la exigencia del requisito de presencia para las pequeñas empresas que pueden gozar de un trato favorable en las adquisiciones realizadas por el Estado.

Otras regulaciones que rigen las compras de algunas grandes empresas estatales brasileñas, como Telebrás y Petrobrás, determinan que la provisión debe ser realizada preferentemente por productores nacionales. Al menos en el caso de Petrobrás, el tratamiento preferencial a los proveedores locales podría mantenerse si se aprueba el proyecto de ley que reglamenta la enmienda constitucional que flexibiliza el monopolio

---

<sup>64</sup> La ley 1045/83 de Paraguay impone restricciones a las empresas extranjeras que deseen participar en la realización de obras públicas. La normativa establece que toda obra pública sea ejecutada por profesionales o empresas paraguayas y en los casos donde se requiera la contratación de empresas extranjeras, éstas deberán asociarse con locales y su participación no podrá superar un cierto límite establecido por la ley. En Uruguay están vigentes las leyes 15903/87 y 16170/90 por las cuales se otorgan preferencias en las compras gubernamentales destinadas a obras públicas a aquellos bienes y servicios que hayan implicado mayor utilización de mano de obra y de productos nacionales. Para participar en licitaciones internacionales de obras públicas en Brasil, las empresas extranjeras deben asociarse con empresas nacionales.

estatal de hidrocarburos. El proyecto de ley dice que Petrobrás gozará de flexibilidad para sus adquisiciones y contrataciones no requiriendo acatar la legislación vigente sobre licitaciones públicas. Además, esta empresa tendrá prioridad en las licitaciones y concursos públicos en los que participe, ante iguales condiciones ofertadas por otras empresas.

Los decretos leyes 666/69, 687/69 y 1143/70 exigen que las importaciones realizadas por organismos o empresas públicas sean transportadas en embarcaciones de bandera brasileña. Si bien la efectividad de estas regulaciones probablemente se reducirá con el proceso de privatización y apertura al capital extranjero, un acuerdo más amplio sobre acceso al aprovisionamiento gubernamental por parte de proveedores regionales sería deseable (por ejemplo, eliminando el requisito de presencia). No obstante, en este caso se plantea la necesidad de definir qué condiciones deberían satisfacer los beneficiarios.

Los regímenes de compras gubernamentales son tratados en el Comité Técnico de Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad de la CCM y en el Grupo Ad-Hoc sobre Servicios dependiente del GMC. El Comité Técnico deberá identificar si estos regímenes son compatibles o incompatibles con el funcionamiento de la unión aduanera y proponer según sea el caso su armonización (si son compatibles) o eliminación progresiva (si son incompatibles). Por otra parte, el Grupo ad-hoc sobre Servicios también está discutiendo este tema ya que se encuentran elaborando un acuerdo marco sobre comercio de servicios que se basa en el modelo del GATS, el cual contiene una disposición sobre compras gubernamentales. En concreto, el GATS establece que la contratación de servicios por parte del gobierno no está sujeta a las cláusulas de nación más favorecida, trato nacional y de acceso a mercados. Los países del MERCOSUR no han logrado un consenso al respecto aunque posiblemente esta disposición será reformulada.

Dada la importancia del tema, Argentina presentó en la última reunión del GMC realizada en Fortaleza un proyecto para la creación de un Grupo ad-hoc sobre Compras Gubernamentales cuyo mandato sería elaborar un protocolo MERCOSUR sobre esta materia que contemple el acceso a los mercados y la armonización de procedimientos.

## **E. Medio Ambiente**

El tema del medio ambiente fue marginalmente referido en la introducción del Tratado de Asunción. Dos años más tarde, con ocasión de la Cumbre Presidencial de Las Leñas, se creó la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA), de la cual se esperaba que fuera el puntapié inicial para el desarrollo de una agenda ambiental común. La REMA tenía la tarea de analizar la legislación ambiental de cada país miembro y dar sugerencias sobre cómo armonizar la protección al medio ambiente y cómo eliminar las RNAs aplicadas por razones ambientales. No obstante, después de un año de trabajo la REMA sólo logró enunciar once Directivas Básicas que incluían una amplia variedad de temas entre los que se destacaban: la armonización de la legislación ambiental entre los distintos socios, el uso sustentable de los recursos naturales, la inclusión del costo ambiental como parte del costo total, la adopción de tecnologías no contaminantes, la adopción de un criterio ambiental común en las negociaciones económicas internacionales, la supervisión de actividades que pudieran tener un impacto ambiental en ecosistemas compartidos y la promoción del fortalecimiento institucional a través del intercambio de información.

En 1995 las autoridades ambientales de los cuatro países se reunieron por primera vez en Taranco, Uruguay. En dicha reunión se estableció la armonización de las regulaciones ambientales como el principal objetivo a ser alcanzado en 1996. Asimismo, se enfatizó la importancia de seguir de cerca las negociaciones sobre ISO-14.000 para verificar los posibles efectos sobre la competitividad internacional de las exportaciones del área. No obstante estos ambiciosos objetivos, la consecuencia práctica más relevante de la reunión de Taranco fue la transformación de la REMA en un subgrupo técnico (Subgrupo Técnico Núm 6 "Medio Ambiente") integrado a la estructura del Grupo Mercado Común. El SGT Núm 6 definió siete tareas prioritarias con sus respectivos plazos, consistentes en: 1) el análisis de las RNAs que tengan relación con la temática ambiental y la elaboración de una propuesta para su armonización o eliminación; 2) la promoción de estudios para la valoración e inclusión del costo ambiental en el costo

total del proceso productivo de modo que permita condiciones ecuanímes de protección ambiental y competitividad; 3) la promoción de la implementación de las propuestas que en materia ambiental fueron presentadas por los Subgrupos de Trabajo al término del período de transición, referidas a necesidades, requisitos y costos sectoriales (energía, agricultura, industria); 4) el seguimiento del proceso de elaboración de las normas ISO-14.000 y el análisis de los posibles impactos de su aplicación sobre la competitividad de las exportaciones de la subregión; 5) la elaboración de un documento jurídico que, tomando como referencia los ordenamientos legales nacionales, tenga como objetivo la optimización de los niveles de calidad ambiental mediante la efectiva aplicación de los mecanismos legales en cada uno de los países socios; 6) el diseño y puesta en marcha de un sistema de información ambiental; y 7) la definición y formalización de un sistema sello verde MERCOSUR.

A pesar (o como consecuencia) de las ambiciosas metas que el subgrupo se impuso, el avance ha sido lento y los logros concretos, escasos. En las reuniones llevadas a cabo en 1996 se estableció un procedimiento para el análisis y resolución de las medidas y restricciones no tarifarias y se analizaron 18 medidas (trece fueron consideradas como ambientalmente justificadas, una fue parcialmente justificada y las cuatro restantes continúan bajo análisis). También se dio inicio a las tareas relativas al tema de competitividad y medio ambiente, cuya conclusión fue originalmente prevista para diciembre de 1997. En materia de seguimiento del proceso de elaboración de las normas ISO-14.000 se iniciaron las tareas respectivas y se registró una experiencia concreta de participación de los Estados Parte en el proceso negociador de la ISO-TC-207. Con relación a la elaboración de un instrumento jurídico (cuyo plazo original era octubre de 1996), se avanzó en la redacción de un texto único que considera las normas ambientales vigentes en los países y procura optimizar los niveles de calidad ambiental y avanzar en el proceso de armonización. Respecto a la implementación de un Sistema de Información Ambiental, se creó un Grupo de Trabajo ad-hoc dentro del SGT Núm 6, el que elaboró una propuesta para optimizar las acciones necesarias para viabilizar dicho sistema, incluyendo un cronograma de trabajo. Finalmente, respecto al Sello Verde se acordó un avance gradual iniciándose el proceso de análisis e identificación de productos nacionales que podrían ser objeto de un Sello Ambiental MERCOSUR y la elaboración de una lista de esos productos para utilizarse como experiencia piloto de certificación.

## **F. Asuntos culturales y educativos**

El Mandato de Asunción para la Consolidación del MERCOSUR incluyó dentro de los temas referidos a la dimensión global de la integración los relativos a la cultura y la educación. Con respecto a los primeros estableció que el fomento de la difusión de las manifestaciones artísticas, los valores y las formas de vida de los pueblos de los Estados Parte debe hacerse a partir de la elaboración de programas y proyectos para mejorar la difusión de las expresiones culturales y del conocimiento de la historia, para la conservación y protección del patrimonio cultural y el fomento de los intercambios culturales y el apoyo a la creación artística. Referente a los temas educativos estipuló que se deberán compatibilizar los distintos niveles, establecer instancias de formación conjunta de recursos humanos, establecer planes de enseñanza de los idiomas oficiales del MERCOSUR, articular los sistemas de información nacionales y reconocer la formación académica.

En la cumbre de Fortaleza de diciembre de 1996 se firmaron dos protocolos sobre integración educacional. El primero establece que los miembros reconocerán los títulos universitarios de grado otorgados por Universidades reconocidas de cada país, al sólo efecto de la prosecución de estudios de posgrado (es decir, que estos títulos no habilitarán para el ejercicio profesional). El ingreso de los alumnos provenientes de otros países miembros se regirá por los mismos requisitos de admisión aplicados por las instituciones de educación superior a los estudiantes nacionales. Cada Estado Parte se compromete a informar a los restantes cuáles son las Universidades o institutos de educación superior reconocidos que están comprendidos en este Protocolo.

El segundo protocolo, referido a la formación de recursos humanos a nivel de posgrado, establece entre sus objetivos la formación y perfeccionamiento de docentes universitarios e investigadores, a fin de



consolidar y ampliar los programas de posgrado en la región, la creación de un sistema de intercambio entre instituciones a través del cual se propicie la formación de recursos humanos, y el establecimiento de patrones y criterios comunes de evaluación de posgrados. Para alcanzar estos objetivos los países apoyarán la cooperación entre grupos de investigación y enseñanza que trabajen conjuntamente en áreas de interés regional, con énfasis en la formación a nivel de doctorado; los esfuerzos por armonizar los programas de posgrado ya existentes en la región; y la implantación de cursos de especialización en áreas consideradas estratégicas para el desarrollo de la región. También establece la creación de una Comisión Técnica Regional Ad-Hoc de Posgrado para la programación general y el seguimiento de las acciones que se deriven de este acuerdo.

Los socios también firmaron un Protocolo de Integración Cultural, comprometiéndose a promover la cooperación y el intercambio entre sus respectivas instituciones y agentes culturales. Esta acción va más allá de impulsar la coproducción de eventos artísticos, ya que también intenta promover la formación común de recursos humanos en el área cultural, las investigaciones de temas históricos y culturales comunes, y la cooperación entre las instituciones responsables de la preservación del patrimonio histórico y cultural. Cada Estado Parte se comprometió, además, a proteger en su territorio los derechos de propiedad intelectual de las obras originarias de los otros miembros y a facilitar tanto la admisión de material destinado a la realización de proyectos culturales como el tránsito de agentes vinculados a ellos. Presumiblemente, una vez implementados estos compromisos permitirán mejorar la circulación de expresiones artísticas que, hasta el momento, continuaban sujetas a diversas restricciones de procedimiento aduanero.

## **G. Diseño institucional**

La estructura institucional, definida por el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR (Protocolo de Ouro Preto), tiene un carácter estrictamente intergubernamental (ver Anexo). La autoridad máxima está constituida por el Consejo Mercado Común (CMC), integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Economía (o su equivalente), que es el órgano encargado de la conducción política del proceso de integración. De él depende el Grupo Mercado Común (GMC), que es el órgano ejecutivo del MERCOSUR integrado por representantes oficiales de cada uno de los miembros. La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) es el órgano responsable por la aplicación y seguimiento de los instrumentos de política comercial común acordados y también está compuesta por representantes de cada Estado Parte. De la Comisión de Comercio dependen, a su vez, diez Comités Técnicos que se ocupan de distintos temas. Al Grupo Mercado Común también está vinculado el Foro Consultivo Económico y Social (compuesto por representantes de los sectores económicos y sociales), la Comisión Parlamentaria Conjunta, la Secretaría Administrativa y las Áreas Especializadas que desarrollan trabajos en asuntos estructurales (Grupos ad-hoc, Reuniones Especializadas y Subgrupos de Trabajo).

Un componente esencial del diseño institucional de un acuerdo de integración consiste en el mecanismo de solución de controversias. En el MERCOSUR, el mecanismo vigente está constituido por el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, firmado en diciembre de 1991 y que entró en vigor en abril de 1993, 30 días después del depósito del tercer instrumento de ratificación. El mecanismo establecido en el Protocolo de Brasilia prevé un procedimiento en etapas con un tratamiento separado para las controversias entre Estados y para los reclamos de particulares.

Los Estados que sostienen una controversia recurren primero a negociaciones directas (con un plazo de 15 días), pudiendo presentarse luego (en caso de no haber acuerdo) al GMC, el que tendrá 30 días para hacer recomendaciones (previo asesoramiento de expertos). Si no hubiere acuerdo se habilita la vía arbitral a través de un tribunal ad-hoc que emitirá un laudo de cumplimiento obligatorio y carácter inapelable y definitivo. Los reclamos de particulares (personas físicas o jurídicas) sólo podrán administrarse a través del sistema de solución de controversias cuando ocurra un incumplimiento de normas legales o administrativas -derecho interno- y no cuando se trate de violaciones al Tratado de Asunción y sus

derivados. El Protocolo de Brasilia preveía que los particulares debían presentar su reclamo a través de la sección nacional del GMC y establecía los mecanismos para desarrollar la controversia.

El Protocolo de Ouro Preto firmado en diciembre de 1994 y en vigor desde diciembre de 1995 creó un nuevo órgano (la CCM) que, entre otras funciones, tiene a su cargo considerar las reclamaciones presentadas por las secciones nacionales de la CCM originadas por los Estados Parte o por demandas de particulares. Un Anexo al Protocolo de Ouro Preto estableció, además, un Procedimiento General para Reclamaciones ante la CCM que agiliza los procedimientos en el caso de reclamos de particulares. La sección nacional de la CCM es la encargada de plantear el problema ante la CCM intergubernamental, la que en caso de no adoptar una decisión debe elevar la cuestión a un Comité Técnico (que tiene 30 días para dictaminar). Producido el dictámen la CCM resuelve en forma definitiva, salvo que no hubiese consenso en su seno, en cuyo caso la cuestión se eleva al GMC que, en un plazo de 30 días, resolverá. Si no hubiese consenso el demandante podrá recurrir al mecanismo previsto en el Protocolo de Brasilia. Después de haber agotado las instancias correspondientes, Uruguay ha anunciado que recurrirá al mecanismo previsto en el Protocolo de Brasilia en una controversia surgida con Argentina respecto a la inclusión por parte de este país de bienes en el régimen de adecuación final. La conveniencia de crear una instancia jurisdiccional que dé forma a un derecho comunitario en esta etapa de formación de la unión aduanera ha atraído creciente atención y ha sido reclamada por algunos Estados Parte. No existe consenso, sin embargo, en esta materia.

El Protocolo de Ouro Preto de diciembre de 1994 estableció que la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM), con sede en la ciudad de Montevideo, sea responsable por la prestación de servicios a los demás órganos del agrupamiento. Entre sus funciones la SAM deberá servir como archivo oficial de la documentación del proceso de integración, realizar la publicación y la difusión de las normas adoptadas, organizar los aspectos logísticos de las reuniones de los órganos del MERCOSUR y desempeñar las tareas que le sean solicitadas por el CMC, el GMC y la CCM. Asimismo, deberá elaborar su proyecto de presupuesto para que sea aprobado por el GMC. La SAM estará a cargo de un Director que debe ser elegido por el GMC y designado por el CMC con un mandato de dos años.

En cumplimiento de lo dispuesto en Ouro Preto, el CMC aprobó en la reunión de Fortaleza el acuerdo de sede entre el MERCOSUR y el gobierno de Uruguay para el funcionamiento de la SAM. El acuerdo establece las inmunidades y exenciones tributarias de la Secretaría, las facilidades en materia de comunicaciones y las prerrogativas de sus funcionarios y empleados. En esa reunión también se designó al Director para el período 1997-98. A partir del 1 de enero de 1997 la SAM funcionará con un presupuesto propio que fue aprobado por el GMC en junio de 1996.

## CAPITULO VI. INFRAESTRUCTURA

Desde la firma del Tratado de Asunción las exportaciones intrazona se triplicaron, poniendo bajo presión la inadecuada infraestructura de transportes y comunicaciones que vincula a las economías de la subregión. Existen diversos proyectos de integración física que procuran dar respuesta a la creciente demanda por obras de infraestructura. No se trata apenas de responder a requerimientos nacionales sino de atender a demandas regionales, lo que hace necesario la confección de un programa de integración física que abarque a los socios en su conjunto. En esta sección se revisan algunos de los principales emprendimientos en curso en las áreas de infraestructura de transporte y comunicaciones e infraestructura energética.

Los requerimientos de expansión y mejoramiento en materia de infraestructura significan oportunidades de inversión no sólo para los organismos intergubernamentales sino también para los operadores privados, pero también plantean demandas de coordinación entre los países. En parte como resultado de ello, en la reunión cumbre de Fortaleza se resolvió crear un comité especial integrado por representantes oficiales de los cinco países de la Cuenca del Plata (los cuatro integrantes del MERCOSUR y Bolivia) que deberá reunirse a más tardar a principios de febrero de 1997 y en cinco meses elaborar una propuesta técnica para transformar el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) en un mecanismo financiero de desarrollo e integración que contará con autonomía financiera, operativa, técnica y administrativa. Una posibilidad es que la nueva institución no dependa apenas de fondos públicos nacionales, sino que pueda fondearse en los mercados internacionales de capital y administrar recursos de instituciones financieras internacionales, como el BID y el Banco Mundial.

### A. Infraestructura de transporte y comunicaciones

Las carreteras constituyen uno de los medios de transporte más utilizados en el comercio intrazona. Esta red de vínculos viales se ha desarrollado a partir de la extensión natural de las redes nacionales de los países. La fragilidad del sistema se puso de manifiesto cuando debió cerrarse transitoriamente a la circulación de vehículos el Complejo Vial Zárate-Brazo Largo debido a problemas de mantenimiento. Como resultado, la carga transportada por camión entre Argentina y Brasil y Uruguay debió hacer un rodeo de varios cientos de kilómetros o hacer uso de barcazas para atravesar dos brazos del río Paraná.

Al sistema de carreteras se agrega la red ferroviaria. Si bien no existen sistemas nacionales modernos y eficientes en la región, este medio de transporte está siendo utilizado cada vez con mayor frecuencia: entre 1991 y 1995 las cargas desde Brasil hacia la Argentina se incrementaron en casi cinco veces.

En materia de transporte por vía fluvial, la hidrovía Paraguay-Paraná no solo permitirá el transporte de mercancías entre distintas ciudades de la región, sino que facilitará el acceso a puertos oceánicos para su comercio de ultramar. Complementada con la Hidrovía Paraná-Tieté, en un futuro podrá convertirse en el eje de un sistema multimodal de transporte.

#### 1. Puentes, carreteras y autopistas

- **Argentina-Brasil:** El puente Santo Tomé-San Borja podrá ser un punto de unión del Eje Vial Transcontinental que interconectará los puertos chilenos de Iquique y Antofagasta en el Pacífico con el puerto brasileño de Río Grande del Atlántico. La obra se ha iniciado y está a cargo de un consorcio que obtuvo la concesión por 25 años luego de ganar la licitación pública en 1995. Este emprendimiento será financiado por el consorcio y por los gobiernos argentino y brasileño y operará bajo el sistema de peaje. A fines de 1995 se acordó entre ambos países establecer en dicho punto un Control Integrado de Frontera que absorberá parte de las operaciones de Paso de los Libres-Uruguayana.
- **Argentina y Uruguay:** El puente Buenos Aires-Colonia es una obra en fase de precalificación con una extensión de 42 km y una inversión prevista de US\$1.000 millones de dólares. De construirse, el puente podrá ser parte de uno de los trazados del corredor vial de alta velocidad entre Buenos Aires y San Pablo.

- **Brasil y Paraguay:** La obra del puente Foz de Iguazú-Presidente Franco sobre el río Paraná fue licitada para su construcción.
- **Argentina, Brasil y Uruguay:** El Eje Vial Buenos Aires-Montevideo-Río de Janeiro se encuentra en fase de estudio de factibilidad. La extensión de la obra será de 3.000 km, implicará la duplicación y rehabilitación de tramos existentes, operará bajo el mecanismo de concesión privada y requerirá inversiones estimadas en US\$1.500 millones.
- **Argentina:** La carretera y puente Victoria-Rosario constituye un eslabón (80 km) para completar una nueva vía de conexión entre los océanos Atlántico y Pacífico, que además acercará las regiones del centro y centro-oeste argentino y el sur de Brasil. La obra, que se iniciará en 1997, demandará US\$400 millones.
- **Uruguay:** Rehabilitación y reforzamiento de puentes interiores para adaptarlos a las cargas que circulan con un costo estimado de US\$100 millones. En fase de estudio preliminar.

## 2. *Hidro vías*

- **Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay:** La Hidrovía Paraguay-Paraná se extiende desde el sur de Brasil hasta el puerto de Nueva Palmira (Uruguay) y constituye una vía potencialmente significativa de tráfico. En la actualidad presenta diversas restricciones por falta de señalización y calado insuficiente. El Comité Intergubernamental de la Hidrovía creado en 1990 (que incluye a los cuatro países del MERCOSUR y a Bolivia) está desarrollando un “Estudio de Ingeniería y Viabilidad Técnica y Económica del Mejoramiento de las Condiciones de Navegación de la Hidrovía Paraguay-Paraná” y otro “Estudio de Evaluación del Impacto Ambiental en el Desarrollo de la Hidrovía Paraguay-Paraná”, los que se encuentran en desarrollo con el apoyo del BID-PNUD.
- **Brasil:** La hidrovía Tieté-Paraná es una obra de infraestructura de Brasil con importantes repercusiones para el MERCOSUR. La obra requiere de 45 millones de dólares para terminar la esclusa de Jupíá, en la unión de los ríos Tieté y Paraná. Jupíá permitirá la navegabilidad hasta Itaipú, en la frontera entre Brasil y Paraguay, que no cuenta con un canal de navegación e interrumpe la continuidad del río Paraná. En la confluencia de los ríos Paraná y Paraguay esta vía se conectaría con el tramo argentino de la hidrovía Paraguay-Paraná. La hidrovía Tieté-Paraná podría ser un medio de conexión con los puertos de Arica y Antofagasta en Chile, ya que las cargas podrían ser transportadas hasta el Pacífico por la red ferroviaria que parte del río Paraná en Argentina.

## 3. *Ferrocarriles*

- **Argentina, Brasil y Uruguay:** En el eje Buenos Aires-San Pablo existen proyectos por un costo estimado de US\$400 millones para: a) la rehabilitación del ferrocarril Buenos Aires-San Pablo; b) la rehabilitación del ferrocarril Rivera-Montevideo y Fray Bentos; y c) la construcción del ferrocarril de alta velocidad entre General Luz y Pelotas.

## 4. *Telecomunicaciones*

El fuerte crecimiento del comercio intrazona ha presionado fuertemente sobre el sector de telecomunicaciones, y en particular sobre el de telefonía, donde existen importantes asimetrías entre los Estados Parte. En la Argentina el sector se encuentra totalmente privatizado y recibe significativas inversiones,<sup>65</sup> las que han permitido modernizar los sistemas de telefonía. En el resto de los miembros el sector está en manos de empresas estatales y presenta rezagos en materia de inversiones. Por el momento,

<sup>65</sup> En 1996 el sector de telecomunicaciones recibió el 30% del flujo de inversiones extranjeras directas, ubicándose en el primer lugar (según Fundación Invertir, Argentina).

el sector en Brasil es el único con perspectivas de ser privatizado. Paraguay es el país que registra mayores insuficiencias, lo que ha influido en el uso cada vez más frecuente de otras modalidades de comunicación.

El aumento de las vinculaciones intrazona incrementó la demanda de servicios de comunicaciones más rápidos y de bajo costo, lo que llevó a cuatro operadoras (Telintar en Argentina, Embratel en Brasil, Antel en Uruguay y CTC Mundo en Chile), a la creación del Proyecto Sintonía en junio de 1996. Este servicio, dirigido a empresas instaladas en la subregión, se monta a partir del cable de fibra óptica Uniser, el cual transmite en forma digital señales de voz, imágenes y datos entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. El cable será extendido a Bolivia aprovechando el gasoducto que será construido entre ese país y Brasil.

## **B. Infraestructura energética <sup>66</sup>**

En materia de infraestructura energética existen diversos proyectos en cartera referidos a la interconexión gasífera y eléctrica. Se prevé que el transporte y distribución de gas natural será una actividad de gran dinamismo en el MERCOSUR, especialmente como consecuencia de la incorporación de una mayor proporción de gas natural en la matriz de consumo energético de Brasil. Dado que su principal fuente de energía es hidroeléctrica, tal decisión implica la importación de importantes volúmenes del fluido desde los países productores (especialmente Argentina y Bolivia). La Cuenca del Plata, una de las más ricas del mundo, es compartida por los cuatro países. Una porción importante de proyectos hidroeléctricos de los ríos Paraná y Uruguay se ubican en zonas fronterizas, con lo cual su ejecución requiere de obras conjuntas entre los países.

### **1. Interconexión gasífera**

- **Argentina y Brasil:** A fines de 1994 las empresas argentina YPF y brasileña Petrobrás firmaron un Acuerdo de Entendimiento para estudiar oportunidades de negocios en conjunto en los sectores petrolero y de gas. Se elaboró un estudio para la importación de Gas Natural para Brasil que prevé la construcción de un gasoducto entre el Noroeste argentino y San Pablo. El gasoducto, que implica una inversión estimada de US\$2.200 millones, tendrá una extensión aproximada de 2.600 km. Actualmente se están identificando nuevas reservas en Aguarague, provincia de Salta, Argentina, con el objetivo de hacer económicamente viable la construcción del gasoducto a Brasil. El consorcio que está abocado a esta tarea está formado por las empresas YPF, Ampolex Argentina, Tecpetrol, Petrobrás, Compañía General de Combustibles y Ledesma. Por otro lado, y con igual finalidad, YPF y Bridas están haciendo el mismo trabajo en Acambuco (junto con otras dos empresas, Apco y Northwest, que tienen una participación minoritaria en el consorcio).
- **Argentina y Brasil:** A principios de 1996 los gobiernos de Argentina y Brasil suscribieron un Protocolo de Intenciones sobre Cooperación e Interconexión Energética. Entre los proyectos contemplados, figura la exportación de gas natural (2 millones de m<sup>3</sup> diarios) desde Entre Ríos hasta Uruguayana, donde se instalará una central termoeléctrica que se construirá por iniciativa privada. Participan de este acuerdo las empresas argentinas YPF y Transportadora del Gas del Norte y las brasileñas Petrobrás, Electrobrás y la Compañía Estatal de Energía Eléctrica de Río Grande do Sul. El gasoducto demandará una inversión de US\$120 millones y la totalidad del proyecto US\$240 millones. A fines de 1996 debían estar definidos los detalles de acuerdo (precio del gas, condiciones de abastecimiento y plazos) y en 1998 deberán estar finalizadas las obras.
- **Argentina y Uruguay:** Existe un proyecto de construcción de un gasoducto entre Paraná y Fray Bentos, con una extensión de 265 km y una inversión estimada en US\$200 millones. Otro proyecto contempla un gasoducto desde el litoral argentino hasta Santa Lucía, con una inversión estimada en US\$400 millones. Ambos gasoductos podrían extenderse hasta Montevideo y, en el caso del segundo, incluso hasta el sur de Brasil.

---

<sup>66</sup> El INTAL ha publicado recientemente un informe sobre "Integración Energética en el Cono Sur". Este informe incluye un relevamiento de los distintos proyectos en estudio en la subregión.

## 2. *Interconexión eléctrica*

- **Argentina y Brasil:** El Protocolo de Intenciones sobre Cooperación e Interconexión Energética firmado entre Argentina y Brasil a principios de 1996 tenía entre los proyectos contemplados dos referidos al suministro de energía eléctrica de Argentina hacia el país vecino: a) una central hidroeléctrica en Garabí, sobre el río Uruguay, con una potencia total de 1.800 Mw, una producción media de 6.100 Gwh/año y una inversión requerida de US\$1.800 millones (a concesionarse), y b) la interconexión de los sistemas eléctricos mediante la construcción de una estación convertidora de frecuencia de Garabí,<sup>67</sup> que tendrá una capacidad de 450 Mw, luego ampliada a 900 Mw, y una inversión prevista de US\$ 220 millones.<sup>68</sup> Otros dos proyectos sobre el río Uruguay, que se encuentran en estudio de prefactibilidad son: a) La central Roncador de 2.700 Mw de potencia instalada, 9.300 Gwh/año de generación media y una inversión requerida de US\$3.200 millones, y b) la central San Pedro de 750 Mw de potencia total, 3.700 Gwh/año de producción media y una inversión estimada en US\$1.950 millones.
- **Argentina y Paraguay:** existen tres proyectos sobre el río Paraná: a) el Complejo Yacyretá-Apipé con una potencia instalada de 3.200 Mw, producción anual de 20.300 Gwh y una inversión estimada en US\$7.500 millones de dólares (solamente parte de las turbinas se encuentran operando y está a la espera de licitación para transferir la operación y mantenimiento del complejo al sector privado); b) construcción de la central de Corpus Christi, con una potencia instalada de 4.600 Mw, una generación media de 20.000 Gwh/año y una inversión estimada de US\$3.700 millones (su construcción y operación estará a cargo del sector privado bajo la modalidad de concesión de obra pública); c) construcción de la central Itatí-Itacorá, un aprovechamiento hidroeléctrico compensador de la central Yacyretá con una potencia prevista de 1.700 Mw, generación media de 11.300 Gwh/año y una inversión estimada de US\$2.400 millones (proyecto en inventario).
- **Argentina, Brasil y Paraguay:** Existe un proyecto de interconexión eléctrica entre las centrales hidroeléctricas de Itaipú (que opera entre Brasil y Paraguay), Corpus y Yacyretá, para incrementar la seguridad de abastecimiento en los mercados eléctricos. La inversión requerirá de US\$150 millones.
- **Argentina y Uruguay:** construcción de la central Compensación Salto Grande sobre el río Uruguay, con una potencia instalada de 400 Mw y 2.000 Gwh/año de generación (proyecto en inventario).
- **Brasil y Uruguay:** Interconexión entre Candiota y San Carlos<sup>69</sup> (con una inversión de US\$145 millones) e interconexión entre Rivera y Livramento (US\$ 35 millones). Como Uruguay está interconectado con la Argentina por medio de la central de Salto Grande, la interconexión con Brasil posibilitará el intercambio de energía entre los tres países.

## C. **Acuerdos en el sector de transporte y comunicaciones**

- **Acuerdo de Transporte Multimodal:** Brasil ha sido el primer Estado Parte en implementar la expedición de certificados para el transporte multimodal (que combina medios terrestres, ferroviarios, fluviales y marítimos) entre los cuatro países. En septiembre de 1996 se extendieron las primeras autorizaciones. Por esta modalidad, un único operador hace los trámites, la consolidación de las cargas y la entrega efectiva a través del sistema puerta a puerta, sin importar el medio de transporte utilizado. El operador es el que se encarga de contratar los buques, trenes y camiones de acuerdo a las necesidades. Con este sistema la carga es lacrada en el lugar de origen y abierta sólo en el destino final, acortándose los

---

<sup>67</sup> Argentina utiliza 50 Hz y Brasil 60 Hz.

<sup>68</sup> Ya existe una planta convertidora en Paso de los Libres-Uruguayana que se estrenó a fines de 1995. Esta obra, de una potencia mucho menor (50 Mw), constituye la primer obra física de integración energética entre Argentina y Brasil.

<sup>69</sup> Uruguay, a igual que Argentina, opera con 50 Hz.

tiempos de traslado. Uruguay ya incorporó el Acuerdo a su legislación interna y está en vías de implementarlo. En la Argentina y Paraguay se están debatiendo en los respectivos congresos nacionales proyectos de ley para su puesta en vigencia.

- **Acuerdo sobre Servicios Aéreos Subregionales:** Los socios firmaron en Fortaleza junto con Bolivia y Chile un acuerdo sobre Servicios Aéreos Subregionales que regulará los servicios aéreos regulares de pasajeros, carga y correo en ruta que no están atendidos por los servicios aéreos regionales de los acuerdos bilaterales que seguirán vigentes. La concesión de derechos a las empresas que quieran hacer nuevos recorridos estará a cargo de los Estados Parte. Se acordó que el número de frecuencias y el equipo a ser utilizado deberán ser adecuados al potencial del tráfico. Las autoridades aeronáuticas de cada país involucrado serán las responsables de evitar todo exceso de capacidad que no concuerde con el potencial del tráfico y pueda ser considerado como una práctica anticomercial.<sup>70</sup> Hasta ahora sólo podían utilizarse los aeropuertos de las principales ciudades de cada país para realizar vuelos internacionales. A partir del acuerdo se habilitarán los restantes aeropuertos, posibilitando la conexión con ciudades del interior de los países y ciudades fronterizas.<sup>71</sup> El convenio requerirá la construcción, modernización y ampliación de los aeropuertos.

---

<sup>70</sup> El aumento en la oferta de líneas aéreas regionales y de la frecuencia de vuelos puede desencadenar una sobreoferta de asientos y una competencia desleal por parte de algunas empresas que fijan tarifas inferiores a sus costos.

<sup>71</sup> En Brasil existen 48 aeropuertos, de los cuales por el momento sólo cuatro son usados para vuelos internacionales. Una situación similar impera en otros países.

## **CAPITULO VII. RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS**

Las negociaciones económicas externas del MERCOSUR se desarrollan en diversos frentes simultáneamente: a) el ámbito multilateral de la Organización Mundial de Comercio (OMC); b) el ámbito intra-ALADI (“plurilateralización” de las preferencias incluidas en los convenios bilaterales y conclusión de nuevos acuerdos de libre comercio con otros miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-); c) el ámbito hemisférico (donde se ha puesto en marcha un proceso tendiente a negociar un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas -ALCA- para el año 2005); y d) el ámbito de las negociaciones con la Unión Europea y sus Estados Parte lanzadas con la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional de diciembre de 1995. A estos cuatro ámbitos se agregan otros contactos desarrollados con interlocutores regionales seleccionados, tales como el Acuerdo de Libre Comercio Australia-Nueva Zelanda.

Dado que las demandas derivadas de cada uno de estos ámbitos de negociación es diferente, la agenda que se desprende de ellos abarca una amplia variedad de temas. La multiplicación de los interlocutores coloca, además, una pesada carga de negociación y plantea ineludibles demandas de consistencia.

### **A. El ámbito multilateral: la Organización Mundial de Comercio**

El MERCOSUR ha sido presentado ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) como unión aduanera en el marco del artículo XXIV del GATT-94. Como resultado de esta presentación se creó un grupo de trabajo especial en el ámbito del Comité de Acuerdos Regionales encargado de examinar la compatibilidad del acuerdo preferencial con las reglas del organismo multilateral. Para responder a las exigencias de este examen, el GMC estableció un grupo ad-hoc MERCOSUR-OMC encargado de preparar la participación de los representantes regionales en las reuniones de dicho grupo de trabajo, la primera de las cuales se celebró en octubre de 1995 y la segunda en septiembre de 1996, en ambas ocasiones en Ginebra. La tercera reunión está prevista para el mes de marzo o abril de 1997.

En las dos reuniones los Estados Parte dieron inicio a la respuesta del cuestionario elaborado por otros miembros de la OMC. Un tema recurrente en las tareas del Grupo ad-hoc ha sido la elaboración de una posición negociadora y una posible oferta de compensaciones para formular en aquellos casos en que se reciban reclamos por parte de otros miembros de la OMC debido a que los aranceles consolidados en la OMC son inferiores al AEC. Dado que la mayoría de los casos detectados involucran a Paraguay y el volumen de comercio implicado es reducido, las compensaciones no debieran ofrecer mayores dificultades. A efectos de cumplir con lo establecido en el Artículo XXIV: 6 del GATT-94, el MERCOSUR también debe presentar información a la OMC con relación a dichos casos.

Otro tema que ha ocupado a los socios en su relación con la OMC es la definición y análisis de las concesiones recibidas y ofrecidas en el ámbito del Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC) entre países en desarrollo, cuya segunda rueda de negociaciones concluyó el 31 de diciembre de 1996.

La reunión ministerial de la OMC realizada en Singapur en diciembre de 1996 constituyó una nueva oportunidad para avanzar en el proceso de desarrollo de una visión común y una agenda compartida en torno a ciertos temas clave del régimen multilateral de comercio. Para hacer frente a esta demanda de consistencia, el GMC había resuelto la coordinación de las políticas entre los Estados Parte con vistas a las reuniones programadas del ALCA y la OMC. Como es sabido, entre los países miembros han prevalecido distintas posiciones respecto a algunos temas de la agenda multilateral, las que se han reflejado en la intensidad y orientación con que éstos se trataron en el pasado (como, por ejemplo, la liberalización del comercio agrícola, del sector servicios, de los regímenes de compras gubernamentales, etc.).

No obstante este hecho, durante la reunión ministerial de Singapur los socios mantuvieron una posición común en torno a la propuesta de reiteración del compromiso de retomar las negociaciones para mejorar el acceso a los mercados agrícolas, a la cuestión del vínculo entre el regionalismo y el régimen multilateral



de comercio y al tratamiento a otorgarse a la cuestión de los estándares laborales, entre otros. Dadas las características de su patrón de comercio, los Estados Parte del MERCOSUR comparten un interés común en un régimen de comercio multilateral caracterizado por disciplinas efectivas, lo que se ha reflejado en una activa participación en algunos de los órganos de reciente creación (como el Organismo de Solución de Diferencias o el Comité de Comercio y Medio Ambiente).

## **B. El ámbito intrarregional: la ALADI**

El MERCOSUR es un participante activo en las relaciones comerciales intra-ALADI. En efecto, durante 1995 sus países miembros contribuyeron con un 64,4% del total de las exportaciones realizadas por los miembros sudamericanos de la ALADI y con un tercio de las exportaciones totales de los países de América Latina y el Caribe. Del mismo modo, las exportaciones intra-MERCOSUR representaron un 60,3% de las exportaciones intrazona de los miembros sudamericanos de la ALADI y un 35,6% de las exportaciones intrazona totales de los países de América Latina y el Caribe. Estos hechos convierten al MERCOSUR en un actor relevante en el marco de la red de acuerdos comerciales preferenciales que vincula entre sí a las economías de la región.

El establecimiento de la unión aduanera a partir del 1 de enero de 1995 debió haber producido la caducidad formal de las preferencias bilaterales negociadas con otros miembros de la ALADI y su reemplazo por preferencias “plurilaterales”. Para llevar adelante dichas renegociaciones el GMC emitió dos resoluciones por las que estableció las pautas para el tratamiento del llamado Patrimonio Histórico y para la negociación de acuerdos de libre comercio con otros miembros de la ALADI.

Como dichas renegociaciones han llevado más tiempo que el inicialmente esperado, el plazo de caducidad de las preferencias bilaterales fue sucesivamente prorrogado. En el interín se “plurilateralizaron” las preferencias con Bolivia (diciembre de 1995) y se concluyeron sendos acuerdos de libre comercio con Chile (junio de 1996) y Bolivia (diciembre de 1996). Con los restantes miembros de la ALADI se desarrollaron negociaciones de distintos niveles e intensidad.

Hasta la fecha el MERCOSUR y México han realizado cuatro reuniones para regularizar la situación planteada por la no extensión de las preferencias concedidas por México a los otros miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), aplicando los principios del Protocolo Interpretativo del Artículo 44 del Tratado de Montevideo. Tres de estas reuniones se realizaron en 1995 y la cuarta tuvo lugar en agosto de 1996. Como resultado, ambas partes convinieron prorrogar la vigencia de los acuerdos comerciales bilaterales vigentes y continuar con reuniones para alcanzar un nuevo acuerdo. La reunión de agosto de 1996 concluyó con el compromiso de iniciar negociaciones para un nuevo acuerdo que sustituya todos los acuerdos bilaterales y regionales vigentes en el marco de la ALADI.

Las delegaciones de México y el MERCOSUR concluyeron que el acuerdo a negociarse: a) tendrá un carácter transitorio, será esencialmente comercial y sustituirá a los acuerdos vigentes en el marco de la ALADI; b) cubrirá los productos que constan en el patrimonio histórico y otros productos de interés para los países participantes (con concesiones producto por producto bajo el principio de reciprocidad, aunque por razones de sensibilidad algunos productos podrían ser excluidos de este criterio); y c) definirá las compensaciones al amparo del Protocolo Interpretativo del Artículo 44 del Tratado de Montevideo, las que serán tratadas como un elemento integrado en el paquete general de las negociaciones.

El acta final de la reunión también especificó que el nuevo acuerdo contemplará niveles de preferencia que serán definidos durante el proceso negociador, aunque aún no se alcanzaron definiciones respecto a si se adoptarán residuales arancelarios (como propone México) o preferencias arancelarias porcentuales (como ha privilegiado el MERCOSUR en todos sus acuerdos). En noviembre de 1996 las partes negociadoras también intercambiaron propuestas para la parte normativa del acuerdo. Los acuerdos comerciales vigentes se prorrogaron, entretanto, hasta el 30 de septiembre de 1997. Un obstáculo para la multilateralización de las preferencias bilaterales existentes es que el acuerdo bilateral Uruguay-México incluye una alta proporción del universo arancelario con concesiones.

Las negociaciones con los miembros de la Comunidad Andina han avanzado con mayor lentitud debido a las dificultades para definir el formato del acuerdo. Los países del MERCOSUR también evaluaron que las renegociaciones del Patrimonio Histórico no atendían los intereses del agrupamiento ni sentaban las bases para el desarrollo futuro de un acuerdo de libre comercio. Por tal motivo se convino extender las negociaciones y el plazo de vigencia de los acuerdos bilaterales hasta el 30 de septiembre de 1997, previéndose en junio de ese año evaluar la posibilidad de extenderlos nuevamente hasta el 31 de diciembre de 1997.

Ya se ha acordado que el formato de las negociaciones será entre agrupamientos y que, aparentemente, en una primera etapa éstas se concentrarán en la definición de normas relativas al comercio de bienes (Cronograma de Desgravación, Régimen de Origen, Solución de Controversias, Salvaguardas, Valoración Aduanera, etc). Otros temas de interés como inversiones, comercio de servicios, transportes, etc. serán abordados en una etapa posterior. Se prevé la existencia de tres categorías de productos: a) el Patrimonio Histórico: a ser desgravado en un plazo de 8 años a partir del margen de preferencia que se acuerde (excepto los bienes que se incorporen a la lista de productos sensibles); b) los productos nuevos (que tendrán un margen mínimo de preferencia del 40%); y c) la lista de productos sensibles. Probablemente, el formato del acuerdo seguirá los lineamientos de los anteriores acuerdos concluidos por el MERCOSUR. Las diferencias en las posiciones de ambos agrupamientos giran en torno al plazo de la desgravación, los márgenes de preferencia iniciales, la cobertura del acuerdo, el tratamiento de los productos agropecuarios, la existencia o no de trato diferenciado, las zonas francas y los mecanismos de valoración aduanera.

### ***1. El acuerdo de libre comercio MERCOSUR-Chile***

En junio de 1996, y después de dos años de negociaciones, el MERCOSUR concluyó un acuerdo de libre comercio con Chile, que entró en vigor el 1 de octubre del mismo año bajo la forma de un Acuerdo de Complementación Económica (ACE). Para el MERCOSUR, la importancia del acuerdo con Chile radica no sólo en el potencial de comercio involucrado sino, también, en su importancia como patrón y precedente de futuras negociaciones con los restantes miembros de la ALADI. En efecto, el acuerdo con Chile fue el primer convenio de libre comercio del MERCOSUR con terceros países. Si bien desde la firma del Tratado de Asunción en 1991 se había dejado una puerta abierta para la adhesión de Chile, este país se inclinó por la negociación de un acuerdo de libre comercio, que finalmente se concretó en el celebrado en junio de 1996.

Las diferentes posturas negociadoras de Chile y el MERCOSUR se pusieron de manifiesto desde la primera ronda de negociaciones celebrada en septiembre de 1994, y abarcaron ámbitos tan diversos como la cobertura del acuerdo; la modalidad de desgravación arancelaria; el tratamiento del patrimonio histórico, productos nuevos, sensibles y excepciones; el tratamiento de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR); las restricciones no arancelarias; y los criterios a aplicar frente a negociaciones extrarregionales y modificaciones del arancel general. Hasta marzo de 1996 las negociaciones en torno a la composición de las listas de bienes y a la temporalidad y productos incluidos entre las excepciones, fueron particularmente difíciles.

El Acuerdo de Complementación Económica firmado en junio de 1996 incluye un programa de liberación comercial que contempla desgravaciones progresivas y automáticas sobre los aranceles vigentes para terceros países. Se estableció un programa de Desgravación General a ocho años que comienza con una preferencia inicial del 40%; una lista de productos sensibles a diez años que comienza con una rebaja de 30% fija durante tres años y reducciones lineales a partir del cuarto; una lista de productos sensibles especiales con tres años de gracia en los que se mantiene el arancel completo y desgravación lineal entre el cuarto y el décimo año; una lista de productos de alta sensibilidad en los que la desgravación sólo comienza a partir del décimo año y se prolonga hasta el año quince (con excepción del azúcar cuya desgravación comienza en el año once y concluye en el dieciséis); y finalmente el caso del trigo y la harina de trigo que se desgravarán totalmente en el año dieciocho según una metodología a definirse en el octavo año de vigencia del acuerdo.

El Patrimonio Histórico de bienes no sensibles fue multilateralizado y desgravado a ocho años a partir de la mayor preferencia vigente, conformando una lista ad-hoc. Para los productos del Patrimonio Histórico incluidos en las listas de Sensibles, Sensibles Especiales o Alta Sensibilidad se negoció caso por caso bi o multilateralmente el mantenimiento o aumento de la preferencia y, en algunos casos, el establecimiento de cupos preferenciales.

El acuerdo prohibió el establecimiento de nuevos gravámenes, derechos o tasas por encima de los existentes al momento de su firma; dispuso el relevamiento, “*stand still*” y progresivo dismantelamiento de las RNAs existentes; y excluyó del tratamiento preferencial a los bienes provenientes de zonas francas. El acuerdo también estableció un régimen general de origen basado en el cambio de posición arancelaria (salto de partida), complementado con un requisito de 60% del valor FOB de contenido regional y requisitos específicos para determinados productos.

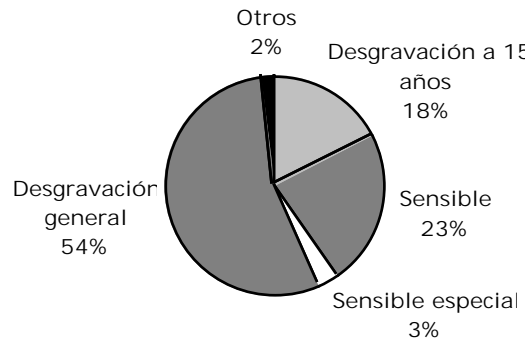
En materia de prácticas desleales de comercio se estableció la aplicabilidad de las legislaciones nacionales consistentes con los acuerdos del GATT/OMC. El acuerdo también previó la puesta en vigencia de un régimen de medidas de salvaguardia a partir del 1 de enero de 1997 y de un procedimiento arbitral para resolver controversias a partir del cuarto año del inicio del acuerdo. En materia de valoración aduanera el acuerdo refiere al código sobre esa materia acordado en la OMC y, por lo que toca a las bandas de precio aplicadas por Chile, se registró el compromiso de no incluir nuevos productos, modificar los mecanismos o aplicarlas de manera tal que se deteriore el acceso al mercado. Las partes se comprometieron a respetar los compromisos asumidos en el marco de la OMC con respecto a los subsidios a la exportación y a intercambiar listas con los incentivos vigentes en cada caso.

También se estableció que los beneficios otorgados por los regímenes nacionales de *draw back* o importación temporaria serán compatibles con el usufructo de las preferencias derivadas del acuerdo sólo hasta el quinto año (inclusive) del inicio del acuerdo. Asimismo se fijó un marco para la liberalización del comercio de servicios (en la definición amplia adoptada en el GATS), aunque no se establecieron compromisos de plazo o secuencia, y se creó una Comisión Administradora encargada de administrar y evaluar el acuerdo.

La cuestión relativa a la cláusula de nación más favorecida (materia de importantes divergencias) fue finalmente saldada estableciendo plazos más cortos para la notificación de nuevos acuerdos y negociación de concesiones y compensaciones que los establecidos en el Protocolo Interpretativo del Artículo 44 del Tratado de Montevideo. El mecanismo de resolución de controversias será el encargado de laudo en caso de fracasar las negociaciones previstas. El Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR también incluyó un Protocolo de Integración Física en el que se reafirman los compromisos de inversión adoptados por Chile y Argentina para el mejoramiento de los pasos fronterizos habilitados.

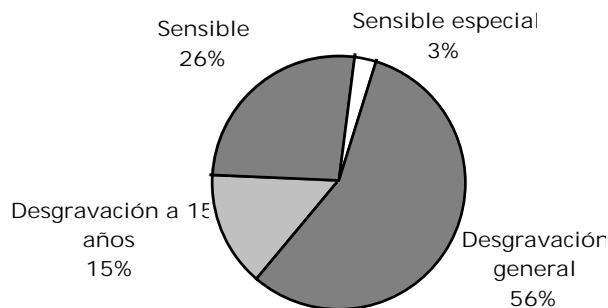
Los Gráficos VII.1 y VII.2 muestran la situación arancelaria después del acuerdo de los 100 principales productos exportados por MERCOSUR a Chile y por Chile al MERCOSUR en 1995, respectivamente. Como puede verse, algo más de la mitad de los principales productos comerciados están incluidos en la lista de desgravación general.

**GRAFICO VII.1:  
MERCOSUR: SITUACIÓN ARANCELARIA DE LOS 100 PRINCIPALES  
PRODUCTOS EXPORTADOS A CHILE (1995)**



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

**GRAFICO VII.2:  
CHILE: SITUACIÓN ARANCELARIA DE LOS 100 PRINCIPALES  
PRODUCTOS EXPORTADOS AL MERCOSUR (1995)**



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

Si el universo considerado es el total de las exportaciones del MERCOSUR a Chile en 1995, un 62% del valor de dichas exportaciones fue incluido en la lista de desgravación general, un 22% en la de productos sensibles con quince años o más de desgravación, un 14% con la lista de productos sensibles y un 2% en la de sensibles especiales. Los sectores que exhiben una mayor proporción del valor de sus exportaciones incluidas en listas con plazos de quince años o más son el sector de alimentos y bebidas (76%), agrícola, frutícola, silvícola y pesca extractiva (35,9%), y productos metálicos, eléctricos, transporte y otros (32%). Por lo que respecta a las exportaciones de Chile al MERCOSUR, un 67% del valor exportado en 1995 fue incluido en la lista de desgravación general, un 20% en la de productos sensibles, un 10% en productos sensibles con quince años o más de desgravación, y un 2% en sensibles especiales. Los sectores con mayor incidencia de productos en listas con plazos de desgravación de quince años o más son el sector agrícola, frutícola, silvícola y pesca extractiva (43,7%), alimentos y bebidas (21%) y productos metálicos, eléctricos, transporte y otros (20,5%).

En el mes de octubre de 1996 se realizó la primer reunión de la Comisión Administradora del Acuerdo de Complementación Chile-MERCOSUR, oportunidad en la que se aprobó su reglamento de funcionamiento. Los temas asignados para la supervisión y tratamiento de la Comisión incluyen, entre otros: a) la puesta en vigencia de un régimen de medidas de salvaguardia antes del 1 de enero de 1997; b) la designación de ocho expertos nacionales y ocho expertos de terceros países a los tres meses de vigencia del acuerdo para participar en la segunda etapa del procedimiento acordado de solución de controversias; c) el intercambio de las medidas reglamentarias pertinentes en materia de normas técnicas y fitosanitarias en un plazo de seis meses para su revisión; d) la definición de los requisitos específicos de origen para los productos de computación y telecomunicaciones en un plazo de seis meses; e) la identificación y análisis de los incentivos vigentes a las exportaciones en un plazo de doce meses; f) negociación y acuerdo de un procedimiento arbitral antes del inicio del cuarto año del acuerdo; y g) la evaluación y propuesta de un régimen para el tratamiento del sector automotriz antes del cuarto año.

Un mes más tarde se realizó una reunión extraordinaria de la Comisión en la que: a) se examinaron posibles fórmulas para establecer canales de comunicación para que los sectores productivos presenten recomendaciones a la Comisión Administradora; b) se expuso el estado de situación de las conversaciones internas en el MERCOSUR sobre comercio de servicios y el tratamiento del tema en algunos acuerdos de Chile con otros países de la ALADI; c) se extendió hasta el 31 de marzo de 1997 el plazo para acordar un régimen de salvaguardias, del que ya existe un texto común con las divergencias identificadas; y d) se inició el intercambio de opiniones referidas a los requisitos específicos de origen en los sectores de informática y telecomunicaciones que deben estar decididos antes del 31 de marzo de 1997. La reunión extraordinaria de noviembre de 1996 también sirvió de escenario para la exteriorización de los dos primeros conflictos en torno a medidas comerciales practicadas por alguno de los miembros del acuerdo. Así, mientras que Chile solicitó confirmación de la existencia de disposiciones brasileñas que limitan el plazo de financiamiento para las importaciones (especialmente en los sectores textiles y gráfico) y el establecimiento de precios mínimos para la importación (en esos mismos sectores), los miembros del MERCOSUR manifestaron su preocupación por los efectos de la sentencia en primera instancia que cuestiona el reconocimiento de las autoridades de fiscalización de las exportaciones de carnes del MERCOSUR a Chile.

## **2. *El acuerdo de libre comercio MERCOSUR-Bolivia***

En la cumbre presidencial de Fortaleza celebrada en diciembre de 1996 el MERCOSUR y Bolivia suscribieron un Acuerdo de Complementación Económica que entrará en vigor el 1 de abril de 1997 e incluye un Programa de Liberalización Comercial que en forma paulatina y automática liberalizará el comercio recíproco. El nuevo acuerdo reemplaza al ACE 34 acordado en diciembre de 1995 y a través del cual se unificaron las concesiones recibidas y otorgadas por cada uno de los miembros del MERCOSUR y Bolivia. Bolivia fue autorizada por sus socios de la Comunidad Andina para negociar individualmente.

Los productos incluidos en el ACE 34 serán incorporados al nuevo acuerdo con rebajas arancelarias de entre 30 y 80%, las que aumentarán hasta llegar a la desgravación total en un plazo de diez años. Los productos que gozan de una preferencia mayor del 80% en el ACE 34 serán desgravados totalmente a partir de la vigencia del nuevo instrumento.

Como en el caso del acuerdo con Chile, el convenio con Bolivia incluye distintas categorías de productos sensibles, algunos de los cuales mantendrán un plazo de diez años para la desgravación total pero partiendo de márgenes menores de preferencia y su congelamiento por un número variado de años. Un grupo de bienes tendrá su desgravación postergada hasta enero del año 2005 y alcanzará un margen de preferencia del 100% en quince años. Los productos correspondientes a la cadena productiva del azúcar y las oleaginosas serán desgravados totalmente luego de dieciocho años de iniciado el acuerdo.

El Programa de Liberalización Comercial acordado supone que casi el 95% del universo arancelario -que involucra más del 80% del comercio- alcanzará la eliminación total de sus gravámenes de importación

antes del décimo año. Para el resto de las mercaderías los aranceles desaparecerán en un máximo de dieciocho años. El acuerdo incluye aspectos normativos vinculados a las restricciones no-arancelarias, régimen general de origen, medidas de salvaguardia y mecanismos de solución de controversias. El acuerdo crea una comisión encargada de administrarlo y un Comité Asesor Empresarial integrado por organizaciones empresariales de cúpula.

Bolivia tiene un grado significativo de vinculación económica con el MERCOSUR, a pesar que este mercado ha reducido su importancia como destino para las exportaciones bolivianas en los últimos años (especialmente como resultado de la contracción de las ventas de gas natural a la Argentina). En 1995 un 13,9% de las exportaciones bolivianas se dirigieron al MERCOSUR (en comparación con casi un quinto que se dirigió a los miembros del Pacto Andino), en tanto que los miembros del MERCOSUR abastecieron un 28,2% de las importaciones bolivianas (en comparación con un 4,2% de las importaciones provenientes del Pacto Andino).

Uno de los obstáculos principales para una vinculación más intensa entre las economías del MERCOSUR y Bolivia es la carencia de infraestructura adecuada de transporte. Aún no existe una vinculación terrestre por carretera operable en cualquier condición climática entre Bolivia y Brasil o Paraguay, y las conexiones con Argentina son precarias.

Las conexiones ferroviarias (tradicionalmente importantes) requieren de fuertes inversiones para su modernización. Con todo, Bolivia podría proveer un vínculo terrestre importante entre el oeste brasileño y los puertos del Pacífico (especialmente Arica, hacia donde acaba de concluirse una carretera).

Para los países del MERCOSUR el comercio involucrado con Bolivia no es significativo en términos globales, pero el acuerdo representa un paso importante en la dirección de constituir una red de acuerdos de libre comercio sudamericanos vinculados a la unión aduanera. Bolivia tiene también el potencial de transformarse en un importante proveedor de gas natural a centros urbanos brasileños.

### **C. El ámbito hemisférico: las negociaciones del ALCA<sup>72</sup>**

Las relaciones con el principal mercado del hemisferio son de singular importancia para el MERCOSUR. En junio de 1991 los Estados Parte firmaron con Estados Unidos un Acuerdo de Comercio e Inversión (conocido como el “acuerdo 4+1”) que estableció un Consejo Consultivo y una agenda amplia de negociación. Dicho Consejo celebró varias reuniones durante los primeros años que siguieron a su puesta en marcha sin obtener progresos significativos.

A partir de diciembre de 1994 la agenda comercial del “acuerdo 4+1” en la práctica se subsumió en las negociaciones hemisféricas lanzadas en la Cumbre Presidencial de las Américas. La primera reunión anual de Ministros de Comercio realizada en Denver a mediados de 1995 estableció siete grupos de trabajo, cuyos objetivos fueron la recopilación de información y la formulación de recomendaciones a la reunión ministerial celebrada en Cartagena en marzo de 1996. En esa oportunidad se materializó la creación de cuatro nuevos grupos de trabajo y se convino el establecimiento de un nuevo grupo con ocasión de la reunión a celebrarse en Belo Horizonte (Brasil) en 1997. En la reunión ministerial de Cartagena también se instruyó a los viceministros a examinar los distintos enfoques para alcanzar el ALCA y a formular recomendaciones, así como a evaluar cómo y cuándo iniciar las negociaciones del ALCA. Se reiteró también el compromiso de concluir las negociaciones a más tardar en el año 2005 y de lograr avances concretos hacia ese objetivo antes de fines de este siglo.

---

<sup>72</sup> El BID en conjunto con la OEA y la CEPAL, a través del Comité Tripartito, está apoyando a los Grupos de Trabajo del ALCA en la etapa de relevamiento de información sobre las diversas áreas temáticas bajo análisis.

No hay duda que el ritmo y la marcha del proceso hemisférico dependerá en buena medida de la iniciativa y del compromiso de Estados Unidos. Del mismo modo, es igualmente evidente que el proceso hemisférico difícilmente podrá avanzar sin una participación constructiva y dinámica del MERCOSUR. Algunos de los temas en los que se exteriorizaron diferencias en la reunión ministerial de Cartagena incluyen, entre otros: el tratamiento de las cuestiones de medio ambiente y derechos de los trabajadores, el enfoque sobre la construcción del ALCA y los plazos para obtener resultados y la relación entre el ALCA y la OMC.

La introducción en la agenda del ALCA del tema de medio ambiente y derechos de los trabajadores ha sido una prioridad de Estados Unidos. Si bien la declaración de Cartagena incluye ambos temas en el proceso del ALCA de manera más explícita que anteriormente, se adoptó un tratamiento diferenciado para cada uno de ellos en consonancia con su situación dentro de la OMC. En efecto, mientras que se vinculó la creación de un “grupo de estudio” sobre el medio ambiente a los resultados de la reunión ministerial de Singapur de la OMC, el tema laboral fue dejado bajo la consideración de los Ministros de Trabajo a los que sólo se solicitó que mantengan informados a sus colegas de comercio.

El debate ministerial producido en la cumbre de Cartagena también mostró divergencia de diferentes posiciones sobre los caminos más apropiados para la construcción del ALCA y los plazos para iniciar las negociaciones y obtener resultados. En esta materia, el MERCOSUR ha respaldado la fórmula de “convergencia de los acuerdos subregionales existentes”, aunque sin explicitar la forma en que ésta habrá de producirse. Del mismo modo, los socios han insistido en asegurar un progreso sólido, permanente y consensuado antes que privilegiar la obtención de resultados tempranos (*early harvest*). La característica de los compromisos del ALCA vis-a-vis los que emanan de la OMC también ha sido materia de intercambio sustantivo. Los Estados Parte del MERCOSUR han respaldado estándares altos para el ALCA, pero no necesariamente más estrictos que los de la OMC (OMC-plus). Un área donde esta cuestión se planteó de manera explícita es la referida a compras gubernamentales.

Los miembros del MERCOSUR conducen su participación en el proceso del ALCA a través de la coordinación realizada en el marco del Grupo ad-hoc Relaciones Externas MERCOSUR-ALCA, donde se realizan reuniones previas de coordinación en todas las instancias. Los miembros del MERCOSUR han advertido la necesidad de desarrollar un esfuerzo de negociación intrasubregional en áreas donde aún no existe una posición común, reservándose el derecho de actuación individual en tales casos previa notificación a los demás Estados Parte.

En la primera de las reuniones viceministeriales (realizada en Florianópolis en septiembre de 1996) antes de la reunión ministerial de Belo Horizonte, el MERCOSUR propuso lineamientos para desarrollar las negociaciones del ALCA. Estos consisten en tres etapas que permitan avanzar gradualmente basándose en el principio de *single undertaking* y desarrollo de un acuerdo amplio y equilibrado.

La primera etapa (*business facilitation*) podría satisfacer la demanda de una “cosecha temprana” en áreas tales como documentación aduanera, certificación de origen, facilitación del transporte de mercaderías, reconocimiento de certificados sanitarios y fitosanitarios, publicaciones para el sector privado, etc.

La segunda etapa debería iniciarse al culminar las tareas encomendadas a los grupos de trabajo y abarca una serie no definida de temas en los que no esté en juego el acceso a los mercados y sus disciplinas correspondientes (medidas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, etc.).

La tercera etapa sería la de “negociaciones sustantivas”, las que podrían desarrollarse de manera escalonada primero en materia de bienes y, posteriormente, en áreas como servicios, compras gubernamentales, etc. Aún no ha habido reacciones a esta propuesta, aunque es previsible que requerirá un mayor grado de precisión especialmente por lo que se refiere a los contenidos de la segunda etapa. Por lo que respecta a las áreas de acción inmediata, en su reunión de diciembre el GMC resolvió que se defina una propuesta del MERCOSUR para presentar en la próxima reunión de cada Grupo de Trabajo.

## **D. Las negociaciones con la Unión Europea**

En el mes de junio de 1996 tuvo lugar en Bruselas la primera reunión de la Comisión Mixta Unión Europea-MERCOSUR establecida en el acuerdo de diciembre de 1995. En esa oportunidad se aprobaron las reglas provisionales de funcionamiento de la Comisión Mixta y también las reglas provisionales de funcionamiento y las líneas directrices de la Subcomisión Comercial también creada en diciembre de 1995.

La Comisión Mixta tendrá como funciones impulsar las relaciones comerciales, intercambiar opiniones sobre toda cuestión de interés común relativa a la ulterior liberalización comercial y a la cooperación, presentar propuestas y evaluar propuestas e informes que le presente la subcomisión comercial. La Comisión Mixta estará integrada por representantes de los miembros del Consejo y de la Comisión Europea y representantes del GMC del MERCOSUR. La Comisión Mixta también prevé un mecanismo de consultas a solicitud de una de las partes.

La Subcomisión comercial tendrá como funciones asegurar el cumplimiento de los objetivos comerciales previstos en el Acuerdo Marco Interregional y preparar los trabajos para la liberalización ulterior de los intercambios. Las reuniones se celebrarán dos veces por año, aunque podrán realizarse reuniones extraordinarias si así se lo determina. La Subcomisión comercial incluirá tres grupos de trabajo (Bienes, Servicios y Disciplinas Comerciales). Las líneas directrices planteadas por la Comisión Mixta a la Subcomisión Comercial incluyen el fomento del incremento y la diversificación de los intercambios comerciales, la preparación de la ulterior liberalización progresiva y recíproca de los intercambios y la creación de condiciones que favorezcan el establecimiento de la Asociación Interregional, teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos productos y de conformidad con la OMC. La Subcomisión comercial también dispone de un mecanismo de consultas para sus temáticas específicas.

La Subcomisión comercial se reunió por primera vez en Belo Horizonte en noviembre de 1996. En esa ocasión se definieron las directrices de los tres grupos de trabajo y el procedimiento de consultas comerciales. El grupo de trabajo de Bienes deberá analizar los intercambios actuales, identificar productos sensibles y prioritarios para las partes y sugerir acciones para el aumento y diversificación del intercambio de bienes. Sin embargo, no se definieron calendarios ni compromisos específicos. El grupo de trabajo sobre Servicios, por su parte, definió un programa de trabajo amplio y poco preciso, en el que se incluye la definición de una metodología para analizar los flujos de comercio de servicios entre las partes, el análisis de dichos intercambios y la identificación de sectores sensibles y prioritarios.

En materia de Normas y Disciplinas Comerciales se dispuso el análisis de una amplia variedad de temas referidos a esa materia (nomenclaturas aduaneras, normas sanitarias, normas de origen, mecanismos de salvaguardia, políticas de competencia, etc.), la exploración de las posibilidades de negociar acuerdos de reconocimiento mutuo, la identificación de campos prioritarios o sensibles y el intercambio de información sobre medidas adoptadas en estos campos. El procedimiento de consultas comerciales estableció los mecanismos para su realización, las que contrariamente a los deseos originales del MERCOSUR, probablemente se extenderán a materias de orden bilateral.

Como puede advertirse del anterior recuento, las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea abarcan una amplia variedad de temas y se encuentran en una fase de relevamiento de información. La falta de cronogramas y calendarios precisos en cada uno de los grupos de trabajo, la envergadura de la tarea y el contenido de la agenda no permite anticipar resultados concretos en un futuro próximo. Con todo, el procedimiento diseñado proporciona un marco de alto nivel para el desarrollo de intercambios y, eventualmente, la liberalización del comercio entre ambos agrupamientos.



**ANEXO  
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR**

