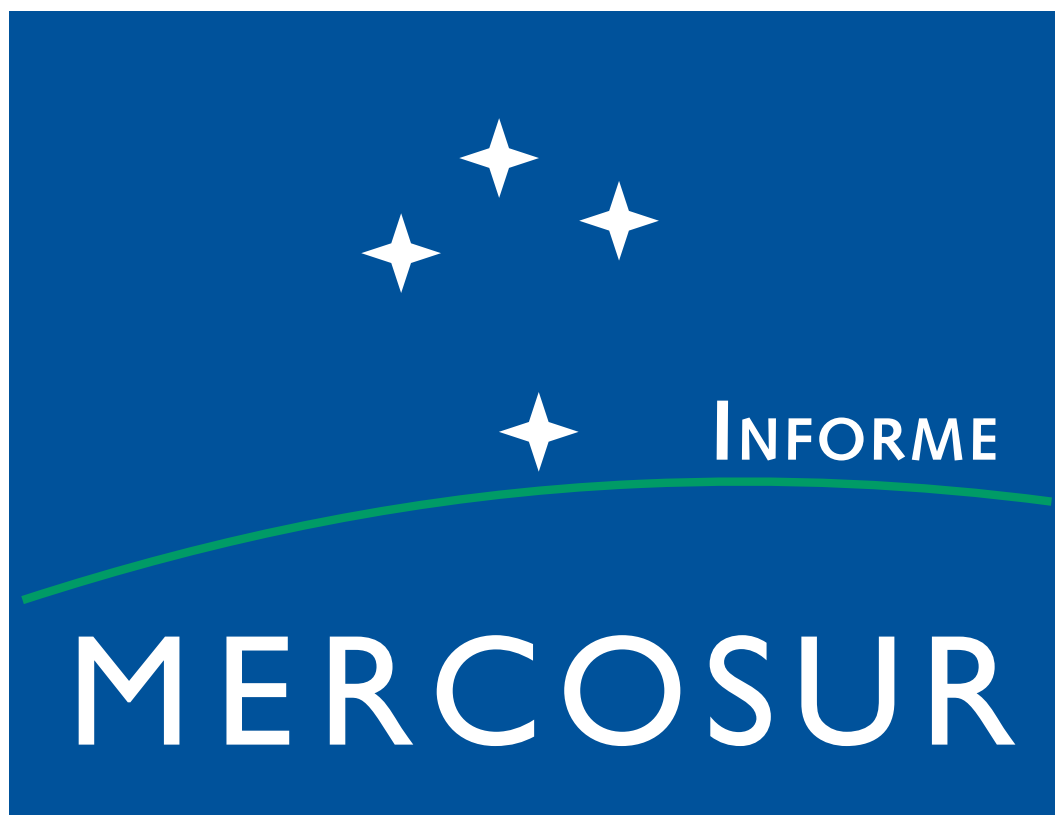




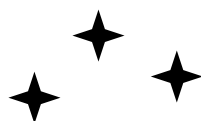
PERÍODO:
SEGUNDO SEMESTRE 2005
PRIMER SEMESTRE 2006



Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - INTAL

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Informe MERCOSUR N° 11 - Enero 2007





INFORME

MERCOSUR

PERÍODO
SEGUNDO SEMESTRE 2005 - PRIMER SEMESTRE 2006

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 C1035ABD Buenos Aires, República Argentina
Tel: (54 11) 4320-1850 Fax: (54 11) 4320-1865
E-mail: pubintal@iadb.org <http://www.iadb.org/intal>

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

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
Informe MERCOSUR N° 11
1ª ed. - Buenos Aires: BID-INTAL, enero 2007.
160 p.; 28 x 21 cm. (internet)
ISBN-10: 950-738-254-2
ISBN-13: 978-950-738-254-3
1. Desarrollo económico-Mercosur I. Título
CDD 338.9

US\$ 15.00

COORDINACIÓN EDITORIAL: Susana Filippa
EDICIÓN: Mariana R. Eguaras Etchetto

La serie de Informes Subregionales de Integración constituye un esfuerzo del INTAL destinado a fomentar el conocimiento y la difusión de información relativa al proceso de integración vigente en América Latina y el Caribe. Como parte de esta corriente de integración económica, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se ha erigido, a partir de la firma del Tratado de Asunción en 1991, en un caso piloto para la evaluación de los éxitos y los desafíos que encierra esta ambiciosa iniciativa.

La intención del INTAL, mediante la publicación de esta serie anual, es facilitar el acceso a la información a un universo de potenciales lectores interesados en el MERCOSUR, que comprende a los sectores público, privado, académico y a la comunidad en general de la subregión. Asimismo, intentamos trascender el interés que el MERCOSUR despierta en el ámbito subregional al facilitar su difusión a la comunidad internacional mediante la publicación del Informe en idioma inglés, además de hacerlo en los dos idiomas oficiales del bloque, español y portugués.

Este Informe N° 11 abarca el período comprendido entre el segundo semestre de 2005 y el primer semestre de 2006, inclusive. La versión inicial del documento fue elaborada por Ricardo Markwald, Economista *Senior* especializado en comercio internacional, con la colaboración de los economistas Fernando Ribeiro, Sandra Rios, Romina Gayá (asistente de investigación del INTAL), Leane Naidin, Alejandro Ramos y Henry Pourchet, con su apoyo técnico/estadístico. Paolo Giordano y Cristian Volpe, economistas de la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, aportaron valiosos comentarios y sugerencias en la etapa de revisión del documento. La coordinación y edición del Informe final estuvo a cargo de Ricardo Carciofi y Uziel Nogueira, respectivamente Director y Economista *Senior* de Integración del INTAL.

Continuando con el objetivo de satisfacer las expectativas que ha despertado la aparición de los anteriores informes, invitamos a los lectores a enviar sus comentarios y/o sugerencias a fin de mejorar en el futuro el alcance o el enfoque del contenido de estas publicaciones.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	i
 CAPÍTULO I. PANORAMA MACROECONÓMICO	 1
A. Contexto internacional	1
B. El MERCOSUR en el escenario mundial	2
C. Evolución macroeconómica del MERCOSUR	5
D. Conclusión	14
 CAPÍTULO II: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA	 15
A. Comercio total del bloque	15
B. Comercio de los países	22
C. El desequilibrio en el comercio intrabloque a favor de Brasil	37
D. Inversión extranjera directa en el MERCOSUR	45
E. Conclusión	47
 CAPÍTULO III. LA AGENDA INTERNA	 49
A. Arancel Externo Común	49
B. La renegociación del Acuerdo Automotor	52
C. Salvaguardias: ¿flexibilidad necesaria o retroceso?	56
D. Asimetrías: recuperando el tiempo perdido	63
E. Situación actual del proceso de incorporación de normas	69
F. El conflicto de las "papeleras"	75
G. Consideraciones finales	83

CAPÍTULO IV. LA AGENDA DE NEGOCIACIONES EXTERNAS	85
A. Las tensiones entre los socios en relación con la coordinación de la agenda exterior	86
B. Evolución de los flujos de comercio y prioridades de la agenda exterior	88
C. El alcance de las agendas temáticas y la cuestión del <i>policy space</i>	89
D. La política comercial en América del Sur: ¿integración o fragmentación?	90
E. Evolución de las negociaciones regionales y bilaterales del MERCOSUR	92
F. La Ronda de Doha y sus posibles impactos sobre el Arancel Externo Común del MERCOSUR	101
G. La adhesión de Venezuela al MERCOSUR	107
H. Conclusiones	125
 ANEXO I	 127
ANEXO II	131
ANEXO III	137

BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN EJECUTIVO

En un marco de crecimiento de la economía mundial, de una firme demanda de materias primas y de abundancia de liquidez, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) continúa en una fase expansiva. Los **indicadores macroeconómicos** revelan un bloque más sólido que el año pasado; el crecimiento se combina con una menor vulnerabilidad en el sector externo, disciplina fiscal y baja inflación en términos históricos. Se estima que, en 2006, las tasas de expansión económica rondarán el 4,9%, un nivel similar al de 2005, aunque por debajo del observado en el conjunto de los países emergentes.

Los instrumentos de política económica -especialmente el cambiario- obedecen a diseños diversos y se observa mayor coincidencia en las políticas fiscales. La recuperación de las economías del MERCOSUR se asentó sobre la base de un importante esfuerzo de ahorro. Mientras que en Brasil las exportaciones netas se fueron expandiendo a un ritmo más acelerado, en el resto de los países la inversión fue un factor más dinámico de la demanda agregada.

Asimismo, el **flujo comercial** de los países del MERCOSUR mostró indicadores excelentes en 2005, con crecimiento tanto de las exportaciones como de las importaciones y aumento del saldo comercial. De hecho, 2005 fue el tercer año consecutivo de incremento del comercio del bloque, después de un prolongado período de inestabilidad. El desempeño del bloque ha sido superior al del comercio mundial, lo que implica que la participación del MERCOSUR en el comercio mundial creció de 1,36% en 2002 a 1,56% en 2005.

La reciente expansión ha sido más intensa en los flujos de **comercio intrabloque**, que aumentaron más del doble en el trienio 2003-2005 y alcanzaron el récord histórico de US\$ 21.000 millones el año pasado. Dos hechos llaman la atención en la evolución reciente de los flujos de comercio intra-MERCOSUR: la asimetría verificada en la evolución de los saldos comerciales, donde Brasil registra superávits elevados y crecientes con todos los socios y la caída de *market-share* de los socios en las importaciones de Brasil. El análisis muestra que tal caída se debe tanto a un problema de composición de la canasta de productos de exportación de esos países a Brasil -bastante concentrada en productos cuya demanda en Brasil es cada vez menor, o sea, cuyo crecimiento en los últimos años fue mucho menor que la media- como a problemas de competitividad de los productos, los que se tradujeron en una menor participación en el mercado de los socios en las importaciones brasileñas de la gran mayoría de los productos con mayor incidencia en sus canastas de exportación. Sólo en el caso de Paraguay este segundo efecto no se verificó, por lo que todo se explica por el efecto composición. El **comercio extrazona** del bloque también tuvo un desempeño bastante favorable en el trienio 2003-2005: las exportaciones registraron un crecimiento medio anual del 21,9%, las importaciones crecieron 21,1% al año y el saldo comercial llegó a los US\$ 54.700 millones en 2005. Se destaca el gran dinamismo del comercio con los demás países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), al igual que con los asiáticos.

Los fuertes aumentos de los precios de los *commodities* y de los productos industrializados impulsaron las exportaciones del MERCOSUR. Los precios de exportación explican casi un tercio del crecimiento del valor exportado, en el caso de Brasil, y el 26% del total, en el caso de Argentina. En Uruguay, ese fenómeno fue menos intenso, pero de todos modos significativo. En todo caso, se debe destacar que, durante 2005, los términos de intercambio se deterioraron en todos los países del bloque, con excepción de Argentina. En lo que respecta a Brasil y Paraguay, este índice se ubica en el nivel más bajo de la última década.

La asimetría del desempeño de Brasil en el comercio intrabloque viene provocando, hace ya algunos años, fricciones comerciales recurrentes con sus socios, especialmente con Argentina. La Comisión de Monitoreo del Comercio Bilateral Argentina-Brasil tenía, a mediados de 2006, 17 productos bajo seguimiento. De todos modos, ya es posible detectar cierta reducción de las fricciones comerciales bilaterales, gracias a factores como la apreciación de la moneda brasileña frente al peso argentino, la clara desaceleración del ritmo del crecimiento de las exportaciones brasileñas con destino al mercado vecino y al relativo éxito de algunos acuerdos sectoriales concretados en el pasado reciente. En la actualidad, la preocupación de las industrias de ambos países se concentra principalmente en la amenaza que representan las importaciones provenientes de China, cuyos productos vienen ganando terreno a pasos acelerados en ambos mercados.

Los ingresos netos de la **inversión extranjera directa** (IED) en los países del MERCOSUR no tuvieron un comportamiento muy favorable en 2005, cuando ascendieron a US\$ 20.500 millones, 17% menos que el registrado el año anterior. Su participación en el total mundial se redujo a apenas un 2,3% y en el total dirigido a los países en desarrollo bajó a 7,5%. La caída se debió básicamente a la reducción de cerca de US\$ 3.000 millones en los flujos destinados a Brasil, mientras que tanto las inversiones dirigidas a Argentina y Uruguay aumentaron y las dirigidas a Paraguay se mantuvieron estables. Vale registrar la creciente importancia de las inversiones de las empresas brasileñas en el exterior y la posición destacada que Argentina ocupa como destino de esos recursos.

Las cuestiones que dominaron la **agenda interna** del bloque entre mediados de 2005 y julio de 2006 fueron los avances registrados en cuanto a la eliminación del "doble cobro" del Arancel Externo Común (AEC), la renegociación del *Acuerdo sobre la Política Automotriz* entre Argentina y Brasil, la institución del *Mecanismo de Adaptación Competitiva* -instrumento acordado entre ambos países con la intención de disciplinar la imposición de medidas de protección en el comercio bilateral-, el tratamiento de las **asimetrías**, el proceso de incorporación de las normas en los países miembros del MERCOSUR y, por último, el polémico caso de las papeleras, conflicto de cuño jurídico-ambiental que afectó seriamente la relación entre Argentina y Uruguay, a raíz de la instalación de dos plantas de celulosa en una zona de frontera, sobre la margen oriental del Río Uruguay.

Los avances en la eliminación del **doble cobro del AEC** son importantes porque el MERCOSUR se caracteriza, aún hoy, por la existencia de cuatro territorios aduaneros separados, en lugar de un territorio único, como debería ocurrir en una auténtica unión aduanera. De hecho, sólo los bienes "originarios" -aquellos que cumplen con los requisitos establecidos por las normas de origen del MERCOSUR- pueden circular libremente dentro de la unión aduanera. Los demás bienes deben volver a pagar el arancel de importación al cruzar otra frontera nacional dentro de la unión y así se genera el problema del "doble cobro del AEC".

En el tratamiento de las asimetrías se destaca la creación del *Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR* (FOCEM). Dicho Fondo es de carácter claramente redistributivo, ya que los países que más recursos aportan son los que menos reciben. De hecho, Paraguay y Uruguay aportarán, en conjunto, el 3% pero recibirán anualmente el 80% de los recursos del Fondo. Los aportes se determinaron sobre la base de la media histórica de participación del Producto Interno Bruto (PIB) de cada país en el PIB total del MERCOSUR, mientras que para la distribución de los recursos entre los países se tuvo en cuenta el tamaño de las economías y el grado de desarrollo relativo de los socios.

Por otro lado, en los últimos años, el Consejo del Mercado Común (CMC) adoptó diversas disposiciones tendientes a agilizar el **proceso de incorporación de normas** MERCOSUR en los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes, pero los avances registrados hasta el presente no han sido satisfactorios. El 31 de marzo de 2006, la Secretaría del MERCOSUR (SM) informó que de las 1.712 normas aprobadas entre 1991 y esa fecha, casi el 67,5% tenían vigencia en los cuatro Estados Partes.

Dos temas dominaron la **agenda externa** del MERCOSUR el último año: las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y la incorporación de Venezuela como miembro pleno del bloque.

A pesar de contar con una extensa agenda de **negociaciones externas**, el MERCOSUR ha enfrentado dificultades para avanzar en las negociaciones. No obstante la multiplicidad de iniciativas de negociación, en los últimos tres años se concluyeron apenas tres acuerdos: el de la Comunidad Andina (CAN), el de la India y el de la Unión Aduanera del África Austral (SACU - *Southern African Customs Union*), de los cuales los dos últimos aún no están en vigencia. Con los países desarrollados no ha sido posible superar los estancamientos generados por los conflictos de intereses y agendas temáticas abarcadoras y no convergentes. Con los países en desarrollo, las negociaciones han producido acuerdos poco ambiciosos, tanto en lo que respecta a la cobertura de productos como al nivel de preferencias negociadas. En un contexto internacional donde proliferan los acuerdos regionales de comercio, crece el debate sobre las razones del pobre desempeño de la agenda externa del MERCOSUR.

Otro tema destacado en la agenda del MERCOSUR en el período 2005-2006 es el proceso de negociaciones del *Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR*. A tenor de ese Protocolo, Venezuela adquiere los derechos y obligaciones del Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y el Protocolo de Olivos, aunque dispondrá de cuatro años para adoptar el acervo normativo del MERCOSUR, el AEC y la Nomenclatura Común del MERCOSUR. Ese proceso habrá de exigir un esfuerzo razonable de parte de Venezuela, ya que existen diferencias considerables entre los aranceles aplicados por el país y los niveles vigentes en el MERCOSUR. Las mayores diferencias se registran en los productos agrícolas y manufacturados con uso intensivo de mano de obra, en los que parecen concentrarse los productos sensibles de aquel país.

Los plazos definidos para el alcance del libre comercio entre los países del MERCOSUR y Venezuela (el límite máximo es el año 2014) implicarán la anticipación de los cronogramas de liberalización ya negociados en el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) número 59.

Independientemente de las prioridades de las políticas externas de los países del MERCOSUR y de Venezuela, las características de su comercio exterior y su estructura productiva presentan diferencias significativas, lo que revela que la coordinación de las políticas comerciales, exigida por los países miembros de una unión aduanera, puede no ser una cuestión menor.

CAPÍTULO I. PANORAMA MACROECONÓMICO

El contexto internacional y la evolución de la economía interna desempeñan un papel clave en la configuración del proceso de integración regional. En razón de ello, el objetivo de este primer capítulo es analizar el ambiente macroeconómico externo e interno de los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para comprender más cabalmente la evolución de las relaciones comerciales dentro del bloque.

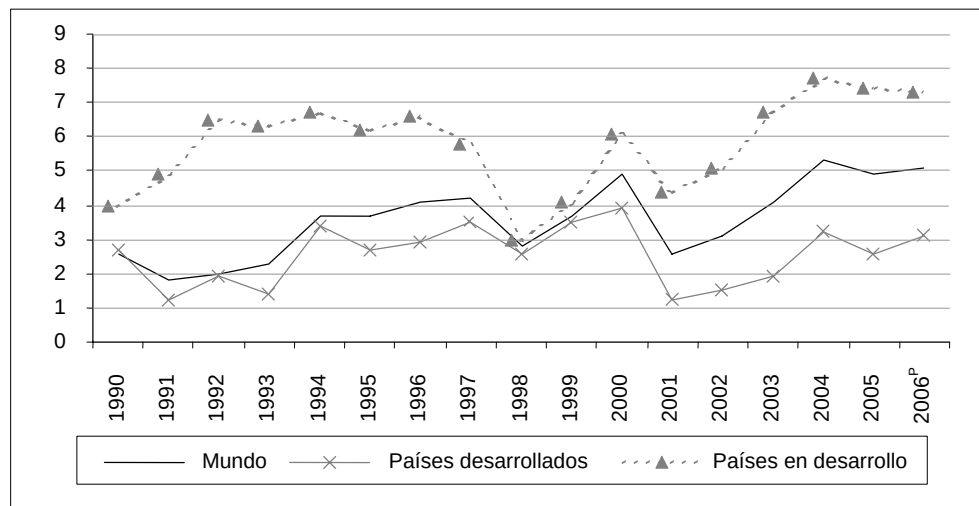
En un marco de crecimiento de la economía mundial, de firme demanda de materias primas y de abundancia de liquidez, el MERCOSUR se mantiene en una fase expansiva, donde los indicadores macroeconómicos revelan un bloque más sólido que el año pasado: el crecimiento se combina con una menor vulnerabilidad en el sector externo, disciplina fiscal e inflación baja en términos históricos. A pesar de ello, persisten múltiples asimetrías dentro del bloque.

El comercio del MERCOSUR con el resto del mundo se expande a un ritmo sostenido y alcanza sus máximos valores históricos, incluso cuando se evidencia cierto deterioro en los términos de intercambio. El comercio intrabloque se sigue recuperando, aunque su participación en las exportaciones totales se haya mantenido varios puntos porcentuales por debajo del récord de la década de los años noventa.

A. Contexto internacional

Según estimaciones preliminares, en el año 2006 la economía mundial creció un 5,1%, a un ritmo similar al de 2005 (4,9%) (FMI [2006b] pág. 189). Así, el Producto Interno Bruto (PIB) global acumula cuatro años consecutivos de crecimiento a un ritmo anual superior al 4%, y supera no sólo el desempeño durante la desaceleración de 2001 y 2002, sino también el de fases expansivas anteriores. Este fenómeno se explica por el dinamismo de las economías emergentes, ya que los países desarrollados crecen, en promedio, más lentamente que lo que lo hacían hacia fines de la década de los años noventa.

GRÁFICO 1
CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA MUNDIAL
Variación porcentual real del PIB



Nota: (P) Proyecciones.

Fuente: FMI.

Durante el primer semestre se registraron variaciones positivas en todos los bloques grandes. El PIB de Estados Unidos creció un 3,6% interanual (i.a.) en el primer semestre, si bien siguió un período de desaceleración motivada por tensiones inflacionarias y por el debilitamiento del mercado inmobiliario. Por otra parte, en la Unión Europea (UE) y en Japón se observaron señales de intensificación de la actividad económica, a lo que debe sumarse el buen desempeño de los países en desarrollo, entre los cuales se destaca China, cuyo auge de inversión, iniciado en 2003, se prolongó durante este período. En América Latina el aumento del PIB durante 2006 se ubicó en torno del 5% -medio punto más que en 2005-, según las proyecciones de las que disponemos (CEPAL [2006b] pág. 17).

El comercio mundial de mercancías aumentó un 13,1% en el transcurso del año 2005. Aunque esta tasa supere ampliamente la media anual acumulativa de 7,6% (a.a.) registrada en los últimos quince años, marca una desaceleración en relación con el crecimiento récord del bienio 2003-2004, cercano al 19%.

La expansión global mantuvo firme la demanda de materias primas. Durante el primer semestre de 2006, el precio de los *commodities*, excluidos los combustibles,¹ se situó, en promedio, un 23% por encima del nivel del mismo período del año anterior y superó en más del 70% la cotización más baja de fines de los años noventa. Por otro lado, el precio del barril de petróleo crudo² en la primera mitad del año fue un 33% más alto que en 2005, como consecuencia de los conflictos en Medio Oriente y la escasez de capacidad ociosa de refino ante una demanda creciente, entre otros factores importantes. En 2005, el precio del petróleo ya había trepado un 41% y el de las materias primas, excluidos los combustibles, un 10%.

Hasta mediados de 2006 cobraron fuerza algunos indicios de cambio en el escenario global. Indicios como el menor crecimiento del PIB estadounidense a partir del segundo trimestre, la mayor inflación registrada en el nivel mundial, el endurecimiento de las condiciones monetarias y algunas turbulencias financieras son manifestaciones de cierto deterioro en el contexto favorable en el que habían operado las economías emergentes durante esa fase expansiva. Aunque esos cambios no hayan alterado el cuadro de situación de 2006, que fue tan positivo como el del año anterior, muy probablemente tendrán consecuencias a partir de ahora. Además, el dato alentador es que muchos países en desarrollo -incluidos los de América Latina- hoy exhiben un mayor grado de solidez, en comparación con lo sucedido en el pasado, para enfrentar un cambio en el contexto externo.

B. EL MERCOSUR en el escenario mundial

De acuerdo con las estimaciones disponibles, en 2006 las economías del MERCOSUR crecieron 5,4%,³ porcentaje similar al del año anterior. Este crecimiento, al igual que en 2005, está en consonancia con el aumento de la demanda global que estimuló las exportaciones, al tiempo que las bajas tasas de interés internacionales facilitaron el hecho de que continuaran mejorando las condiciones de endeudamiento externo. Se espera que la incidencia del MERCOSUR en la actividad económica global se mantenga estable, cercana al nivel de 2005 (3,5%).⁴

¹ Índice de precios de *commodities*, excluidos los combustibles, del Fondo Monetario Internacional (FMI). Se destaca, en particular, la suba del precio de algunos metales como el cobre (83%), aluminio (38%) y mineral de hierro (19%), así como el de algunas materias primas agrícolas como el azúcar (91%) y el trigo (23%). En el otro extremo, se redujeron los precios del aceite de girasol (34%), la carne de cerdo (12%), el pollo (7%), la carne vacuna (5%) y, dentro del complejo de la soja, las masas (5%) y porotos (4%).

² Promedio simple del precio Brent, el *West Texas Intermediate* (WTI) y el Dubai Fateh, según cálculos del FMI.

³ Promedio simple de los cuatro países del bloque.

⁴ Producto global medido por medio del tipo de cambio de paridad del poder adquisitivo (PPA), utilizando estimaciones del FMI.

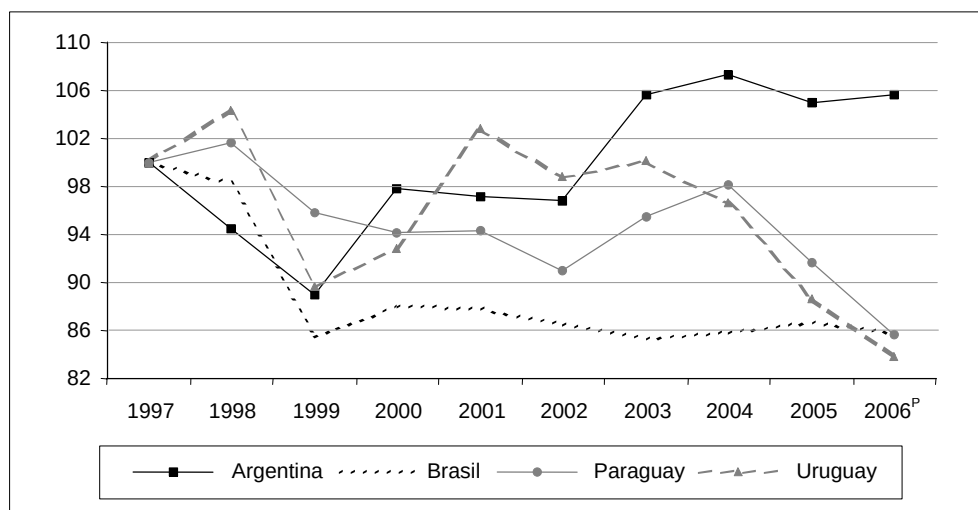
Demanda externa y términos de intercambio

Durante 2006, la fuerte demanda mundial siguió impulsando las exportaciones de los miembros del MERCOSUR al exterior y mantuvo el precio de los principales productos de exportación en niveles históricamente altos; a su vez, este crecimiento de las economías del bloque siguió dinamizando las compras externas. De este modo, tanto las exportaciones como las importaciones alcanzaron niveles máximos históricos en los cuatro países (Capítulo II).

Durante el primer semestre, el valor de las exportaciones extrazona del MERCOSUR aumentó 12,6%, mientras que la importación de productos provenientes de países fuera del bloque creció 23,1%. En este contexto, el superávit de la balanza comercial en las transacciones con el resto del mundo alcanzó los US\$ 23.700 millones. En 2005, el desempeño del comercio extrazona fue muy favorable y se registró un saldo positivo de US\$ 54.700 millones, cifra que superó en más de US\$ 11.000 millones el resultado de 2004. Las exportaciones crecieron un 20,7% (US\$ 142.000 millones) y las importaciones, alrededor del 18% (US\$ 87.800 millones).

En términos agregados, el valor del comercio (exportaciones más importaciones) intrabloque batió un nuevo récord durante 2006, después de completar en 2005 la recuperación del terreno perdido durante la crisis. Con todo, las exportaciones de Argentina y Uruguay a los restantes socios del MERCOSUR se mantuvieron por debajo de los niveles máximos anteriores y en los cuatro países la participación del bloque en las exportaciones totales mostró un crecimiento lento, e incluso se ubicó varios puntos porcentuales por debajo de los años noventa.

GRÁFICO 2
TÉRMINOS DE INTERCAMBIO
Índices 1997 = 100



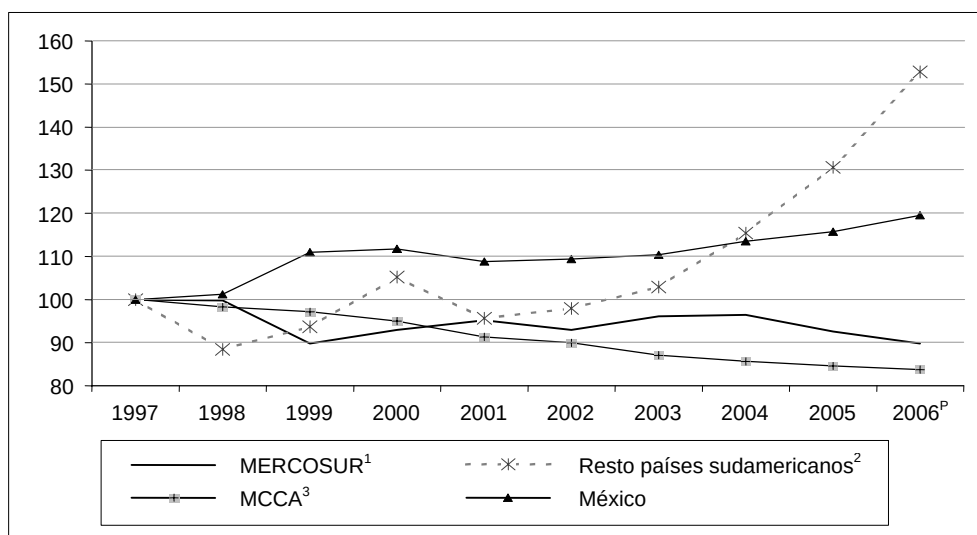
Nota: (P) Proyecciones

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del INDEC, FUNCEX, BCU y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Proyecciones de la CEPAL.

Para los países del MERCOSUR, la evolución de los términos de intercambio (TI) durante la fase expansiva de la economía mundial tuvo resultados mixtos. Si se compara el nivel medio de 2003-2006⁵ con el registrado entre 1998-2002, se percibe que sólo Argentina presentó ganancias (alrededor del 11%), mientras que los demás países registraron pérdidas, en especial Uruguay, muy afectado por el alza del precio de la energía. Continuando con esa misma comparación, cabe decir que para Paraguay y Brasil se percibe que la evolución positiva de los precios de algunos de sus productos de exportación atenuó el impacto de los aumentos de los precios de los bienes importados; los TI de Brasil no experimentaron grandes fluctuaciones desde 1999. En el bienio 2005-2006, Uruguay y Paraguay se vieron especialmente perjudicados por el marcado aumento del precio del petróleo y sus derivados y la caída de los precios de algunos productos básicos de exportación. Esto explica el deterioro, en promedio, de casi 7% a.a. en ambos países durante ese período, que colocó la relación de precios de las dos economías más pequeñas del bloque en el nivel más bajo de la última década.

La evolución relativamente desfavorable de los TI del MERCOSUR contrasta con la experimentada por otras economías latinoamericanas. Como puede observarse en el Gráfico 3, mientras que los TI del bloque⁶ mostraron una tendencia levemente decreciente durante la última década (no tan pronunciada como la del Mercado Común Centroamericano - MCCA), otros países de la región evidenciaron una importante mejora de sus TI, impulsada principalmente por los precios de los metales.

GRÁFICO 3
TÉRMINOS DE INTERCAMBIO
Índices 1997 = 100



Notas: (1) MERCOSUR: promedio simple de los cuatro países del bloque.

(2) Resto de los países sudamericanos: promedio simple de Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.

(3) MCCA: promedio simple de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

(P) Proyecciones.

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC, FUNCEX, BCU y la CEPAL. Proyecciones de la CEPAL.

⁵ Estimaciones de fuentes oficiales y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); proyecciones de 2006 elaboradas por la CEPAL.

⁶ Promedio simple de los TI de los cuatro países.

Saldo en cuenta corriente y flujo de capitales

Durante los últimos dos años, la evolución del saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos puso de manifiesto las asimetrías existentes dentro del MERCOSUR en materia de desempeño comercial. Mientras que el saldo de la balanza permitió a las dos economías más grandes acumular resultados superavitarios, los países menores arrojaron déficit, en gran medida a causa del deterioro de sus TI.

Según estimaciones preliminares, durante 2006, el superávit del saldo en cuenta corriente de Brasil alcanzó el 1,2% del PIB y el de Argentina representó el 2,9% del producto, lo que marca, en ambos casos, una disminución en relación con el año anterior. En Paraguay y Uruguay la cuenta corriente también evidenció una caída con respecto a 2005, con déficits del 2,1% y 1,6% del producto, respectivamente.⁷

Durante la primera mitad de 2006, al igual que en 2005, las bajas tasas de interés internacionales facilitaron el acceso al financiamiento y aumentaron el atractivo de los activos financieros de las economías emergentes a los ojos de los inversores extranjeros, razón por la cual ingresaron capitales al MERCOSUR. Así, las primas de riesgo soberano alcanzaron sus niveles mínimos históricos,⁸ las reservas internacionales aumentaron considerablemente y los países de la región -con distintas estrategias- volvieron a participar en el mercado de deuda, si bien tanto el sector público como parte del sector privado aprovecharon el contexto favorable para reducir sus pasivos externos.

Entre finales de 2005 y comienzos de 2006, Argentina y Brasil cancelaron anticipadamente la totalidad de su deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Brasil también lo hizo con el Club de París. Más recientemente, Uruguay pagó el 50% de las obligaciones financieras que mantenía con el FMI y cubrió toda su deuda con este organismo, con vencimientos en 2006 y 2007.

Los países del bloque continuaron acumulando reservas internacionales con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de sus economías ante una eventual conmoción externa. El mayor aumento se dio en Argentina, donde las reservas internacionales líquidas -negativas en el año 2003- se cuadruplicaron entre fines de 2004 y el primer semestre de 2006 y superaron los US\$ 26.000 millones. En Brasil, las reservas aumentaron 128% desde diciembre de 2004 y llegaron a totalizar casi US\$ 63.000 millones, mientras que en Paraguay y Uruguay el aumento de las reservas en igual período fue de 40% y 25%, respectivamente.

C. Evolución macroeconómica del MERCOSUR

El PIB de los países del MERCOSUR continúa en una fase expansiva y, actualmente, los indicadores macroeconómicos muestran un bloque más sólido que el año pasado: este crecimiento se combina con excedentes en el sector externo, disciplina fiscal y bajos índices de inflación en términos históricos.

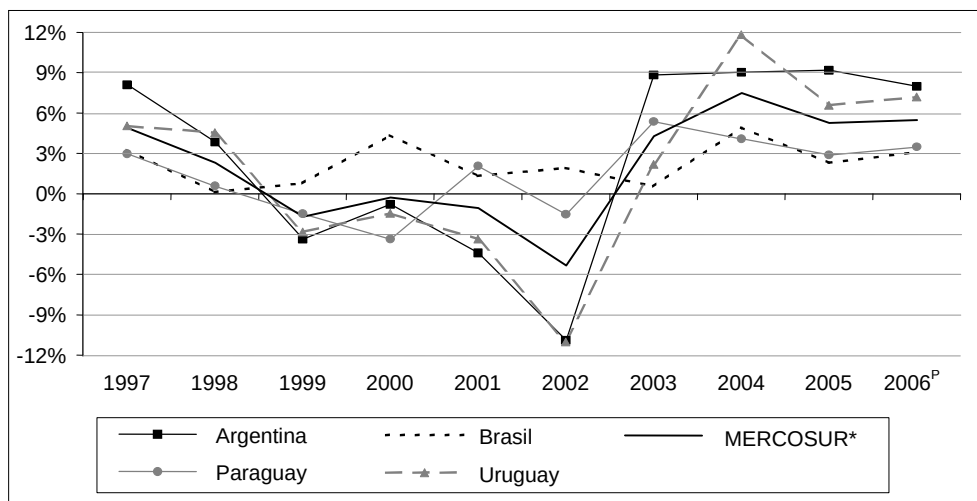
Según estimaciones preliminares, en 2006, Argentina y Uruguay registraron las tasas de crecimiento más altas, tal como lo habían hecho durante los años anteriores. Paraguay y Brasil, por su parte, siguen

⁷ En 2005, el excedente de cuenta corriente alcanzó el 1,7% del producto en Brasil y 3,2% en Argentina. (En el resultado de esta última influyó el canje de la deuda pública que se encontraba en cesación de pagos y redujo sustancialmente la carga de los intereses.) En Uruguay el saldo de ese año estuvo prácticamente equilibrado, mientras que en Paraguay se registró un déficit equivalente al 2% del PIB, luego de tres años de superávit.

⁸ En Brasil y Uruguay, las primas de riesgo registraron sus pisos históricos durante el primer semestre de 2006. En Argentina, el riesgo país se ubicó apenas 15 puntos básicos por encima del mínimo de fines de agosto de 1990. El análisis no se extiende a Paraguay porque este país no posee deduda en los mercados internacionales.

expandiéndose a un ritmo más moderado, ligeramente superior al de 2005. A pesar de esas diferencias, el nivel del PIB en los cuatro países alcanzó un nuevo récord en 2006.⁹

GRÁFICO 4
PRODUCTO INTERNO BRUTO
Variación porcentual real i.a.



Notas: (*) Promedio simple de los cuatro países del bloque.

(P) Proyecciones.

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de datos de: MECON, BCB, BCU, BCP y CEPAL.

Políticas macroeconómicas

Desde el punto de vista de la aplicación de los instrumentos macroeconómicos, a lo largo del año 2006 los países del MERCOSUR mantuvieron políticas similares a las de años anteriores. Los cuatro socios del bloque se diferencian en cuanto al régimen cambiario adoptado. Mientras que Brasil y Uruguay disponen de un esquema en el que predomina la fluctuación de sus monedas, Argentina persigue de manera implícita una metacambiaria, con marcadas intervenciones del Banco Central. Paraguay se ubica en una posición intermedia: deja fluctuar el guaraní, pero sin que se produzcan apreciaciones importantes.

Teniendo en cuenta esas definiciones y preferencias en materia cambiaria, la política monetaria de las diferentes economías se adecuó en cada caso para evitar las presiones inflacionarias. A su vez, es en el terreno fiscal donde parecen detectarse la mayor convergencia de objetivos: todos los países apuntan a la generación de superávits primarios de modo de estabilizar los coeficientes de deuda pública en relación con el producto.

- Argentina -

Como acaba de señalarse, Argentina presenta diferencias de diseño cambiario con respecto a los demás socios del bloque. Las autoridades prestan atención a la evolución del tipo de cambio nominal con el fin

⁹ Argentina y Uruguay habían conseguido recuperar por completo el terreno perdido durante la crisis en 2005. Además, en los cuatro países, el PIB *per capita* supera el nivel de los años noventa.

de disminuir la tendencia hacia la apreciación nominal de la moneda y atenuar las presiones inflacionarias. El saldo superavitario en cuenta corriente de la balanza de pagos, a lo que se suman las rentas líquidas de capital financiero desde 2005, implicó la disponibilidad de un gran excedente cambiario que fortaleció la acumulación de reservas y obligó a las autoridades a esterilizar la expansión de activos internos. Una vez reconstituida la base monetaria después de la crisis, a principios de 2005 se limitó el ritmo del crecimiento de la monetización real, que acompaña la demanda de dinero.

A las medidas monetarias las autoridades incorporaron algunas políticas de renta tales como la instauración de precios regulados para varios sectores y la promulgación de pautas para la negociación salarial. La conjunción de las acciones monetarias ya descriptas con estas otras disposiciones hizo posible mantener la inflación, a lo largo del año 2006, en niveles un tanto inferiores a los del año anterior: en junio, la tasa acumulada llegó al 4,9%, en comparación con el 6,1% del primer semestre de 2005.

Aunque en Argentina los precios minoristas aumentaron más rápidamente que en los principales socios comerciales, la devaluación nominal del peso -principalmente en relación con la moneda brasileña- se tradujo en una mejora de la competitividad cambiaria. Durante 2005 y el primer semestre de 2006, el peso se apreció en términos reales en relación con las monedas de todos sus socios del MERCOSUR: 14,2% en relación con el real, 9,6% con respecto al guaraní y 6,7% en comparación con el peso uruguayo. Así, el tipo de cambio efectivo aumentó 0,2% en 2005 y se prevé un incremento del 2,5% en 2006.

La política fiscal en 2006 generó niveles de ahorro primario consolidado de alrededor del 4% del PIB. La disminución del 4,4% registrada en 2005 corresponde al deterioro del saldo provincial; el resultado del gobierno nacional se mantuvo en niveles similares a los del año anterior, lo que permite hacer frente no sólo a los vencimientos de los intereses de la deuda pública sino también a parte de la amortización del capital. El peso de los intereses de la deuda pública se redujo ostensiblemente después de la reestructuración de la deuda en cesación de pagos, puesto que pasó de representar poco más del 8% del producto en 2001 a 1,5% en 2006.

A comienzos de 2006, Argentina canceló la deuda que mantenía con el FMI, que ascendía a US\$ 9.000 millones. Si bien el pago se hizo con reservas, la decisión no generó desconfianza cambiaria y, hasta fines de junio, el Banco Central había logrado recomponer el 73% del nivel de reservas existente antes de la cancelación. Asimismo, el país volvió a colocar títulos de deuda pública mediante emisiones sujetas a la legislación nacional. Venezuela facilitó estas operaciones comprando bonos argentinos por un valor nominal superior a US\$ 2.500 millones entre 2005 y la primera mitad de 2006.

En este contexto, el nivel del riesgo país alcanzó niveles aproximados al piso histórico durante el primer semestre, a pesar del aumento registrado en junio en razón de la mayor volatilidad financiera en el nivel internacional. Aunque Argentina haya conseguido mejorar sus condiciones de endeudamiento y reducir el peso de las obligaciones financieras, la relación deuda pública/PIB sigue siendo elevada (69,4%).¹⁰

- Brasil -

Amparado en la fluctuación del real, el considerable saldo favorable de su balanza comercial y su mayor liquidez en el nivel mundial, Brasil permitió la apreciación de su moneda, incluido el abaratamiento de los bienes exportables, acción que facilitó el cumplimiento de las metas de inflación.

¹⁰ La relación deuda pública/PIB llega a 82,5% si se incorporan en el cálculo las obligaciones con los tenedores de bonos que no entraron en el canje (*holdouts*). Datos correspondientes al primer semestre de 2006.

La política monetaria mantuvo su carácter restrictivo hasta el tercer trimestre de 2005, cuando el Banco Central comenzó a reducir la tasa de interés de referencia. De todos modos, aunque la política monetaria muestre un sesgo más expansivo, tiene limitadas posibilidades de impulsar una caída de las tasas de interés.

La política fiscal tuvo un desempeño compatible con las metas monetarias. En 2005, Brasil incrementó el superávit primario hasta alcanzar el 4,8% del PIB, un punto porcentual por sobre el que se registraba al inicio del actual gobierno, durante el cual el ajuste fiscal se apoyó fundamentalmente en el aumento de la presión tributaria. En consonancia con la política monetaria, en 2006, el control fiscal, si bien se mantuvo disciplinado, gozó de un mayor grado de flexibilidad. De esta manera, el excedente primario se situó en alrededor del 3,9% en el primer semestre, tres décimas menos que en el mismo período de 2005.

La mayor solvencia fiscal, junto con los márgenes ofrecidos por la situación monetaria y financiera externa, permitió a las autoridades cancelar anticipadamente la deuda con el FMI (más de US\$ 15.000 millones), con el Club de París (US\$ 3.600 millones) y rescatar anticipadamente los bonos Brady, por un monto superior a los US\$ 6.600 millones.

Cabe destacar que Brasil exhibe algunos indicios de mejoría en materia de endeudamiento público. Entre 2004 y 2006 la relación deuda pública/PIB se redujo casi seis puntos porcentuales y actualmente alcanza 50,3%. Además de ello, en materia de apreciación del real, la proporción de las obligaciones indexadas por el tipo de cambio disminuyó de 37% en 2002 a 2,3% a comienzos de 2006 (BPI [2006] pág. 45). Por otra parte, el vencimiento promedio de las obligaciones financieras aumentó discretamente.

A pesar de haber mejorado su perfil, la deuda brasileña sigue imponiendo considerables restricciones a la inversión a través de una tasa de interés elevada, la cual puede estimarse en alrededor del 15%,¹¹ nivel que contrasta con las tasas bajas que se aplican en el nivel internacional. En este ámbito, a pesar del gran esfuerzo fiscal realizado, Brasil aún debe endeudarse para cancelar intereses cuyo peso en relación con el PIB es alto: cerca del 8% del producto entre 2003 y 2006. No obstante las mejoras en la estructura de vencimientos, dos tercios de los títulos denominados en reales en poder del público vencen en un plazo inferior a dos años.

En todo caso, las políticas macroeconómicas obtuvieron una significativa reducción del índice de inflación (1,5% acumulado entre enero y junio de 2006, comparado con el 6,6% del primer semestre de 2003). Aunque el nivel de precios sea inferior al de los demás países del MERCOSUR, la apreciación nominal de la moneda impulsa la caída del tipo de cambio real. Entre 2005 y el primer semestre de 2006 el real se apreció un 12,4% en comparación con el peso argentino, un 4% con respecto al guaraní y un 6,5% en relación con el peso uruguayo. A pesar de que el tipo de cambio real efectivo disminuyó un 19% en 2005 y se proyecta una apreciación del 11% durante 2006, esto no tuvo un efecto negativo en el crecimiento de las importaciones; sin embargo, no es una señal que deba pasar inadvertida, puesto que puede afectar el desempeño de las exportaciones, pieza clave en el esquema de crecimiento brasileño.

- Paraguay -

Paraguay enfrenta un contexto de alzas en el precio del petróleo y de deterioro en los términos de intercambio, procesos que comenzaron en 2005 y se profundizaron durante el año siguiente. En 2006, las autoridades monetarias, que también se han fijado objetivos en materia de inflación, mantuvieron la meta en 5% (con un margen de tolerancia de $\pm 2,5$ puntos). En el primer semestre, el aumento acumulado de los

¹¹ Tasa de interés implícita calculada como la relación entre intereses pagados efectivamente en el año y el stock de la deuda al final del mismo año.

precios minoristas se ubicó en 3,7%, en comparación con los 5,1% del mismo período de 2005. Esta desaceleración responde en gran medida a la valorización nominal del guaraní, que permitió frenar la suba de precios de los bienes exportables.

Aunque Paraguay no coloca deuda en los mercados internacionales, esa mayor liquidez fortaleció al guaraní contra el dólar, pero, dada la apreciación de la moneda de sus socios comerciales -especialmente de Brasil-, el país no perdió competitividad cambiaria en 2005, año en que el tipo de cambio real efectivo creció alrededor del 10%. Mientras tanto, en 2006, los efectos compensadores de la pérdida de competitividad cambiaria no fueron tan intensos: se estima que en el balance del año se producirá una apreciación real efectiva del guaraní, calculada en 6%.

El crecimiento continuo de los activos de reserva que se verifica desde 2003 es uno de los factores subyacentes que explican la tendencia a la apreciación del guaraní en relación con el dólar, cuyas consecuencias monetarias se tradujeron en una mayor demanda de la moneda local, canalizada principalmente a través de un aumento del circulante. Para reducir el efecto monetario de la acumulación de reservas, se realizaron operaciones de esterilización, ya que siguió en aumento la demanda de circulante por parte del público.

Sobre la base de los ajustes fiscales realizados en los últimos años, Paraguay obtuvo durante 2005 un excedente primario que le permitió hacer frente a los pagos de intereses, lo que dio lugar a un superávit global del 0,8% del PIB.¹² En términos del PIB, la deuda pública del gobierno central siguió reduciéndose y, en 2005, ya representaba el 31,4% del PIB, varios puntos porcentuales por debajo del nivel registrado en años anteriores y del registrado en los demás países del MERCOSUR.

- Uruguay -

Uruguay, el país del MERCOSUR que había registrado la inflación más baja durante 2005, exhibió una aceleración de los precios minoristas durante el primer semestre de 2006: 3,9% acumulado en junio frente al 2,1% registrado en igual período del año anterior. En este contexto, la política monetaria -relativamente expansiva durante 2005- se tornó más difícil de aplicar.

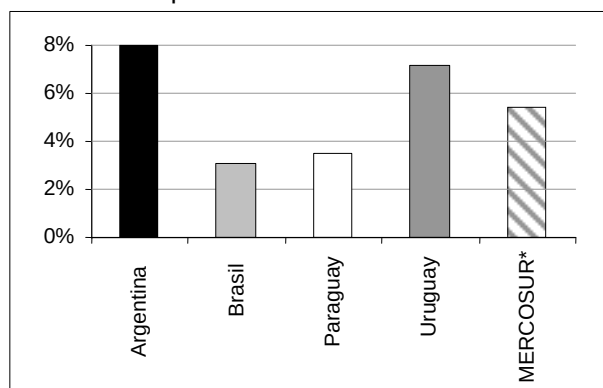
Durante la primera mitad de 2006 se redujo la tendencia a la apreciación del peso observada el año anterior. Así, la baja del tipo de cambio real efectivo prevista para 2006 se ubica en torno del 0,5%, en comparación con la apreciación del 10% durante 2005, hecho que había contribuido a absorber más fácilmente el impacto del alza en el petróleo.

En 2005, el superávit primario consolidado representó el 3,9% del PIB y dio lugar a un déficit global de 0,8% del producto. En 2006, la meta de excedente primario consolidado (3,7%) todavía resultaba insuficiente para cubrir el pago de los intereses, estimado en 4,8% del PIB. Al término del año 2005, la deuda pública líquida representaba el 62% del PIB; se destaca no sólo su reducción en comparación con el año anterior, sino también los plazos de vencimiento más prolongados y la mayor participación de las obligaciones en moneda local.¹³

¹² Datos correspondientes a la administración central.

¹³ Entre las medidas adoptadas por Uruguay en materia de endeudamiento, se destaca la cancelación anticipada de los compromisos con el FMI, con vencimiento en 2006 y 2007, por más de US\$ 1.500 millones. También se efectuaron pre-cancelaciones de la deuda con otros organismos internacionales por un monto cercano a US\$ 500 millones.

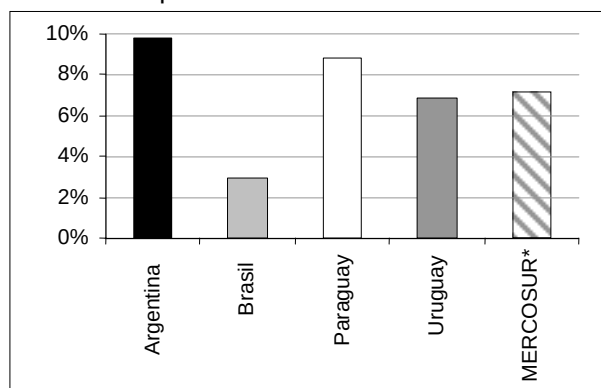
GRÁFICO 5
CRECIMIENTO REAL DEL PIB
Variación porcentual interanual durante 2006



Nota: (*) Promedio simple de los cuatro países.

Fuente: Relevamiento de las expectativas del mercado por parte de los bancos centrales y proyecciones de la CEPAL.

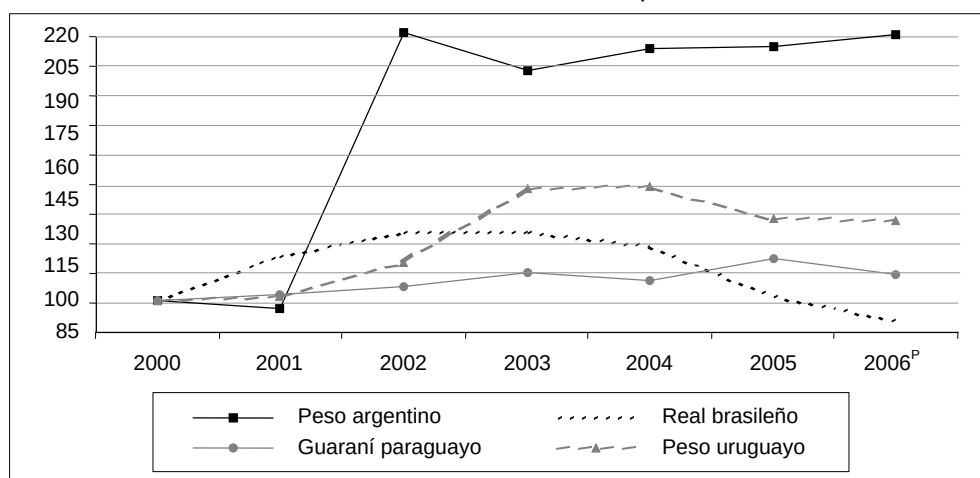
GRÁFICO 6
INFLACIÓN MINORISTA
Variación porcentual interanual durante 2006



Nota: (*) Promedio simple de los cuatro países.

Fuente: Relevamiento de las expectativas del mercado por parte de los bancos centrales y proyecciones de la CEPAL.

GRÁFICO 7
TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO*
Índices 2000=100, deflacionados por el IPC



Notas: Aumento del tipo de cambio real estimado (TCRE) = Devaluación. Disminución del TCRE = Apreciación.

(*) Promedio anual. El tipo de cambio efectivo se calcula ponderando el tipo de cambio real bilateral de cada socio comercial por la participación del comercio con ese socio en el total del comercio de ese país.

(P) Proyecciones.

Fuente: CEPAL.

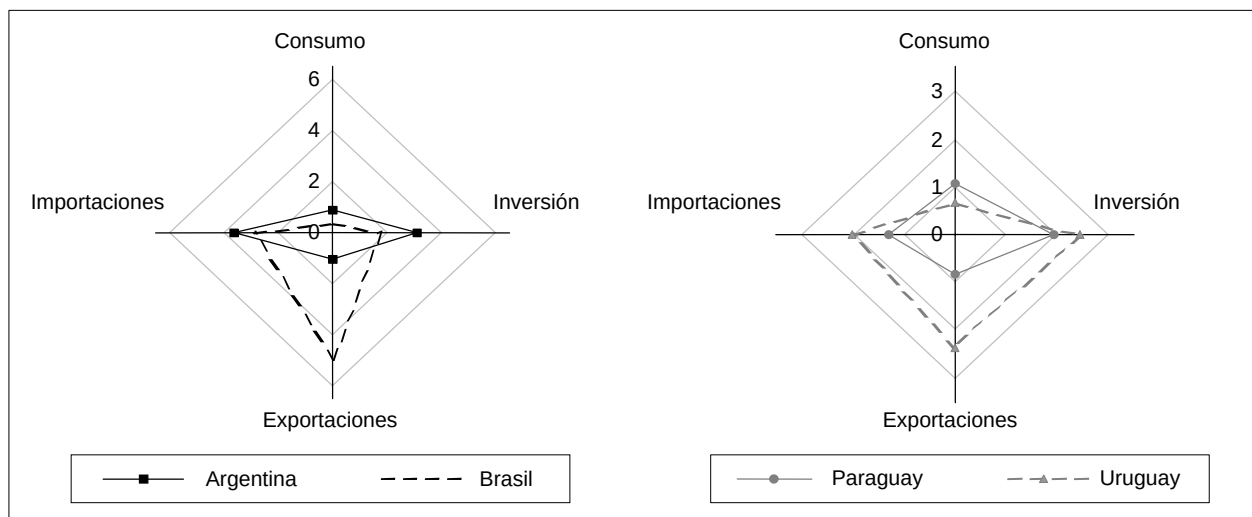
El patrón de recuperación de las economías del MERCOSUR: ahorro, inversión y exportaciones netas

Durante el período 1998-2002, los países del MERCOSUR sufrieron una recesión que, en algunos casos, llegó a tener características severas. En aquellos años, el crecimiento anual promedio del PIB¹⁴ del bloque fue negativo (-1,2%), alimentado por una fuerte contracción de la inversión (-7,7%) e incluso del consumo (-2,1%) (véase Cuadro A2 del Anexo I). En realidad, sólo Brasil escapó a esa contracción, gracias al vigor de sus exportaciones, una variable en la que también Argentina registró cierta expansión durante el período en estudio. Paraguay y Uruguay experimentaron, a su vez, fuertes contracciones de todos los componentes del gasto, en especial, el de las inversiones y las importaciones.

A partir de 2003, la superación de la crisis se hace sentir gracias a un decisivo incremento de la actividad en los cuatro países del bloque, con un crecimiento promedio del PIB del orden del 5,5%, registrado entre 2003 y 2005, fenómeno en que se destaca la recuperación de Argentina y Uruguay, los países que más sufrieron con la recesión previa.

En ese patrón de recuperación se constatan algunas semejanzas y diferencias entre los países, que pueden observarse a partir de la intensidad relativa del crecimiento de los distintos componentes del gasto (consumo, inversión, importación y exportación) en relación con la expansión del PIB; en otras palabras, a través de la elasticidad producto de esos agregados (Gráfico 8).

GRÁFICO 8
ELASTICIDAD PRODUCTO DE LOS COMPONENTES DEL GASTO DURANTE LA RECUPERACIÓN
2003-2005



Notas: Elasticidad producto: Relación establecida entre la tasa de variación media del agregado y del producto en el mismo período 2003-2005; variables medidas a precios constantes del año 2000; todas las elasticidades son positivas.

Consumo: Gasto privado y gasto del gobierno en el consumo final.

Inversión: Formación interna bruta de capital = formación interna bruta del capital fijo + variación de existencias.

Exportaciones e importaciones: incluyen bienes y servicios.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL.

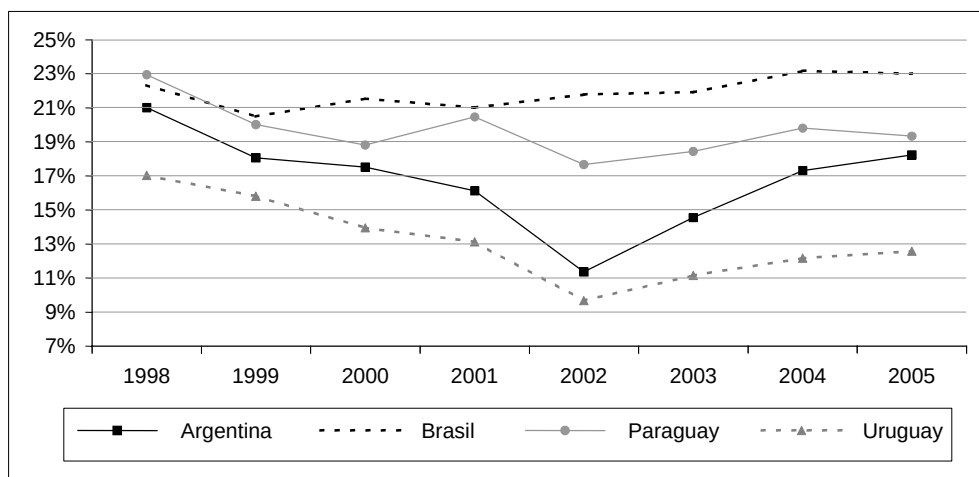
¹⁴ Tasas agregadas sin ponderación.

En primer lugar, resulta evidente que, en los cuatro países que integran el bloque, el crecimiento relativo del consumo se mantuvo en niveles limitados, y se registraron elasticidades iguales o menores que 1; se destaca especialmente el caso de Brasil, que ostentó una elasticidad de producto de consumo de apenas 0,4. Esta relativa rigidez del consumo significa tan sólo que la recuperación de las economías del MERCOSUR se verificó a partir de un significativo esfuerzo de ahorro en todos los países, con la excepción, quizás, de Paraguay, donde esta medición exhibe elasticidad unitaria.

En segundo lugar, se observan dos tipos de sesgos diferentes en lo que respecta al uso del ahorro generado en el período de expansión: por un lado, las exportaciones netas impulsaron el crecimiento de Brasil, con una elasticidad de las exportaciones muy superior a la de las importaciones y la inversión. En ese sentido, en Brasil, la acumulación de capital aparece como la variable relativamente menos favorecida, mientras que son sus exportaciones las que han actuado como el motor principal de la actividad económica. En los otros tres países se verifica el patrón opuesto, aunque en distintos grados. En Argentina, el énfasis del crecimiento se centra en el ámbito de la inversión, cuya elasticidad de producto y de las importaciones excede claramente la de las exportaciones. En menor medida, eso ocurre también en Paraguay, mientras que la economía uruguaya registra datos más equilibrados de ahorro entre la inversión y las exportaciones netas.

Sin embargo, la mayor importancia del dinamismo inversor en relación con las exportaciones netas en Argentina, Paraguay y Uruguay no debe exagerarse, ya que incorpora un fuerte componente cíclico. La intensidad demostrada por esta variable en esas economías se explica en parte por el hecho de que fue el agregado más afectado por la recesión de 1998-2002. Esto se hace evidente cuando se analizan los niveles de la relación inversión/PIB (medida a precios constantes) de estas economías. A pesar del esfuerzo de acumulación, este coeficiente aún no había alcanzado, en 2005, los niveles previos a la etapa recesiva.

GRÁFICO 9
EVOLUCIÓN COMPARATIVA DE LA RELACIÓN INVERSIÓN/PIB
1998-2005



Nota: Inversión: formación bruta de capital = formación bruta de capital fijo + variación de existencias; variables medidas a precios constantes del año 2000.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL.

En este aspecto, también se observan algunos contrastes entre los países, en especial entre Argentina y Uruguay. La velocidad con que se incrementó la relación inversión/PIB fue menor en este último país que, además, representa un nivel absoluto aparentemente deficiente: en 2005, la inversión en Uruguay representó apenas el 13% del PIB. En el caso de Brasil, que presenta la relación inversión/PIB más estable

del bloque, la coyuntura de crecimiento abierta en 2003 significó apenas un leve aumento de este coeficiente clave. Además de la evolución favorable de la actividad que se inició en 2003, se percibe que la inversión en los cuatro países del MERCOSUR aún está lejos de representar una variable capaz de desencadenar un proceso de crecimiento más sostenido, si bien cabe destacar el hecho de que, en las circunstancias actuales, fue mediante un esfuerzo de ahorro interno que ésta se ha fortalecido.

Renta y empleo

Durante el año 2006, el PIB *per capita* siguió creciendo en todos los países del MERCOSUR. De acuerdo con proyecciones preliminares, la renta por habitante asociada al tipo de cambio de mercado alcanzó los US\$ 5.800 en Uruguay, US\$ 5.700 en Argentina y US\$ 5.100 en Brasil, luego de expandirse, en promedio, 22%, 19% y 24,8% a.a. desde 2004. En el otro extremo, el PIB *per capita* de Paraguay sólo aumentó un 9,4% a.a. en el mismo período y permaneció por debajo de los US\$ 1.500, lo que pone de manifiesto la profundidad de esta asimetría en el seno del bloque.

Al medir el producto por habitante de acuerdo con el tipo de cambio de paridad del poder adquisitivo (PPA),¹⁵ las diferencias son más tenues pero no desaparecen. Efectivamente, el PIB *per capita* de Paraguay representa menos de la mitad de la media de los otros tres países y crece más lentamente: 3,7% a.a. entre 2004 y 2006, en comparación con el 11% en Uruguay, 7,1% en Argentina y 4,3% en Brasil. Este comportamiento no es un fenómeno reciente. En verdad, aunque el PIB *per capita* PPA se encuentre en el nivel máximo de los últimos diez años en los cuatro países, en Brasil, Argentina y Uruguay se expandió a un ritmo anual medio (acumulativo) de 2% a 3% durante la última década, mientras que en Paraguay aumentó 1,6% por año.

A pesar de estas mejoras, la pobreza y la indigencia se mantienen en niveles elevados, si bien resulta alentador el hecho de que muestren una tendencia decreciente que responde en gran medida al aumento de la masa salarial. Durante 2005 y el primer semestre de 2006, las remuneraciones reales mejoraron en los cuatro países, mientras que el desempleo en el MERCOSUR se redujo de 11,9% en 2004 a 10,1% en 2005, lo que dio lugar a la creación neta de más de un millón de puestos de trabajo. Debe destacarse el hecho de que, dentro del bloque, el empleo registrado crece a mayor velocidad que el índice general y contribuye a la disminución del alto índice de trabajo informal.

La mayor caída del desempleo se observó en Argentina, donde disminuyó cuatro puntos¹⁶ entre 2004 y la primera mitad de 2006 (2,7 puntos porcentuales, si se consideran empleados los beneficiarios de los planes sociales que prestan servicios en contraprestación). De todas maneras, todavía se ubica en los niveles más altos del bloque, ya que en el primer semestre de este año presentó una media de 13,5% (10,9% incluidos los beneficiarios de planes), en comparación con una media de 10,1% en Brasil, 11,7% en Uruguay y 5,8% en Paraguay.¹⁷

Aunque la renta crezca y la pobreza disminuya, los avances en materia de distribución del ingreso son sustancialmente más lentos en los países del MERCOSUR. Uruguay exhibe las condiciones menos

¹⁵ Tipo de cambio PPA = Costo de una canasta básica en determinado país vs. el Costo de una canasta básica en Estados Unidos; o sea, mide el poder adquisitivo de las monedas de diferentes países en relación con los mismos tipos de bienes.

¹⁶ Esta medición del desempleo (conocida como "recálculo B") considera desempleados a todos los beneficiarios de planes sociales, mientras que la medición de las básicas considera como empleados a los beneficiarios que realizan una contraprestación de servicios y desempleados o inactivos -según las definiciones habituales- que perciben un beneficio sin trabajar.

¹⁷ Los datos de Paraguay corresponden a 2005.

desiguales -el ingreso del 20% más rico de la población es 10,4 veces mayor que el del 20% más pobre-, seguido de Argentina, donde la relación aumenta a 13,6. Brasil y Paraguay muestran las mayores inequidades, ya que los sectores más ricos de esos países son, respectivamente, 22,4 y 17,9 veces más ricos que el 20% de menor ingreso.¹⁸

D. Conclusión

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, en los países del MERCOSUR, acompañados por un contexto externo favorable, se mantuvo la fase expansiva de sus economías. El crecimiento se combina con una menor vulnerabilidad en el sector externo, disciplina fiscal e inflación baja en términos históricos.

Persisten diversas asimetrías dentro del bloque. Los instrumentos de política económica -especialmente la política cambiaria- obedecen a diferencias de diseños, mientras que se observa una mayor coincidencia en cuanto a las políticas fiscales.

La recuperación de las economías del MERCOSUR se basó en un importante esfuerzo de ahorro. Mientras que las exportaciones netas se fueron expandiendo a un ritmo más acelerado en Brasil, la inversión fue un factor más dinámico de la demanda agregada en los otros casos.

El comercio del MERCOSUR con el resto del mundo se expande a ritmo sostenido y alcanza sus máximos valores históricos, inclusive cuando se evidencia cierto deterioro de los términos de intercambio.

El comercio intrabloque sigue recuperándose, aunque su participación en las exportaciones totales se haya mantenido varios puntos porcentuales por debajo del récord de los años noventa.

¹⁸ Los datos de Brasil y Paraguay corresponden a 2004.

CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

El presente capítulo se propone analizar la evolución reciente de los flujos de comercio exterior de los países del MERCOSUR y de la inversión extranjera directa, con especial énfasis en las estadísticas correspondientes al año 2005 y al primer semestre de 2006. En primer lugar, se presentan los datos sobre el comercio total del bloque, en los que se trazará una diferencia en cuanto a la evolución de los flujos intrarregionales y los flujos extrarregionales. También se analiza la evolución del *market share* del MERCOSUR en el total de las importaciones mundiales.

En la segunda sección se examina en mayor detalle la evolución del comercio exterior de cada uno de los cuatro países del bloque y aquí también se establece una distinción entre los flujos intrabloque y los flujos extrabloque y se presenta un análisis del comportamiento del *market share* de cada país en el total de las exportaciones de los restantes socios. A partir de la constatación de que Brasil viene exhibiendo un desempeño mejor que los demás países en los flujos intrabloque -registra superávits comerciales crecientes y ganancias de *market share*, mientras Argentina, Paraguay y Uruguay vienen perdiendo *market share* en las importaciones brasileñas-, en la tercera sección se procura analizar en mayor detalle la anatomía del desequilibrio comercial intrabloque a favor de Brasil, sobre la base de dos instrumentos de análisis: (a) el dinamismo de las importaciones brasileñas a nivel de productos, entre los bienios 1999-2000 y 2004-2005, de modo de identificar en qué categoría de dinamismo se concentran los productos que los tres socios exportan a Brasil, y (b) el *market share* que tiene cada uno de los tres socios en las importaciones de productos por parte de Brasil, con la intención de comprobar si estos países están aumentando o disminuyendo su participación en las importaciones brasileñas de los principales productos que componen sus canastas de productos de exportación.

Por último, en la cuarta sección se examina el comportamiento reciente de la inversión extranjera directa en los cuatro países del bloque, en lo que se destaca la inversión extranjera realizada por empresas brasileñas en Argentina.

A. Comercio total del bloque

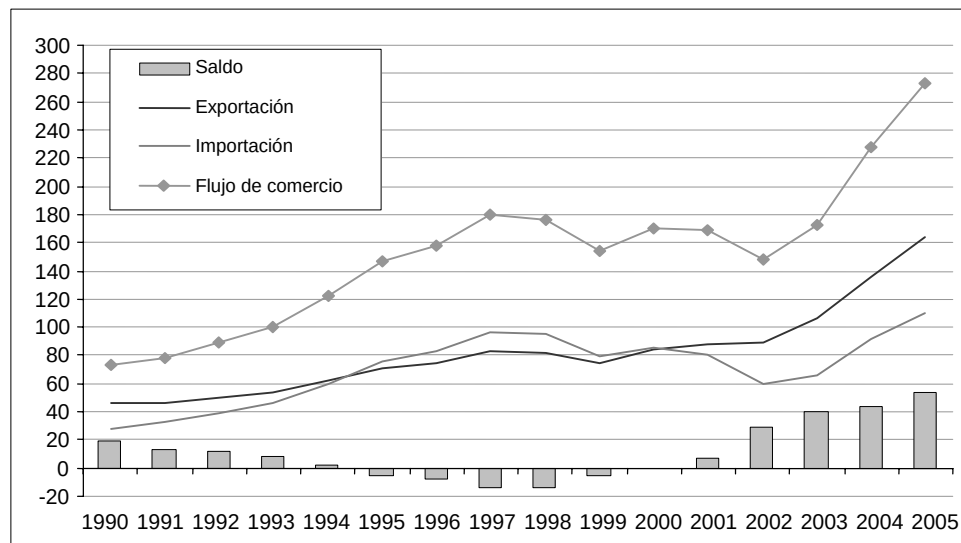
Los flujos de comercio de los países del MERCOSUR tuvieron, en el año 2005, otro año de resultados excelentes, con un crecimiento significativo tanto de las exportaciones como de las importaciones y un aumento de la balanza comercial. Este crecimiento se dio en un contexto bastante positivo en los frentes tanto externo como interno. De hecho, los cuatro países registraron un crecimiento bastante razonable del producto, mientras que el comercio se expandió a una tasa del 13,3% en dólares corrientes, con un incremento importante de las cantidades comercializadas, así como de los precios de los *commodities*.

Las exportaciones del bloque alcanzaron la cifra de US\$ 163.500 millones en el año, lo que representa un incremento del 20,8% en relación con el año anterior. Por su parte, las importaciones subieron un 19,1% y llegaron a la cifra de US\$ 109.400 millones. El resultado fue un saldo comercial de US\$ 54.100 millones, con un incremento de más de US\$ 10 mil millones en comparación con 2004. La corriente de comercio del bloque alcanzó el récord histórico de US\$ 272.900 millones.

El Gráfico 10 pone de manifiesto que 2005 fue el tercer año consecutivo de crecimiento significativo del comercio del bloque, tras un largo período de inestabilidad (1997-2002). El cambio en la dinámica comercial del bloque de los últimos años se refleja en cifras verdaderamente impactantes. En el trienio 2003-2005, las exportaciones crecieron a una tasa media anual de 22,6%, impulsadas por el fuerte aumento de los precios de los *commodities* y los productos industrializados, las importaciones crecieron a una tasa similar y el superávit comercial registró un aumento acumulado del 86%. Este desempeño contrasta con el observado en el período 1997-2002, cuando las exportaciones exhibieron una tasa de

crecimiento de apenas 1,3% a.a., las importaciones se redujeron un 9,3% a.a. y el flujo comercial sufrió una severa contracción: cayó de US\$ 180.300 millones a US\$ 148.500 millones.

GRÁFICO 10
COMERCIO EXTERIOR DEL MERCOSUR
1990-2005 - US\$ miles de millones



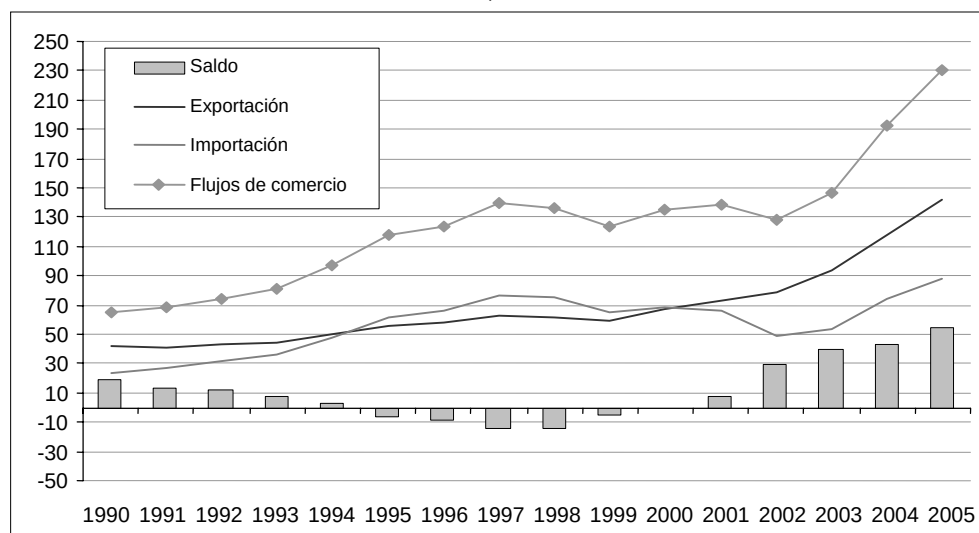
Fuentes: Abeceb.com e INDEC (Argentina); SECEX (Brasil); bancos centrales de Paraguay y Uruguay.

El comercio intra-MERCOSUR se vio particularmente afectado durante el período de crisis, cuando las transacciones entre los países miembros se redujeron a la mitad: de US\$ 20.400 millones en 1997 a US\$ 10.200 millones en 2002. En compensación, en el trienio 2003-2005 la reanudación del flujo comercial intrabloque fue más rápida que la verificada en el flujo total. De hecho, en ese período el flujo intrabloque se incrementó en más del doble: creció alrededor de 27,4% a.a. En 2005, el comercio entre los países del MERCOSUR ya superaba el pico registrado en 1997 y alcanzaba la cifra de US\$ 21.100 millones. El desempeño reciente parece replicar la tendencia observada entre 1991 y 1997, cuando el comercio intrabloque creció de manera continua y se multiplicó por cinco, a consecuencia de la liberalización regional propiciada por el Tratado de Asunción.

La evolución del comercio del MERCOSUR con los países ajenos al bloque tuvo también un desempeño bastante favorable en el trienio 2003-2005, si bien el ritmo de crecimiento fue un poco más lento que el verificado en el flujo intrabloque. En ese mismo período, las exportaciones registraron un crecimiento promedio anual del 21,9%, mientras que las importaciones crecieron un 21,1% a.a. La balanza comercial experimentó un crecimiento significativo y alcanzó un total de US\$ 54.700 millones en 2005, cuando el flujo del comercio llegó a US\$ 230 mil millones (Gráfico 11).

El Cuadro 1 presenta en detalle los datos recientes. Se observa que, en 2005, los flujos comerciales intrabloque tuvieron un desempeño más favorable, con un incremento del 21,8%, si bien en el primer semestre de 2006 hubo una desaceleración, con un resultado de 17,4%. El flujo comercial con países ajenos al bloque, por su parte, registró en 2005 un aumento del 20,7% en las exportaciones y del 18% en las importaciones, lo que generó un significativo aumento de la balanza comercial, que alcanzó un total anual de US\$ 54.100 millones. Con todo, en el primer semestre de 2006, se observó un giro en la tendencia, ya que las exportaciones se desaceleraron y crecieron un 12,6%, mientras que las importaciones ganaron impulso y aumentaron 23,1%. El resultado fue una ligera reducción de 3,2% en la balanza comercial, que arrojó como resultado una cifra acumulada de US\$ 23.700 millones en el semestre.

GRÁFICO 11
COMERCIO EXTRABLOQUE DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR
1990-2005 - US\$ miles de millones



Fuentes: Abeceb.com e INDEC (Argentina); SECEX (Brasil); bancos centrales de Paraguay y Uruguay.

CUADRO 1
FLUJOS DE COMERCIO INTRABLOQUE Y EXTRABLOQUE DEL MERCOSUR
US\$ millones

	2004	2005	Var. (%)	1° Sem. 2005	1° Sem. 2006	Var. (%)
Intrabloque						
Exportaciones*	17.293	21.066	21,8	9.804	11.506	17,4
Extrabloque						
Exportaciones	118.053	142.441	20,7	65.419	73.686	12,6
Importaciones	74.394	87.767	18,0	40.609	50.000	23,1
Total						
Exportaciones	135.346	163.507	20,8	75.223	85.192	13,3
Importaciones	91.841	109.370	19,1	50.690	61.448	21,2
Saldo	43.505	54.137	24,4	24.533	23.744	(3,2)

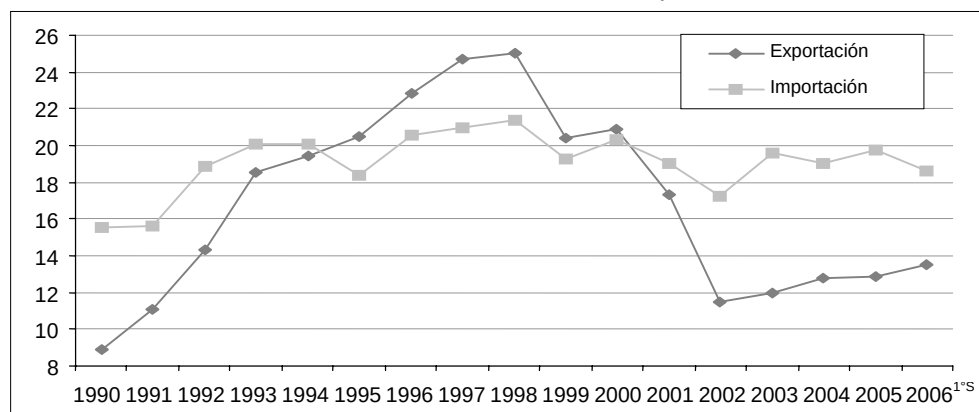
Nota: (*) Por definición, equivalentes a las importaciones intrabloque, más allá de pequeñas diferencias en su contabilización.

Fuentes: Abeceb.com e INDEC (Argentina); SECEX (Brasil); bancos centrales de Paraguay y Uruguay.

Las diferentes dinámicas de los flujos de comercio dentro y fuera del bloque han generado cambios significativos en la participación del comercio intrabloque dentro del comercio total del bloque, no sólo en el período reciente, sino también a lo largo de todo el período iniciado a comienzos de la década de los años noventa. El Gráfico 12 muestra que los cambios fueron especialmente significativos en el caso de las exportaciones. Las ventas a los socios del MERCOSUR, que representaban apenas el 9% de las exportaciones de los cuatro países en 1990, pasaron a representar el 25% en 1998, lo que refleja el éxito inicial de la liberalización subregional. En los años de crisis, la tendencia se invirtió y la participación de las exportaciones intrabloque en el total de las exportaciones se redujo a 11,5% en 2002, porcentaje semejante al observado en 1991. A partir de 2003, se inició una recuperación gradual y este indicador se situó en 13,5% en el primer semestre de 2006, aún muy distante respecto de la época de auge (1997-1998).

Es curioso observar que, en el caso de las importaciones, la participación del flujo comercial intrabloque en el flujo total sufrió pocas modificaciones a lo largo de los últimos 15 años, ya que se mantuvo en un rango entre 18% y 20%. En el primer semestre de 2006 se ubicó en 18,6%.

GRÁFICO 12
RELACIÓN COMERCIO INTRABLOQUE-COMERCIO TOTAL EN EL MERCOSUR
Desde 1990 al 1º semestre de 2006 - Expresada en %



Fuentes: Abeceb.com e INDEC (Argentina); SECEX (Brasil); bancos centrales de Paraguay y Uruguay.

Evolución reciente del comercio intrabloque

Los datos recientes dan cuenta de un comportamiento bastante diferente entre los cuatro países miembros respecto del flujo de comercio intrabloque. El Cuadro 2 muestra que, entre 2004 y 2005, el desempeño de Brasil fue muy superior al de sus socios, pues sus ventas intrabloque aumentaron 31,6%, en tanto que las exportaciones de Argentina crecieron 13,3%, las de Uruguay, 5,4% y las de Paraguay, apenas 2,2%. De este modo, la participación de Brasil aumentó a 55,7% en las exportaciones intrabloque, contra 36,3% de Argentina, 4,3% de Paraguay y 3,7% de Uruguay.

En relación con las importaciones, la mayor tasa de crecimiento entre 2004 y 2005 se registró en las compras de Argentina (38,9%). La misma también fue elevada en Uruguay (17,8%), pero menos significativa en Brasil (10,3%) y en Paraguay (5%). No hay duda de que la principal explicación para estas diferencias debe buscarse en las tasas de crecimiento de los PIB de los países en 2005, que fueron bastante elevadas en Argentina y Uruguay y más bajas en Brasil y Paraguay. De todos modos, vale destacar que Argentina es responsable de más de la mitad de los flujos de importación intrabloque (52,5% en 2005), mientras que Brasil tiene una participación de apenas 32,6%, si bien la economía de Brasil es aproximadamente cuatro veces más grande que la de Argentina, medida en dólares corrientes.

El diferencial en el ritmo de crecimiento de las exportaciones e importaciones intrabloque ha provocado un desequilibrio cada vez mayor en la composición de la balanza comercial de la región: Brasil registra elevados superávits (US\$ 4.700 millones en 2005) y los demás países acusan déficits, especialmente Argentina (US\$ 3.700 millones). Ese desequilibrio ha sido causa de roces en el seno del MERCOSUR, especialmente en la relación bilateral Brasil-Argentina. A menudo, Argentina reclama la aplicación de medidas de restricción a las exportaciones de su vecino (véase el anexo sobre productos que son objeto de controversias comerciales entre Argentina y Brasil).

CUADRO 2
FLUJOS DE COMERCIO INTRABLOQUE EN EL MERCOSUR, POR PAÍS
US\$ millones

	2004	2005	Var. (%)	1º sem. 2005	1º sem. 2006	Var. (%)
Exportaciones	17.293	21.066	21,8	9.804	11.506	17,4
Argentina	6.751	7.647	13,3	3.563	4.386	23,1
Brasil	8.912	11.726	31,6	5.359	6.252	16,7
Paraguay	866	912	5,4	514	424	(17,6)
Uruguay	764	781	2,2	368	444	20,6
Importaciones	17.447	21.603	23,8	10.081	11.447	13,6
Argentina	8.169	11.345	38,9	5.220	5.887	12,8
Brasil	6.393	7.052	10,3	3.398	3.859	13,6
Paraguay	1.502	1.576	5,0	710	829	16,8
Uruguay	1.384	1.631	17,8	753	872	15,8
Balanza comercial	(154)	(537)	247,9	(277)	58	(121,1)
Argentina	(1.417)	(3.698)	160,9	(1.657)	(1.501)	(9,4)
Brasil	2.519	4.675	85,6	1.961	2.393	22,0
Paraguay	(636)	(664)	4,4	(196)	(405)	107,1
Uruguay	(620)	(850)	37,0	(385)	(428)	11,3

Fuentes: Abeceb.com e INDEC (Argentina); SECEX (Brasil); bancos centrales de Paraguay y Uruguay.

Los números correspondientes al primer semestre de 2006 -comparados con los del mismo período de 2005- presentan algunas diferencias significativas en relación con el patrón observado en años anteriores. Los datos del Cuadro 2 evidencian una aceleración de las exportaciones intrabloque de Argentina (incremento del 23,1%) y Uruguay (20,6%) y una desaceleración de las ventas brasileñas (incremento del 16,7%). El cambio con respecto a la situación precedente se explica, entre otros factores, por la fuerte apreciación real del tipo de cambio de Brasil, que ha llevado a una pérdida gradual de dinamismo en el volumen exportado por el país. Por su parte, Paraguay registró una caída del 17,6% en las ventas intrabloque, en especial en aquellas destinadas a Brasil (-26%) y Uruguay (-21%).

En lo que atañe a las importaciones, el desempeño de los países durante el primer semestre fue más homogéneo, ya que las tasas de crecimiento variaron entre 12,8% (Argentina) y 16,8% (Paraguay). La participación de Argentina en las compras intrabloque sigue siendo de más del 50%. Sin embargo, en términos de la balanza comercial, el cuadro existente no registró cambios: Brasil sigue teniendo un superávit elevado (US\$ 2.400 millones), mientras que los demás países acumulan déficits significativos.

Comercio extrabloque

Si ahora analizamos los flujos de comercio de los países del MERCOSUR con los principales países y regiones del mundo (Cuadro 3), se observa un gran dinamismo en el comercio con los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), excepto el intercambio entre el MERCOSUR y México, país incluido en el Tratado de Libre Comercio da América del Norte (TLCAN). Las transacciones con los mercados más tradicionales, UE y TLCAN -que juntos representan cerca del 50% del total tanto en las exportaciones como en las importaciones-, han crecido a un ritmo menos marcado. Estos movimientos reflejan el fuerte ritmo de crecimiento del PIB de las economías latinoamericanas en relación

con la media mundial y la expansión de los flujos de comercio de productos energéticos dentro de América Latina, en tanto que la demanda de importaciones de Estados Unidos y los países europeos ha evolucionado a un ritmo más lento que en el resto del mundo.

Las exportaciones dirigidas a la ALADI experimentaron un alza del 44,4% entre 2004 y 2005, lo que equivale a US\$ 12.600 millones (18,8% del total) y los destinos que se destacan son Chile y Venezuela. Las ventas a Estados Unidos crecieron un 14,5% y las dirigidas a la UE, apenas 9,1%. El desempeño también fue relativamente más favorable en las ventas a Asia (24,4%) y a los "demás países" (30,2%).

En cuanto a las importaciones, las compras a los diversos bloques económicos en 2005 tuvieron, en general, un crecimiento superior al de las exportaciones a tales destinos. El incremento de las importaciones provenientes de la ALADI fue el más significativo (33,16%), seguido de los productos importados de Asia (un alza del 27,2%), mientras que las compras de productos provenientes del TLCAN crecieron 15,8% y las de la UE, 17,4%. La gran excepción son los "demás países", categoría en la que las importaciones del MERCOSUR crecieron apenas 7,7% en el año. Este dato refleja básicamente la contracción en las importaciones de petróleo proveniente de Oriente Medio y de África.

CUADRO 3
FLUJOS DE COMERCIO DE LOS PAÍSES DE MERCOSUR, SEGÚN REGIONES SELECCIONADAS
US\$ millones

	2004	2005	Var. (%)	1º sem. 2005	1º sem. 2006	Var. (%)
Destino de las exportaciones	118.053	142.441	20,7	65.419	73.686	12,6
TLCAN	31.289	35.820	14,5	16.721	17.812	6,5
UE	30.837	33.629	9,1	16.530	17.743	7,3
ALADI*	8.723	12.592	44,4	5.492	7.160	30,4
Asia	20.454	25.441	24,4	11.301	12.893	14,1
Demás países	26.750	34.959	30,7	15.375	18.078	17,6
Origen de las importaciones	74.394	87.767	18,0	40.609	50.000	23,1
TLCAN	17.793	20.605	15,8	9.649	10.840	12,3
UE	20.537	24.109	17,4	11.582	12.379	6,9
ALADI*	3.290	4.396	33,6	1.783	2.961	66,1
Asia	17.259	21.952	27,2	9.935	14.355	44,5
Demás países	15.516	16.705	7,7	7.660	9.466	23,6
Balanza comercial	43.659	54.673	25,2	24.810	23.686	(4,5)
TLCAN	13.496	15.215	12,7	7.072	6.972	(1,4)
UE	10.300	9.520	(7,6)	4.948	5.364	8,4
ALADI*	5.434	8.196	50,8	3.710	4.199	13,2
Asia	3.196	3.488	9,1	1.365	(1.462)	(207,1)
Demás países	11.234	18.254	62,5	7.715	8.612	11,6

Nota: (*) Excepto MERCOSUR y México.

Fuentes: Abeceb.com e INDEC (Argentina); SECEX (Brasil); bancos centrales de Paraguay y Uruguay.

En lo que respecta a la balanza comercial, el MERCOSUR registró en 2005 un superávit alto con todos los principales bloques económicos, tal como ocurre desde 2002. Hubo apenas una pequeña caída en el superávit con la UE en relación con 2004, que así y todo se mantuvo en el nivel de US\$ 9

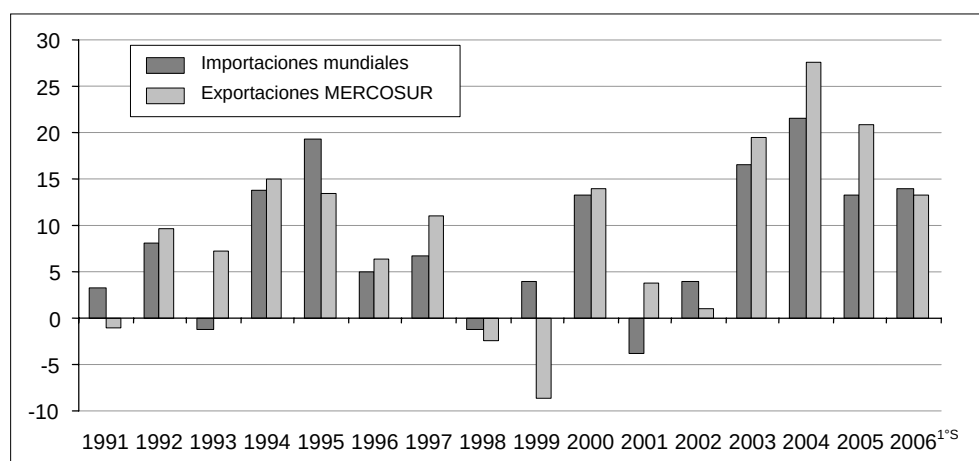
mil millones. El saldo con los países del TLCAN fue de US\$ 15.200 millones; con los países de la ALADI, de US\$ 11.200 millones y con Asia, de US\$ 3.490 millones, mientras que con los demás países del mundo se registró un saldo positivo de US\$ 18.300 millones.

En el primer semestre de 2006, el cuadro general fue similar, aunque con una diferencia importante: las importaciones crecieron más que las exportaciones y generaron una pequeña caída de la balanza comercial. El mayor incremento de las exportaciones se verificó una vez más en las operaciones con los países de la ALADI (30,4%), mientras que se registraron tasas más bajas en las ventas al TLCAN (6,5%) y a la UE (7,3%). Los países de la ALADI también se destacaron en las importaciones, cuya suba fue nada menos que del 66% en relación con el mismo período de 2005. En cuanto a la blanza comercial, ésta se redujo en poco más que mil millones de dólares y la razón de ello debe atribuirse exclusivamente al comercio con los países de Asia, con los cuales el resultado comercial del MERCOSUR pasó de un superávit de US\$ 1.370 millones en el primer semestre de 2005 a un déficit de US\$ 1.460 millones en 2006. Prácticamente todo ese vuelco se relaciona con Brasil, que registró una fuerte caída de su superávit con China y un aumento significativo del déficit con otros países importantes de Asia, especialmente Corea del Sur y Taiwán. De hecho, gran parte del reciente incremento de las importaciones brasileñas se debe a la entrada de bienes intermedios y de consumo provenientes de Asia, en especial, aparatos eléctricos y electrónicos.

Exportaciones, comercio mundial y precios

El desempeño de las exportaciones del MERCOSUR en el trienio 2003-2005 fue muy favorable, no sólo en términos absolutos, sino también en comparación con la evolución del comercio mundial. El Gráfico 13 muestra que, en esos tres años, las exportaciones del bloque crecieron a un ritmo más acelerado que el de las importaciones mundiales (22,6% a.a. contra 17,1% a.a.), lo que hizo posible que el MERCOSUR elevase su participación en el mercado en 0,2 puntos porcentuales en dicho período: de 1,36% en 2002 a 1,56% en 2005.

GRÁFICO 13
CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DEL MERCOSUR Y LAS IMPORTACIONES MUNDIALES
De 1991 al 1º semestre de 2006 - Expresado en %



Fuentes: FMI, Abeceb.com e INDEC (Argentina); SECEX (Brasil); bancos centrales de Paraguay y Uruguay.

Ese buen desempeño contrasta con el verificado a lo largo de la década de los años noventa, o incluso al inicio de la década actual, cuando las ventas del bloque no fueron capaces de sostener, de manera regular, un ritmo de crecimiento más elevado que el del comercio mundial. No obstante, los datos sobre el primer semestre de 2006 parecen indicar un nuevo giro en la tendencia. En relación con el mismo período de 2005, las exportaciones del MERCOSUR volvieron a crecer menos que las importaciones mundiales: 13,3% contra 14%. De este modo, después de apenas tres años de crecimiento, el bloque vuelve a registrar una pérdida de *market share* en las importaciones mundiales. En realidad, incluso con los ingresos recientes, la participación actual del MERCOSUR difiere poco de la que tuvo a comienzos de la década de los años noventa, de alrededor del 1,4%.

Otro punto a destacar es que la coyuntura internacional de los últimos años se ha caracterizado por fuertes aumentos de precios, no sólo de los *commodities* sino también de los productos industrializados, y los países del MERCOSUR se han beneficiado enormemente de ese proceso, especialmente Brasil y Argentina. En Brasil, los precios de exportación acumularon un aumento del 30% en el trienio 2003-2005, lo que representó casi un tercio del crecimiento del valor exportado en el período. En Argentina, los precios subieron 21,6% en el mismo período y representaron el 26% del total. En Uruguay, este fenómeno fue menos pronunciado, pero aun así significativo: se registró una suba de precios del 8,6% en el trienio que explica el 10,5% del incremento en el valor exportado. En el primer semestre de 2006 los precios cobraron aún más importancia, ya que dan cuenta de dos tercios del crecimiento de las exportaciones en Argentina y más del 80% en Brasil. De todos modos, cabe destacar que durante 2005 los términos de intercambio se deterioraron en todos los países del bloque, con excepción de Argentina. En el caso de Uruguay y Paraguay, este índice se ubicó en el nivel más bajo de la última década.

B. Comercio de los países

El buen desempeño de las exportaciones totales del MERCOSUR en 2005, período en el que crecieron 20,8% en relación con el año anterior, se debió principalmente al incremento del 22,6% de las ventas brasileñas, que superaron la barrera de los US\$ 100 mil millones anuales y llegaron a US\$ 118.300 millones. Gracias a esto, la participación brasileña en el total de las ventas externas del bloque llegó al pico de 72,4%. Los desempeños de Argentina y Uruguay también fueron bastante favorables en 2005, con tasas de crecimiento de 16,9% y 16,2%, respectivamente. En cambio, Paraguay no estuvo a tono con el desempeño de sus socios, ya que sus exportaciones aumentaron apenas 3,8% y representaron tan sólo el 1% de las ventas externas totales del bloque en 2005 (Cuadro 4).

El patrón exhibido por los países del bloque en relación con las importaciones fue más homogéneo en 2005, ya que Argentina, Uruguay y Paraguay registraron tasas de crecimiento similares, entre 22% y 24%, mientras que Brasil registró una tasa inferior, aunque también significativa: 17,2%. La participación de los países en el total de las importaciones del bloque revela el predominio de Brasil (67,2%), aunque menos acentuado que en el caso de las exportaciones. Por su parte, Argentina tiene el 26,2%, Uruguay, el 3,5% y Paraguay, el 3%.

Naturalmente, el resultado de la balanza comercial pone de relieve, una vez más, la importancia de Brasil, cuyo superávit creció 32,8% en relación con el año 2004; alcanzó la cifra de US\$ 44.800 millones y es el responsable de más del 80% de la balanza comercial total del MERCOSUR. Argentina también acumuló un saldo bastante positivo (US\$ 11.400 millones), en tanto que Paraguay y Uruguay volvieron a registrar déficits, de US\$ 1.560 millones y US\$ 474 millones, respectivamente.

CUADRO 4
FLUJO TOTAL DEL COMERCIO DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR
 US\$ millones

	2004	2005	Var. (%)	1° sem. 2005	1° sem. 2006	Var. (%)
Exportaciones	135.346	163.507	20,8	75.223	85.192	13,3
Argentina	34.314	40.106	16,9	19.061	21.541	13,0
Brasil	96.475	118.308	22,6	53.677	60.900	13,5
Paraguay	1.626	1.688	3,8	872	927	6,3
Uruguay	2.931	3.405	16,2	1.613	1.824	13,1
Importaciones	91.841	109.370	19,1	50.690	61.448	21,2
Argentina	23.288	28.689	23,2	13.546	15.606	15,2
Brasil	62.782	73.551	17,2	34.027	41.368	21,6
Paraguay	2.658	3.251	22,3	1.300	2.370	82,4
Uruguay	3.114	3.879	24,6	1.817	2.104	15,8
Balanza comercial	43.505	54.137	24,4	24.533	23.744	(3,2)
Argentina	11.027	11.418	3,5	5.515	5.935	7,6
Brasil	33.693	44.757	32,8	19.650	19.532	(0,6)
Paraguay	(1.032)	(1.564)	51,5	(428)	(1.443)	237,2
Uruguay	(183)	(474)	159,4	(204)	(280)	37,1

Fuentes: Abeceb.com e INDEC (Argentina); SECEX (Brasil); bancos centrales de Paraguay y Uruguay.

En el primer semestre de 2006 se observó una desaceleración del crecimiento de las exportaciones, excepto en Paraguay, donde el crecimiento en relación con el mismo período del año anterior fue de 6,3%. Brasil sigue siendo responsable de más del 70% de las ventas del bloque. En cuanto a las importaciones, la principal razón del crecimiento en comparación con el verificado en 2005 se debió fundamentalmente a la aceleración de las compras brasileñas, cuyo aumento en el semestre fue de 21,6%. En cuanto a la balanza comercial, sólo en Argentina se registró una mejora efectiva, cuyo superávit alcanzó un total de US\$ 5.900 millones en el semestre. En Brasil, se registró un retroceso del 0,6%, mientras que en Paraguay y Uruguay el déficit creció sustancialmente, lo que explica la caída verificada en el superávit total del bloque.

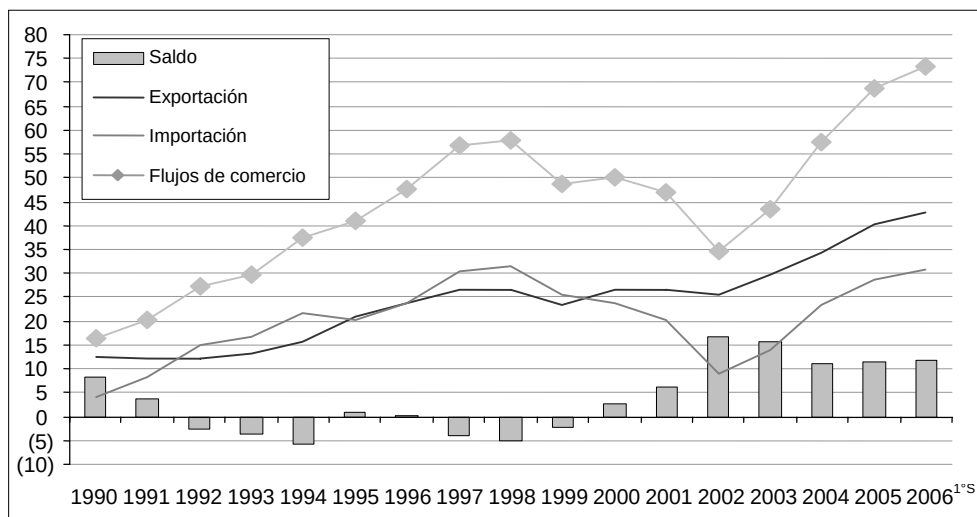
Argentina

Los números presentados en el Gráfico 14 no dejan lugar a dudas respecto de que los flujos del comercio exterior de Argentina siguen en rápida recuperación, en comparación con la fuerte retracción del volumen comercial que tuvo lugar en los últimos años de vigencia de la convertibilidad de su moneda. Después de registrar un virtual estancamiento entre 1997 y 2002, las exportaciones alcanzaron la cifra de US\$ 42.600 millones en los doce meses previos a junio de 2006, lo que representa una suba del 66% en relación con el valor observado en todo el año 2002. Las importaciones en el mismo período crecieron nada menos que 242% y llegaron a un total de US\$ 30.750 millones.

En consecuencia, en el total acumulado a lo largo de 12 meses hasta junio de 2006, la corriente comercial del país alcanzó la cifra de US\$ 68.800 millones, lo que representa un crecimiento del 111,7% en relación con los 12 meses precedentes, mientras que el superávit comercial ascendió a US\$ 11.800 millones. Si bien es inferior a los saldos verificados en 2002 (US\$ 16.700 millones) y 2003 (US\$ 15.700 millones), ese monto equivale al 27,7% de las exportaciones, un coeficiente bastante significativo, sobre todo si se tiene

en cuenta que la economía del país ya ha retornado a la normalidad. En efecto, los años 2002 y 2003 fueron absolutamente atípicos, con niveles de importación extremadamente bajos; baste mencionar que en 2002 estuvieron por debajo del tercio de todo lo que el país había importado en 1998.

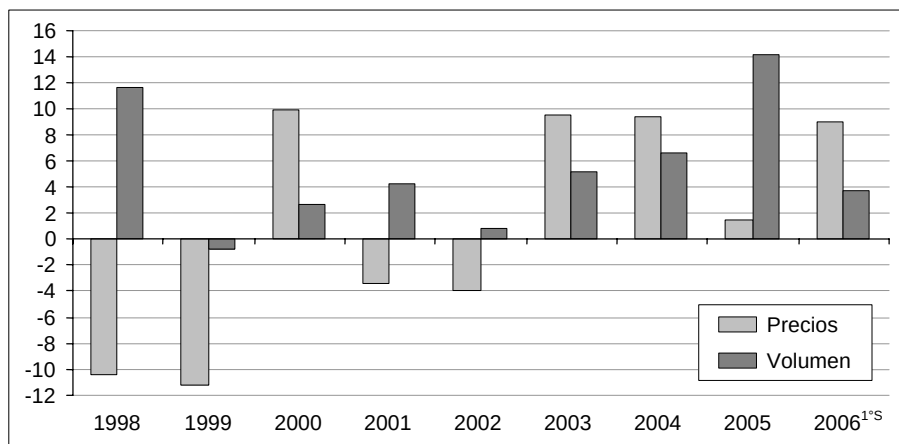
GRÁFICO 14
ARGENTINA: FLUJOS DE COMERCIO EN EL PERÍODO COMPRENDIDO
ENTRE 1990 Y EL 1º SEMESTRE DE 2006
US\$ millones



Nota: El valor de 2006¹ˢ corresponde al acumulado en 12 meses hasta junio de 2006.

Fuentes: Abeceb.com e INDEC.

GRÁFICO 15
ARGENTINA: INCREMENTO DE PRECIOS Y VOLUMEN EXPORTADO
De 1998 al 1º semestre de 2006 - Expresado en %



Fuentes: Abeceb.com e INDEC.

Un dato que merece destacarse al evaluar el desempeño exportador del país en 2005 es el predominio del crecimiento en términos de volumen exportado y no en términos de aumento de precios.¹⁹ En efecto, cerca

¹⁹ Esa distinción permite analizar la evolución de los valores corrientes, en términos de variación de precios y volumen.

del 90% del incremento en el valor exportado debe atribuirse al crecimiento del volumen, que fue del 14,2%, mientras que los precios subieron apenas un 1,5%. Este cuadro contrasta con el verificado en los años 2003 y 2004, cuando los precios crecieron a tasas más elevadas que el volumen (Gráfico 15). Por su parte, en el primer semestre de 2006, los precios recuperaron su protagonismo, ya que registraron una suba del 9,1% en relación con el mismo período de 2005, al tiempo que el volumen exportado aumentó apenas un 3,7%.

En realidad, estos datos permiten constatar que al país le ha resultado difícil alcanzar tasas más significativas de crecimiento de su volumen exportado. Entre 1998 y 2005 el crecimiento promedio anual de las cantidades exportadas fue de apenas 4,6% a.a. Incluso si se considera sólo el período de recuperación del trienio 2003-2005 -cuando inclusive se registró un fuerte incremento de las cantidades comercializadas a nivel mundial-, el volumen exportado experimentó un crecimiento de 8,6% a.a., una tasa un poco por encima a la del aumento de los precios, que fue del 6,8% a.a.

El crecimiento de las exportaciones argentinas en 2005 se debió mucho más al aumento de las ventas extra-MERCOSUR, cuya suba fue de 17,8%, que a las ventas a los tres socios del bloque (aumento del 13,3%). De todos ellos, Brasil mantuvo el protagonismo absoluto, ya que incrementó en 13,9% sus compras de productos provenientes de Argentina y continuó siendo el principal país destinatario de las ventas argentinas: 15,8% del total (Cuadro 5). En cuanto a las exportaciones extrabloque, en 2005 se destaca el crecimiento de las ventas al TLCAN (22,5%) y a los demás países (25,2%), aunque también se registró un aumento de las ventas a los países asiáticos y de la ALADI.

En el caso de las importaciones, el MERCOSUR mantuvo en 2005 su condición de principal socio de Argentina, debido fundamentalmente a la participación del 37% de las compras de productos de Brasil, las cuales, una vez más, crecieron más rápidamente que las importaciones totales. Entre los países extrabloque, el mayor crecimiento se registró en las compras de productos oriundos de la ALADI (65,7%), aunque también hubo crecimiento significativo de las importaciones provenientes del TLCAN y la UE. Por el contrario, las importaciones originarias de los países asiáticos sufrieron una caída del 8,9% y lo mismo sucedió con los demás países, con una caída del 9,3%.

En relación con la balanza comercial, Argentina registró un déficit elevado con Brasil, del orden de US\$ 4.300 millones (lo que representa un incremento del 100% en relación con 2004), mientras que exhibió superávit con los restantes socios, incluidos Paraguay y Uruguay. El mayor superávit lo alcanzó en el comercio con los demás países de la ALADI (US\$ 5.500 millones).

Si se analizan los datos referentes al primer semestre de 2006, la principal novedad es el crecimiento más acelerado de las ventas argentinas destinadas al MERCOSUR (23,1%), en relación con las exportaciones extrabloque (10,7%). En las primeras, se destaca la aceleración de las ventas a Brasil y el fuerte crecimiento de las exportaciones destinadas a Paraguay. En el comercio extrabloque, las exportaciones dirigidas a la UE fueron las de mayor crecimiento (15,7%), en tanto que se registró una fuerte desaceleración de las ventas con destino al TLCAN y a Asia.

A la inversa, las importaciones procedentes de países ajenos al MERCOSUR crecieron con mayor rapidez en el primer semestre, especialmente las de los demás países de la ALADI (suba del 20,6%) y las de Asia (32,6%), mientras que las importaciones intrabloque experimentaron un crecimiento más acelerado en el caso de las compras provenientes de Uruguay. Sin embargo, en términos de la balanza comercial, el cuadro se modificó poco en relación con 2005: persiste un elevado déficit con Brasil (US\$ 1.780 millones en el semestre), así como superávit con el resto del mundo.

CUADRO 5
ARGENTINA: FLUJOS DE COMERCIO POR PAÍS Y BLOQUE ECONÓMICO SELECCIONADO
 US\$ millones

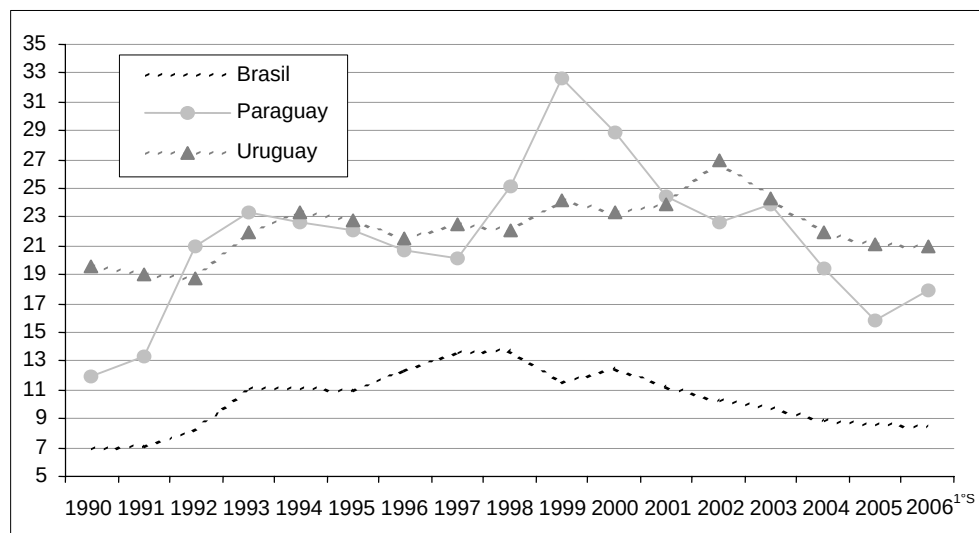
	2004	2005	Var. (%)	Part. (%) 2005	1º sem, 2005	1º sem, 2006	Var. (%)
Exportaciones	34.314	40.106	16,9	100,0	19.061	21.541	13,0
MERCOSUR	6.751	7.647	13,3	19,1	3.563	4.386	23,1
Brasil	5.552	6.326	13,9	15,8	2.973	3.530	18,7
Paraguay	515	504	(2,0)	1,3	228	439	92,6
Uruguay	685	817	19,3	2,0	362	417	15,2
Extrabloque	27.563	32.460	17,8	80,9	15.498	17.155	10,7
TLCAN	4.916	6.023	22,5	15,0	2.695	2.947	9,4
UE	6.006	6.360	5,9	15,9	3.344	3.869	15,7
ALADI*	5.606	6.708	19,6	16,7	2.973	3.450	16,0
Asia	5.540	6.488	17,1	16,2	3.188	3.452	8,3
Demás países	5.495	6.881	25,2	17,2	3.298	3.437	4,2
Importaciones	23.288	28.689	23,2	100,0	13.546	15.606	15,2
MERCOSUR	8.169	11.345	38,9	39,5	5.220	5.887	12,8
Brasil	7.562	10.625	40,5	37,0	4.549	5.308	16,7
Paraguay	380	451	18,8	1,6	294	359	22,2
Uruguay	227	268	18,3	0,9	119	153	28,7
Extrabloque	15.119	17.344	14,7	60,5	8.326	9.719	16,7
TLCAN	4.317	5.357	24,1	18,7	2.457	2.538	3,3
UE	4.090	5.350	30,8	18,6	2.417	2.637	9,1
ALADI*	713	1.182	65,7	2,9	470	567	20,6
Asia	4.012	3.654	(8,9)	9,1	1.920	2.545	32,6
Demás países	1.986	1.801	(9,3)	11,1	1.062	1.432	34,8
Balanza comercial	11.027	11.418	3,5	100,0	5.515	5.935	7,6
MERCOSUR	(1.417)	(3.698)	160,9	(32,4)	(1.657)	(1.501)	(9,4)
Brasil	(2.011)	(4.300)	113,9	(37,7)	(1.576)	(1.778)	12,8
Paraguay	135	53	(60,7)	0,5	(66)	80	(221,1)
Uruguay	458	549	19,8	4,8	243	263	8,5
Extrabloque	12.444	15.115	21,5	132,4	7.172	7.436	3,7
TLCAN	599	666	11,3	5,8	238	409	71,8
UE	1.916	1.010	(47,3)	8,8	927	1.232	32,9
ALADI*	4.893	5.526	12,9	48,4	2.503	2.883	15,2
Asia	1.528	2.835	85,6	24,8	1.268	907	(28,5)
Demás países	3.509	5.079	44,7	44,5	2.236	2.005	(10,3)

Nota: (*) Excepto MERCOSUR y México.

Fuentes: Abeceb.com e INDEC.

La evolución de la participación de Argentina en las importaciones de los socios del MERCOSUR merece un comentario aparte. El Gráfico 16 muestra que la participación del país en las importaciones de los demás socios viene registrando una caída continua a lo largo de los últimos años. En Uruguay, el *market share* de Argentina alcanzó un pico del 27% en 2002, que luego se redujo al 21% en el primer semestre de 2006. En 1999, Argentina representaba casi las 2/3 de las importaciones totales de Paraguay, porcentaje que se redujo a apenas 15,8% en los primeros seis meses de 2006. En cuanto a Brasil, los productos argentinos llegaron a representar casi el 14% del total de las importaciones, pero han perdido terreno desde entonces y en el primer semestre de 2006 representaron apenas el 8,6%. Esta dificultad de penetración de los productos argentinos en el mercado brasileño, sumada a la creciente participación de los productos brasileños en el mercado argentino, es uno de los factores fundamentales que explican el gran número de roces comerciales entre ambos países.

GRÁFICO 16
ARGENTINA: PARTICIPACIÓN DE LAS IMPORTACIONES DE LOS SOCIOS DEL MERCOSUR
 De 1990 al 1º semestre de 2006 - Expresado en %



Fuentes: Abeceb.com e INDEC.

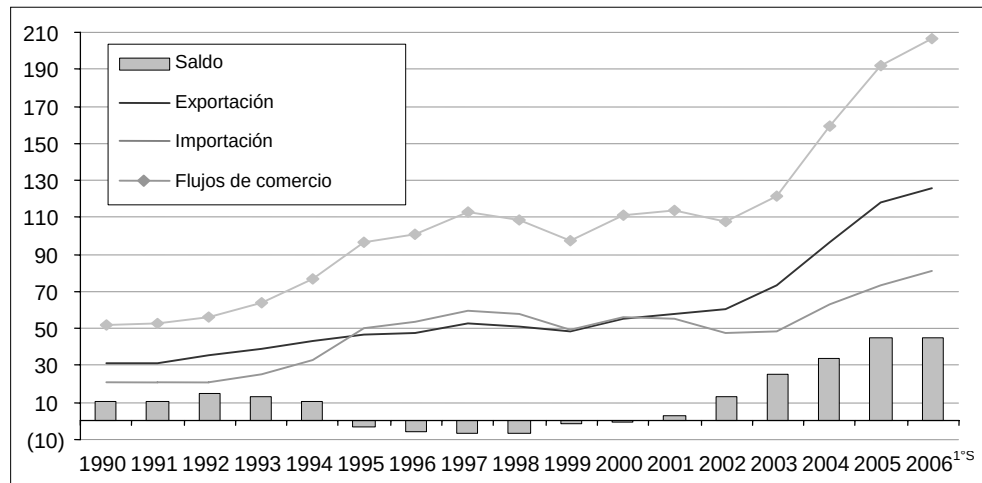
Brasil

El comercio exterior brasileño registró fuertes subas en los últimos años, después de un período de relativo estancamiento entre 1997 y 2002, que se caracterizó por la existencia de crisis cambiarias, bajo crecimiento del PIB y fuerte devaluación del real. En efecto, en dicho período, la corriente de comercio se mantuvo relativamente estable en torno de los US\$ 110.000 millones; las exportaciones registraron un aumento de apenas 2,6% a.a. y las importaciones, una caída de 4,6% a.a. (Gráfico 17).

No obstante, a partir de mediados de 2002, con la recuperación del crecimiento económico, la normalización de las condiciones cambiarias y la expansión del comercio mundial, el comercio brasileño entró en una fase de rápido crecimiento, al punto que en los 12 meses con cierre en junio de 2006 el flujo comercial había aumentado más del 90% (por un total de US\$ 206.000 millones) en relación con el registrado en 2002. Las exportaciones se expandieron nada menos que un 108% en el mismo período, trepando a US\$ 125.500 millones, mientras las importaciones experimentaron un incremento del 71% y se ubicaron en US\$ 80.900 millones. El salto fue extraordinario también en lo que respecta al saldo comercial, que en

los 12 meses finalizados el pasado junio alcanzó un superávit de US\$ 44.600 millones, a diferencia de los déficits cercanos a US\$ 6.000 millones/año verificados en 1997 y 1998.

GRÁFICO 17
BRASIL: FLUJOS DE COMERCIO EN EL PERÍODO COMPRENDIDO
ENTRE 1990 Y EL 1º SEMESTRE DE 2006
 US\$ miles de millones

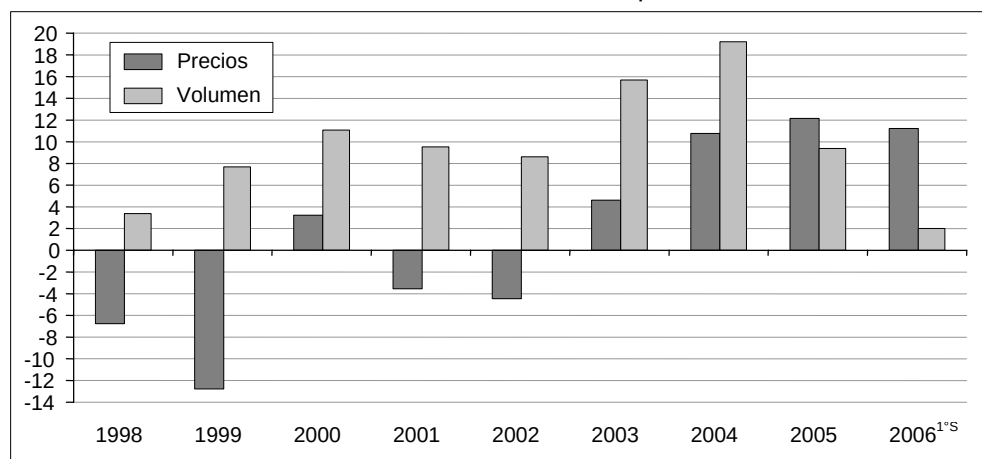


Nota: El valor de 2006^{1ºS} corresponde al acumulado en 12 meses hasta junio de 2006.

Fuente: SECEX/MDIC.

Sin duda, el país contó con una coyuntura internacional sumamente favorable, principalmente en lo que respecta a la evolución de los precios de los productos primarios de exportación. Efectivamente, la suba acumulada de los precios desde 2003 hasta el primer semestre de 2006 fue del 40%. Es importante observar que, en los años anteriores, casi siempre los precios habían afectado negativamente las exportaciones, con excepción de la pequeña suba que tuvo lugar en 2000 (Gráfico 18).

GRÁFICO 18
BRASIL: INCREMENTO DE LOS PRECIOS Y DEL VOLUMEN DE EXPORTADO
 De 1998 al 1º semestre de 2006 - Expresado en %



Fuente: FUNCEX.

De todos modos, no es correcto atribuir a los precios el principal mérito por el buen desempeño exportador que tuvo el país en los últimos años. El Gráfico 18 evidencia que el volumen exportado creció a tasas más elevadas que los precios en casi todos los años, especialmente en 2003 y 2004, cuando sus tasas de crecimiento fueron, respectivamente, del 15,7% y el 19,2%. Con todo, esta tendencia se revirtió y la suba de precios del 12,2% predominó sobre el crecimiento del 9,3% del volumen exportado. Esta tendencia se profundizó aún más durante el primer semestre de 2006, cuando los precios aumentaron 11,3% en relación con el mismo período del año anterior y el volumen exportado creció apenas un 2%. En la actualidad, la suba de los precios internacionales es, de hecho, el factor fundamental que explica el crecimiento de las exportaciones brasileñas.

En 2005, las ventas de Brasil con destino a sus socios del MERCOSUR exhibieron un desempeño mejor que las exportaciones totales, con un alza del 31,6%. Cabe destacar aquí el incremento del 34,5% registrado en las ventas a Argentina. Aun así, el bloque representó menos del 10% de las ventas totales del país (Cuadro 6). Por su parte, las exportaciones destinadas a países fuera del bloque aumentaron 21,7% en el año, a pesar del crecimiento relativamente débil de las ventas destinadas al TLCAN y la UE. Eso se debió a las ventas destinadas a los países de la ALADI, que se vieron incrementadas en 40,9%, y a los países de Asia, en los que las exportaciones brasileñas crecieron 27,4%.

Tal como se observa en el Cuadro 6, entre 2004 y 2005, el valor de las importaciones extrabloque creció con mayor intensidad que el total de importaciones: 17,9%. La tasa más elevada se registró en la importación de productos de la UE. La importación de productos de sus socios del MERCOSUR creció mucho menos (10,3%) y, aun así, con grandes diferencias entre los distintos países. Las compras a Argentina crecieron más rápidamente (12%), mientras que la importación de productos de Paraguay fue menor (7,1%) y la de Uruguay, sufrió una caída del 5,6%.

Al contrario de lo que ocurre en los demás países del MERCOSUR, Brasil registra importantes superávits comerciales con todos sus principales socios comerciales, incluso con aquellos de su bloque. El superávit con el MERCOSUR llegó a los US\$ 4.700 millones, lo que implicó un aumento del 85,6% en relación con 2004. El resultado más notable fue con Argentina, país con el que obtuvo un saldo positivo de US\$ 3.700 millones.²⁰ La balanza comercial con los países que no pertenecen al bloque también fue alta, puesto que alcanzó un total de US\$ 40.100 millones. Es interesante observar que la distribución de los flujos de comercio brasileños dentro y fuera del MERCOSUR es bastante equilibrada. Tanto las exportaciones como las importaciones y la balanza comercial con sus socios del bloque representan aproximadamente el 10% del flujo total del país.

En el primer semestre de 2006 no hubo grandes cambios en el cuadro de situación del comercio brasileño. Tanto las exportaciones dirigidas al MERCOSUR como las dirigidas a países fuera del bloque registraron una tasa de crecimiento inferior a la verificada en 2005 (16,7% y 13,1%, respectivamente), mientras que las importaciones se aceleraron, con alzas del 13,6% y 22,5%, respectivamente. Dado que la aceleración de las importaciones y la desaceleración de las exportaciones fueron más pronunciadas en con los países extrabloque, el saldo comercial con dichos países sufrió una caída del 3,1%, equivalente a US\$ 17.100 millones. Esta caída se vinculó al comercio con los países del TLCAN y Asia, bloques con los que la balanza comercial de Brasil resultó deficitaria. En cambio, la balanza comercial con el MERCOSUR registró un nuevo aumento, con un total de US\$ 2.400 millones en el semestre.

²⁰ Ese número difiere del consignado en el Cuadro 5 debido a las diferencias en la contabilización de los flujos comerciales detectadas entre las fuentes argentinas y brasileñas.

CUADRO 6
BRASIL: FLUJOS DE COMERCIO POR PAÍS Y BLOQUE ECONÓMICO SELECCIONADO
 US\$ millones

	2004	2005	Var. (%)	Part. (%) 2005	1º sem. 2005	1º sem. 2006	Var. (%)
Exportaciones	96.475	118.308	22,6	100,0	53.677	60.900	13,5
MERCOSUR	8.912	11.726	31,6	9,9	5.359	6.252	16,7
Argentina	7.373	9.915	34,5	8,4	4.549	5.308	16,7
Paraguay	872	961	10,2	0,8	395	508	28,7
Uruguay	667	850	27,4	0,7	415	435	4,8
Extrabloque	87.563	106.582	21,7	90,1	48.318	54.648	13,1
TLCAN	25.488	28.749	12,8	24,3	13.533	14.460	6,9
UE	24.160	26.493	9,7	22,4	12.760	13.510	5,9
ALADI*	6.840	9.639	40,9	8,1	4.344	5.607	29,1
Asia	14.564	18.552	27,4	15,7	7.916	9.243	16,8
Demás países	16.511	23.149	40,2	19,6	9.766	11.828	21,1
Importaciones	62.782	73.551	17,2	100,0	34.027	41.368	21,6
MERCOSUR	6.393	7.052	10,3	9,6	3.398	3.859	13,6
Argentina	5.572	6.239	12,0	8,5	2.984	3.482	16,7
Paraguay	298	319	7,1	0,4	173	119	(31,2)
Uruguay	523	494	(5,6)	0,7	241	258	7,2
Extrabloque	56.389	66.499	17,9	90,4	30.629	37.509	22,5
TLCAN	13.081	15.444	18,1	21,0	6.977	8.594	23,2
UE	15.923	18.146	14,0	24,7	8.868	9.422	6,2
ALADI*	2.924	3.672	25,6	5,0	1.644	2.520	53,3
Asia	12.278	16.870	37,4	22,9	7.480	10.572	41,3
Demás países	12.182	12.367	1,5	16,8	5.660	6.401	13,1
Saldo comercial	33.693	44.757	32,8	100,0	19.650	19.532	(0,6)
MERCOSUR	2.519	4.675	85,6	10,4	1.961	2.393	22,0
Argentina	1.801	3.677	104,2	8,2	1.565	1.827	16,7
Paraguay	574	642	11,9	1,4	222	389	75,6
Uruguay	144	356	146,9	0,8	174	177	1,5
Extrabloque	31.174	40.082	28,6	89,6	17.689	17.139	(3,1)
TLCAN	12.407	13.305	7,2	29,7	6.556	5.866	(10,5)
UE	8.237	8.347	1,3	18,7	3.891	4.088	5,1
ALADI*	3.916	5.967	52,4	13,3	2.700	3.087	14,3
Asia	2.286	1.682	(26,4)	3,8	436	(1.330)	(404,9)
Demás países	4.329	10.782	149,1	24,1	4.106	5.428	32,2

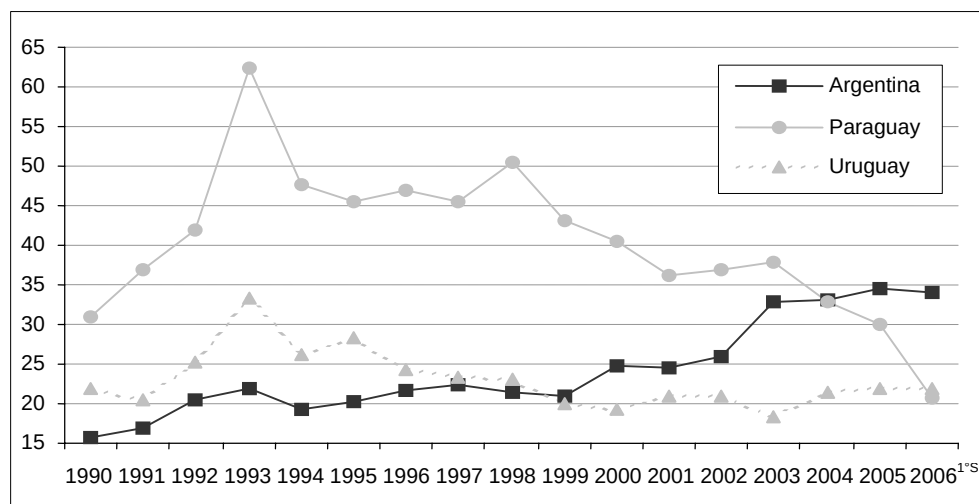
Nota: (*) Excepto del MERCOSUR y México.

Fuente: SECEX/MDIC.

En lo que respecta al *market share* brasileño en las importaciones de sus socios del MERCOSUR, el Gráfico 19 muestra una evolución bastante diferenciada según cada país. Argentina exhibe un aumento significativo en los últimos años, de modo que el *market share* de Brasil, que en 1999 era de 21% hoy se ubica en torno del 35%. En Paraguay, por el contrario, la participación del país viene cayendo de forma

vertiginosa: de hecho, llegó a ser de más del 60% en 1993, fue del 50% en 1998 y actualmente se encuentra en apenas el 22%. En Uruguay, este indicador se ha mantenido estable en torno de un 20% desde fines de la década de los años noventa.

GRÁFICO 19
BRASIL: MARKET SHARE EN LAS IMPORTACIONES DE SUS SOCIOS DEL MERCOSUR
 De 1990 al 1º semestre de 2006 - Expresado en %



Fuente: SECEX/MDIC.

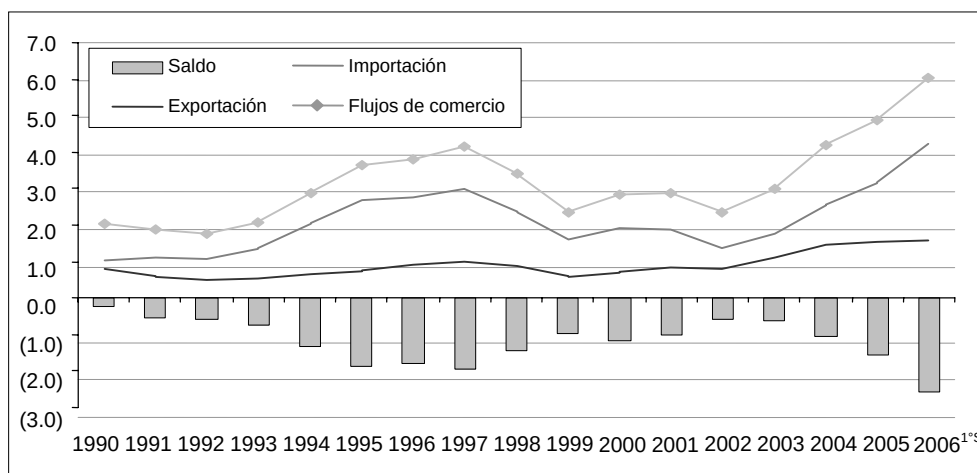
Paraguay

El flujo de comercio exterior de Paraguay también viene registrando una firme expansión en los últimos años, que llegó a la cifra de US\$ 6 mil millones en los 12 meses finalizados en junio de 2006, lo que representa un aumento del 146% en relación con el total registrado en todo el año 2002 (Gráfico 20). La mayor contribución a dicho crecimiento vino de la mano de las importaciones, que crecieron 186% en ese mismo período y ya alcanzan la cifra de US\$ 4.300 millones. Las exportaciones aumentaron 83,3%, con ventas por un total de US\$1.700 millones. Este desempeño contrasta con el registrado entre los años 1997 y 2002, período en que el flujo comercial acumuló una caída del 42%; en las exportaciones, ésta fue de -16,7% y en las importaciones, de -51,3%.

En relación con la balanza comercial, el Gráfico 20 ilustra la persistencia de resultados negativos desde 1990. El desequilibrio comercial creció de manera casi continua hasta 1997, tuvo una tendencia a la baja hasta 2002, principalmente a causa de la caída en la tasa de importaciones, pero volvió a crecer en los últimos años. De hecho, en los 12 meses finalizados en junio de 2006, el déficit comercial alcanzó la cifra récord de US\$ 2.600 millones.

El año 2005 no fue muy favorable para las exportaciones de Paraguay, que crecieron apenas un 3,8% en relación con el año anterior. El Cuadro 7 da cuenta de que este pobre desempeño fue generalizado: las ventas externas dirigidas al MERCOSUR se incrementaron en apenas 5,4%, mientras que las destinadas a los países extrabloque aumentaron sólo un 2%, debido a la caída del 17,1% de las ventas a los "demás países", integrados básicamente por los de Europa Oriental. Cabe destacar que el MERCOSUR continúa desempeñando un papel preponderante en la exportación de productos paraguayos, ya que en 2005 representó el 54% sobre el total.

GRÁFICO 20
PARAGUAY: FLUJO DE COMERCIO EN EL PERÍODO COMPRENDIDO
ENTRE 1990 Y EL 1º SEMESTRE DE 2006
 US\$ miles de millones



Nota: El valor de 2006^{1ºS} corresponde al acumulado en 12 meses hasta junio de 2006.

Fuente: Banco Central de Paraguay.

Por el contrario, el crecimiento de las importaciones en el año 2005 fue significativo (22,3%), arrastrado principalmente por el crecimiento del 44% en las compras a países no pertenecientes al MERCOSUR, entre las que se destacó el aumento de la importación de productos provenientes de los países asiáticos y los demás países. La importación de productos intra-MERCOSUR aumentó apenas un 5%, con un desempeño un poco mejor en el caso de Brasil (alza del 7,7%). En 2005, la participación del MERCOSUR en las importaciones paraguayas cayó al 42%.

Como resultado de ello, el déficit comercial del país en el año 2005 fue más pronunciado con los países extra-MERCOSUR (US\$ 900 millones), puesto que aumentó en más del doble con respecto al verificado en el año 2004, fundamentalmente en virtud del gran desequilibrio en el comercio con los países asiáticos. En cuanto a su balanza comercial con el MERCOSUR, el déficit paraguayo fue de US\$ 664 millones, un poco por encima del alcanzado en el año 2004; el déficit de Paraguay con Argentina así como con Brasil rondó la cifra de US\$ 500 millones, mientras que con Uruguay registró un superávit de US\$ 426 millones.

En el primer semestre de 2006, las exportaciones paraguayas volvieron a exhibir un índice bajo de crecimiento en comparación con el mismo período de 2005 (6,3%); en este sentido cabe señalar la caída del 17,6% de las ventas paraguayas destinadas a sus socios del MERCOSUR. Esta caída de las exportaciones intrabloque fue producto de una reducción abrupta en las ventas destinadas tanto a Brasil como a Uruguay, con un aumento significativo de las ventas a Argentina. En cambio, las exportaciones extrabloque tuvieron un óptimo desempeño: aumentaron 40,6%, porcentaje en el que se destaca el incremento de más del 60% de las ventas a los países de la ALADI. En cuanto a las importaciones, el crecimiento más importante durante este período también se produjo con las transacciones extrabloque (161,2%), entre las cuales la menos significativa (16,8%) fue precisamente la importación de productos provenientes de sus socios del MERCOSUR. Sin embargo, la balanza comercial de Paraguay se deterioró en relación con todos sus principales socios: alcanzó un déficit de US\$ 405 millones con el MERCOSUR y de US\$ 1.000 millones con los países extrabloque.

CUADRO 7
PARAGUAY: FLUJO DE COMERCIO POR PAÍS Y BLOQUE ECONÓMICOS SELECCIONADO
 US\$ millones

	2004	2005	Var. (%)	Part. (%) 2005	1º sem. 2005	1º sem. 2006	Var. (%)
Exportaciones	1.626	1.688	3,8	100,0	872	927	6,3
MERCOSUR	866	912	5,4	54,0	514	424	(17,6)
Brasil	312	326	4,2	19,3	162	119	(26,2)
Argentina	102	107	5,4	6,4	47	64	35,8
Uruguay	451	479	6,2	28,4	306	241	(21,1)
Extrabloque	760	776	2,0	46,0	358	503	40,6
TLCAN	63	102	61,5	6,0	21	50	139,1
UE	102	189	85,2	11,2	50	67	33,8
ALADI*	90	60	85,6	3,6	53	86	61,4
Asia	116	103	85,2	6,1	63	40	(35,7)
Demás países	389	323	(17,1)	19,1	170	259	51,9
Importaciones	2.658	3.251	22,3	100,0	1.300	2.370	82,4
MERCOSUR	1.502	1.576	5,0	48,5	710	829	16,8
Brasil	821	884	7,7	27,2	395	442	12,0
Argentina	619	639	3,2	19,7	294	359	22,2
Uruguay	61	53	(13,5)	1,6	21	28	33,1
Extrabloque	1.156	1.675	44,9	51,5	590	1.541	161,2
TLCAN	129	202	56,3	6,2	53	204	288,9
UE	192	205	7,1	6,3	80	114	41,3
ALADI*	39	60	54,4	1,8	28	54	94,9
Asia	636	957	50,6	29,4	337	985	192,1
Demás países	161	251	56,1	7,7	92	184	99,9
Balanza comercial	(1.032)	(1.564)	51,5	100,0	(428)	(1.443)	237,2
MERCOSUR	(636)	(664)	4,4	42,5	(196)	(405)	107,1
Brasil	(509)	(558)	9,8	35,7	(233)	(323)	38,5
Argentina	(517)	(532)	2,8	34,0	(247)	(296)	19,6
Uruguay	390	426	9,3	(27,3)	285	213	(25,1)
Extrabloque	(396)	(900)	127,2	57,5	(232)	(1.038)	346,9
TLCAN	(66)	(100)	51,4	6,4	(32)	(154)	388,8
UE	(90)	(17)	(81,3)	1,1	(30)	(46)	53,9
ALADI*	51	0	(99,3)	(0,0)	25	32	24,9
Asia	(519)	(855)	64,6	54,7	(274)	(944)	244,0
Demás países	229	72	(68,6)	(4,6)	78	75	(4,3)

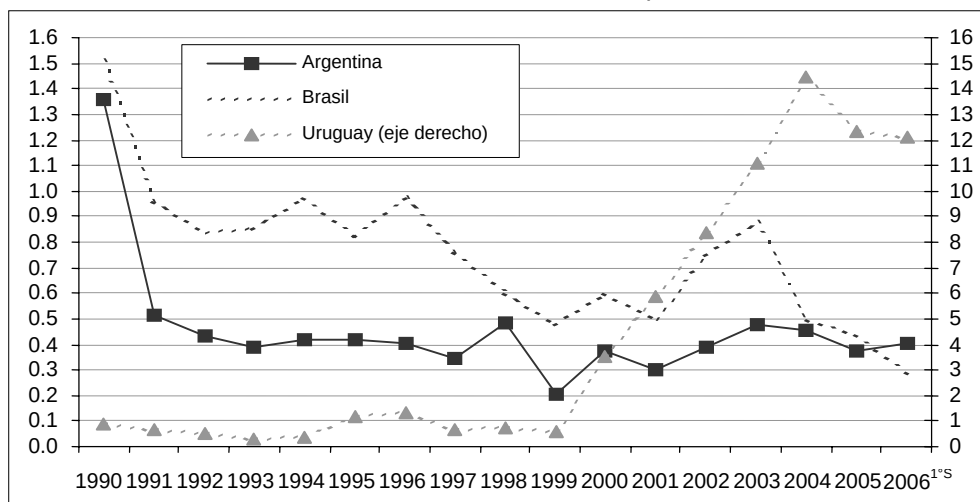
Nota: (*) Excepto MERCOSUR y México.

Fuente: Banco Central del Paraguay.

El pobre desempeño que tuvieron recientemente las exportaciones paraguayas al MERCOSUR ha provocado que el país perdiera participación en el mercado de las importaciones realizadas por sus tres

socios del bloque, tal como lo indica el Gráfico 21. El caso más interesante es el de Uruguay, donde el *market share* paraguayo era insignificante en la década de los años noventa, subió rápidamente entre 2000 y 2004 hasta alcanzar el 14,5%, en los últimos dos años experimentó una baja y actualmente ronda el 12%. En Argentina, la participación de Paraguay se viene manteniendo relativamente estable en los últimos años -oscila entre 0,3% y 0,5%-, mientras que en Brasil llegó a ser de 0,9% en 2003, pero se redujo a apenas 0,3% en el primer semestre de 2006. Es importante observar que, a comienzos de la década de los años noventa, Paraguay representaba más del 1% del total importado por Brasil. Curiosamente, el *market share* de Paraguay en Brasil comenzó a reducirse con posterioridad a la firma del Tratado de Asunción, por el que se creó el MERCOSUR en 1991.

GRÁFICO 21
PARAGUAY: PARTICIPACIÓN EN LAS IMPORTACIONES DE SUS SOCIOS DEL MERCOSUR
 De 1990 al 1º semestre de 2006 - Expresado en %



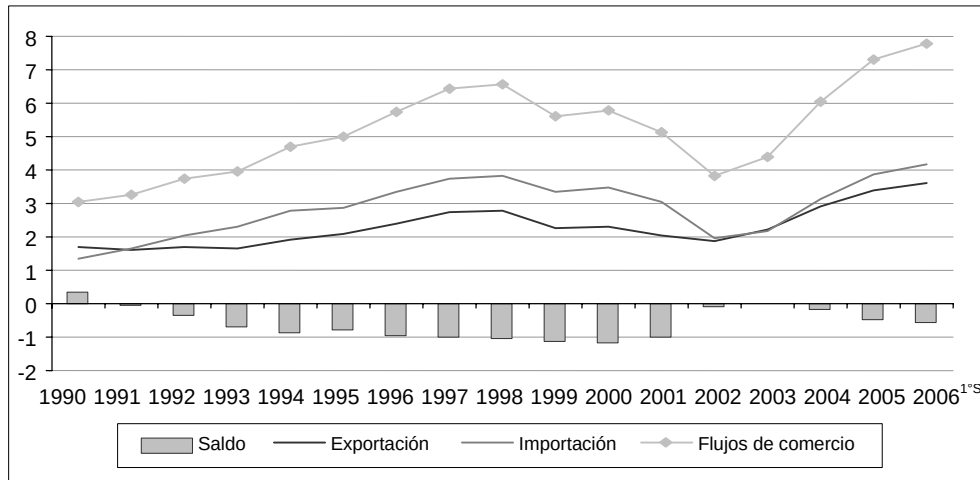
Fuente: Banco Central del Paraguay.

Uruguay

Al igual que sus otros socios del MERCOSUR, Uruguay registró en los últimos años un firme crecimiento de su flujo de comercio exterior, revirtiendo así la tendencia declinante observada a lo largo del período 1999-2002. En los 12 meses finalizados en junio de 2006, el flujo de comercio del país alcanzó la cifra de US\$ 7.300 millones, lo que representa un incremento del 103% en comparación con 2002 (Gráfico 22). En el mismo período, las exportaciones crecieron 94,3%, y actualmente ascienden a US\$ 3.600 millones, mientras que las importaciones registraron un aumento del 112% y hoy día totalizan US\$ 4.200 millones. En el total acumulado de 12 meses hasta junio de 2006, el déficit era de US\$ 550 millones, con una tendencia al alza en los últimos años.

El crecimiento de las exportaciones uruguayas en 2005 (16,2%) se debió principalmente al buen desempeño de las ventas a países fuera del bloque, cuyo aumento fue del 21,1% y entre las que se destacaron las exportaciones destinadas a los países asiáticos y los de la ALADI (Cuadro 8). En el comercio con los países miembros del bloque, sólo crecieron las exportaciones destinadas a Argentina (19,8%), mientras que se registraron caídas en las ventas a Brasil y Paraguay. En el año 2005, el MERCOSUR representó una porción relativamente baja de las exportaciones uruguayas: apenas el 22,9%.

GRÁFICO 22
URUGUAY: FLUJO DE COMERCIO EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE
EL AÑO 1990 Y EL 1º SEMESTRE DE 2006
 US\$ miles de millones



Nota: El valor de 2006^{1ºS} corresponde al acumulado en 12 meses hasta junio de 2006.

Fuente: Banco Central del Uruguay.

El crecimiento en las importaciones durante el año 2005 (24,6%) también se debió más a las compras extrabloque (incremento del 30%) que a las provenientes de los países del MERCOSUR (17,8%). Aun así, los tres socios sumaron el 42% de las importaciones totales del país. Este desequilibrio en la composición del comercio con países dentro y fuera del bloque se refleja en la balanza comercial. En 2005, el país registró un déficit de US\$ 850 millones con los socios del MERCOSUR (US\$ 519 millones con Argentina y US\$ 366 millones con Brasil). En cambio, con el resto del mundo el país acumuló un superávit de US\$ 375 millones, donde se destacan los saldos positivos con el TLCAN y la a UE.

En el primer semestre de 2006, se observó un desempeño exportador relativamente más favorable con los países del MERCOSUR, con una suba del 20,6% impulsada especialmente por el crecimiento del 28,7% en las ventas con destino a Argentina. Las exportaciones extrabloque crecieron apenas 10,8%, con fuertes caídas en las ventas destinadas al TLCAN y a la UE. En relación con las importaciones, la comparación con el primer semestre de 2005 muestra que su tasa de crecimiento (15,8%) fue relativamente equilibrada entre los diversos países de origen. El cuadro de la balanza comercial presentó pocas modificaciones: el país registró un déficit de US\$ 428 millones con los países del MERCOSUR y un superávit de US\$ 148 millones en el comercio extrabloque. Cabe destacar que, desde 2004, el déficit que el país mantiene con el MERCOSUR viene aumentando, en tanto que se reduce el superávit que mantiene con los países extrabloque.

En lo que respecta a la participación de Uruguay en las importaciones de sus socios del MERCOSUR, el Gráfico 23 muestra un cuadro no muy diferente de aquél de Argentina y Paraguay. Su participación en las importaciones brasileñas viene deteriorándose en forma continua desde 1996 -año en que tuvo una participación del 1,7%-, mientras que en el primer semestre de 2006 cayó a apenas el 0,6%. La trayectoria de Uruguay en relación con las importaciones argentinas es similar: en el año 2000 su participación era del 1,6% y hoy no supera el 1%. Con respecto a Paraguay, el país llegó a registrar una participación del 4,7% en 1999, pero se ha deteriorado desde entonces y hoy es apenas del 1,2%.

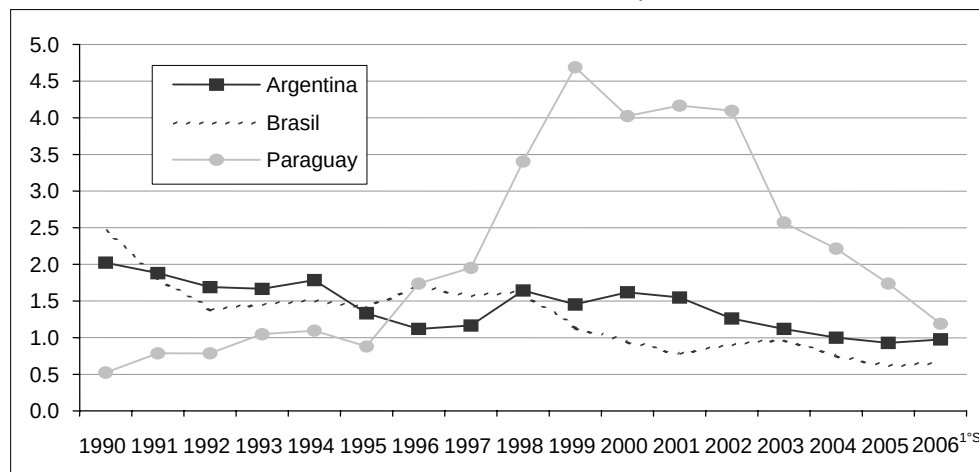
CUADRO 8
URUGUAY: FLUJO DE COMERCIO POR PAÍS Y BLOQUE ECONÓMICO SELECCIONADO
 US\$ millones

	2004	2005	Var. (%)	Part. (%) 2005	1º sem. 2005	1º sem. 2006	Var. (%)
Exportaciones	2.931	3.405	16,2	100,0	1.613	1.824	13,1
MERCOSUR	764	781	2,2	22,9	368	444	20,6
Brasil	483	458	(5,1)	13,5	225	261	16,1
Argentina	223	267	19,8	7,8	119	153	28,7
Paraguay	58	56	(4,6)	1,6	24	29	22,8
Extrabloque	2.167	2.624	21,1	77,1	1.245	1.380	10,8
TLCAN	822	988	20,3	29,0	472	291	(38,4)
UE	568	587	3,3	17,3	376	296	(21,2)
ALADI*	135	182	34,4	5,3	77	160	107,2
Ásia	234	275	17,5	8,1	134	158	18,1
Demás países	407	591	45,2	17,4	185	475	156,1
Importaciones	3.114	3.879	24,6	100,0	1.817	2.104	15,8
MERCOSUR	1.384	1.631	17,8	42,0	753	872	15,8
Brasil	676	825	21,9	21,3	381	444	16,6
Argentina	691	786	13,6	20,3	362	417	15,2
Paraguay	16	20	24,9	0,5	10	12	12,5
Extrabloque	1.730	2.248	30,0	58,0	1.064	1.232	15,7
TLCAN	265	360	35,7	9,3	162	192	18,4
UE	332	407	22,8	10,5	217	206	(5,0)
ALADI*	317	326	2,8	8,4	37	391	963,3
Ásia	332	471	41,7	12,1	199	253	27,5
Demás países	483	684	41,6	17,6	450	189	(58,0)
Balanza comercial	(183)	(474)	159,4	100,0	(204)	(280)	37,1
MERCOSUR	(620)	(850)	37,0	179,1	(385)	(428)	11,3
Brasil	(194)	(366)	89,2	77,2	(156)	(182)	17,3
Argentina	(469)	(519)	10,7	109,4	(243)	(263)	8,5
Paraguay	42	36	(15,8)	(7,5)	14	18	30,6
Extrabloque	437	375	(14,2)	(79,1)	181	148	(17,9)
TLCAN	556	628	12,9	(132,3)	309,8	98,5	(68,2)
UE	237	180	(23,9)	(38,0)	159,5	90,5	(43,3)
ALADI*	(182)	(144)	(20,8)	30,3	40	(232)	(676,3)
Asia	(98)	(196)	99,6	41,2	(64)	(95)	47,2
Demás países	(76)	(93)	22,7	19,7	(264)	286	(208,2)

Nota: (*) Excepto MERCOSUR y México.

Fuente: Banco Central del Uruguay.

GRÁFICO 23
URUGUAY: PARTICIPACIÓN EN LAS IMPORTACIONES DE SUS SOCIOS DEL MERCOSUR
 De 1990 al 1º semestre de 2006 - Expresado en %



Fuente: Banco Central del Uruguay.

C. El desequilibrio en el comercio intrabloque a favor de Brasil

Dos hechos llaman la atención respecto de las cifras presentadas en la sección anterior y merecen un análisis más exhaustivo. El primero se refiere a la asimetría verificada, en años recientes, en la evolución de las balanzas comerciales de Brasil con sus socios del bloque. De hecho, mantiene superávits elevados con todos sus socios, que, además, crecen rápidamente (Anexo II). El segundo hecho se relaciona con la reducción de la participación de los países miembros del bloque en el mercado de las importaciones de Brasil, fenómeno que viene observándose de manera continua desde los años 1997 y 1998 a la fecha.

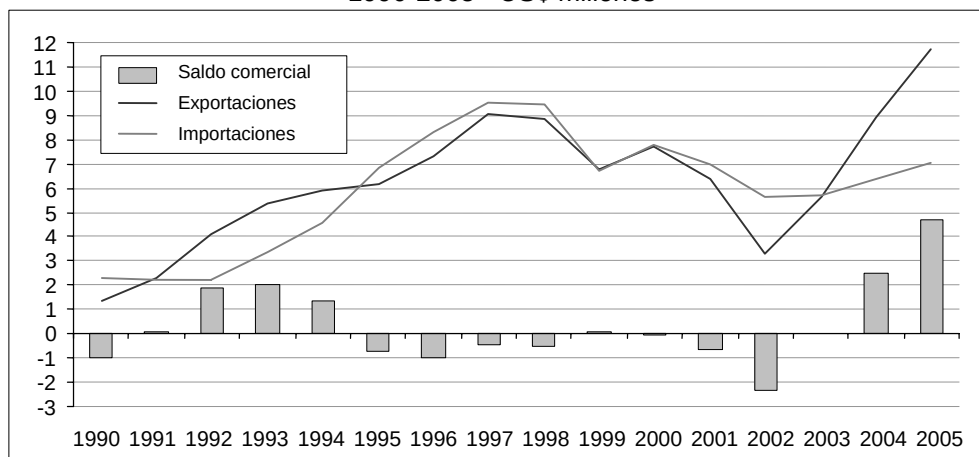
El Gráfico 24 muestra que las grandes balanzas comerciales en favor de Brasil constituyen un fenómeno reciente. En los primeros diez años de existencia del MERCOSUR, de 1991 a 2001, las balanzas comerciales del país con los socios del bloque evidenciaron cierta alternancia, con períodos de superávit a favor de Brasil (por ejemplo, 1992-1994) y períodos de déficit (1995-1998). El año 2002 fue completamente atípico, pues la crisis económica en Argentina, desencadenada por la devaluación del peso, provocó una reducción acentuada no sólo de las importaciones, sino también de las exportaciones de ese país a los demás socios del bloque.

Pese a ello, en el año 2004, la balanza a favor de Brasil fue positiva por un monto de US\$ 2.500 millones, cifra que aumentó aún más en 2005, y si se tienen en cuenta los datos recogidos del primer semestre de 2006, la balanza volverá a aumentar en 2006. El Gráfico 24 pone de manifiesto que estos superávits, con tendencia a aumentar aún más, son producto de la brecha real entre el crecimiento de las exportaciones brasileñas destinadas a sus socios y la caída en las importaciones provenientes de esos mismos países, fenómeno que se hace evidente a partir de 2003. En el trienio 2003-2005 las ventas brasileñas a los socios acumularon una suba del 254%, tasa diez veces superior a la observada en las importaciones (25,6%).

No hay dudas de que esta brecha resulta, en gran medida, de las diferencias en el crecimiento de las economías, lo que se refleja en ritmos también diferenciados de expansión de las importaciones totales. De hecho, en el trienio 2003-2005, las importaciones argentinas crecieron 47% a.a., las de Uruguay 25,5% a.a. y las de Paraguay 29% a.a., al tiempo que las de Brasil tuvieron una variación media anual de apenas 16%. Así y todo, las diferencias en la tasa de crecimiento no alcanzan a explicar las significativas

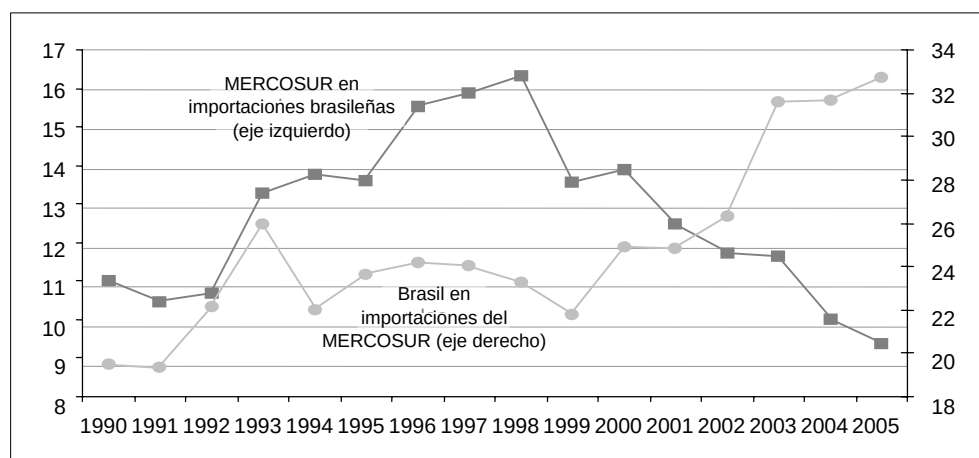
variaciones en la participación de los socios del MERCOSUR en las importaciones de Brasil ni la evolución del *market share* de Brasil en las importaciones de sus socios, ilustradas en el Gráfico 25.

GRÁFICO 24
FLUJO DE COMERCIO DE BRASIL CON SUS SOCIOS DEL MERCOSUR
1990-2005 - US\$ millones



Fuente: SECEX/MDIC. Elaboración: FUNCEX.

GRÁFICO 25
PARTICIPACIÓN DE BRASIL Y DE SUS SOCIOS DEL MERCOSUR
EN LAS RESPECTIVAS IMPORTACIONES
En %



Fuente: SECEX/MDIC. Elaboración: FUNCEX.

En los primeros años de existencia del MERCOSUR, la participación de Brasil en las importaciones de los socios tuvo un crecimiento moderado, ya que pasó del 20% en 1991 a alrededor del 24% en 1998. En el mismo período, los socios aumentaron en más de 5 puntos porcentuales su participación en las importaciones brasileñas, la que llegó al 16% en 1998. Sin embargo, a partir de ese año, los países socios del bloque sufrieron una caída profunda y casi ininterrumpida de su participación, que alcanzó en 2005 un porcentaje (9,6%) inferior al observado en 1990. Por su parte, el *market share* brasileño experimentó un crecimiento continuo, que casi llegó a alcanzar el 33% en 2005.

Este incremento de la participación brasileña puede ser visto como un hecho normal, y hasta deseable, en el ámbito de una unión aduanera. Pero la pérdida de participación de sus socios en la importación del país es un hecho preocupante, pues el resultado esperado de una apertura comercial en el nivel regional es, precisamente, el aumento de la participación de los países miembros en los flujos comerciales de sus socios. Además, dado que Brasil es la economía más grande del bloque, sería natural que los países hubiesen depositado grandes esperanzas en el MERCOSUR en el sentido de que sería un instrumento eficaz para apalancar sus exportaciones merced al acceso libre (y en condiciones preferenciales) a un mercado de grandes dimensiones. Tal expectativa no se concreta sino que pareciera frustrarse día a día.

Existen dos posibles explicaciones para esta pérdida de participación en el mercado. La primera se relaciona con la composición de la canasta de productos exportados por los socios a Brasil ("efecto composición"). Una posible explicación para dar cuenta de esta caída en la participación de mercado sería la mayor concentración de las ventas de los socios en productos cuyo crecimiento ha sido inferior al de las importaciones brasileñas totales. Si ese fuese el caso, el problema sería de orden estructural, pues ello indicaría que no hay una correspondencia favorable entre la estructura de oferta de las exportaciones de Argentina, Paraguay y Uruguay y la estructura de demanda de las importaciones brasileñas. La segunda línea de argumentación posible tiene que ver con la menor competitividad de los productos exportados por los socios en comparación con terceros países proveedores de esos mismos productos a Brasil, hecho que podría deberse a los precios más bajos aplicados por la competencia así como a limitaciones en la oferta exportadora de los socios en términos de volúmenes de producción. De cualquier modo, es posible que ambos fenómenos sean concurrentes.

La validez de estas explicaciones es una cuestión de naturaleza empírica. Con respecto a la primera, cabe analizar su pertinencia, al menos en una primera aproximación, mediante una metodología de análisis del dinamismo de las importaciones brasileñas. Básicamente se trata de: (i) clasificar las importaciones brasileñas desagregadas a seis dígitos (Nomenclatura Común del MERCOSUR - NCM-6) en un número restringido de categorías definidas según la tasa de crecimiento observada entre dos períodos; y (ii) comparar el desempeño observado por las importaciones totales con aquel de las importaciones provenientes de los países socios.

Los períodos seleccionados fueron los bienios 1999-2000 y 2004-2005, intervalos en los cuales la pérdida de participación de los socios de Brasil fue más pronunciada y continua. En esos períodos, la tasa de crecimiento medio anual de las importaciones brasileñas fue de 5,5%; de este modo se obtiene una clasificación de los productos NCM-6 en las siguientes categorías de dinamismo:

- *en alza*: productos cuyas importaciones crecieron más del 8% a.a. en el período;
- *intermedios*: productos con un crecimiento de 3% a 8% a.a. (tasas próximas a la media); y
- *en baja*: productos con un crecimiento inferior al 3% a.a.

El Cuadro 9 presenta la distribución de la importación total de Brasil y de la importación proveniente de cada uno de los socios del MERCOSUR, clasificadas según las categorías de dinamismo ya presentadas, así como la tasa de crecimiento media anual de las importaciones entre los dos bienios considerados. En el primer panel del Cuadro, se observa que casi la mitad de las importaciones brasileñas totales en el bienio 1999-2000 correspondía a productos cuyo crecimiento medio sería inferior al 3% en los cinco años siguientes. En contraposición a ello, la participación que tenían los productos en alza dentro de la canasta de productos de exportación aumentaba sustancialmente: de 32,3% en 1999-2000 a 56,2% en 2004-2005, con un crecimiento de nada menos que el 17,7% a.a. Por su parte, los productos intermedios representaban, en ambos períodos, casi el 17% del total de la canasta de productos de exportación.

CUADRO 9
IMPORTACIONES BRASILEÑAS TOTALES Y PROVENIENTES DEL MERCOSUR,
CLASIFICADAS SEGÚN EL DINAMISMO DE LAS IMPORTACIONES DE BRASIL

Productos	Media 1999-2000		Media 2004-2005		Crecimiento (% a.a.)
	US\$ millones	Part. (%)	US\$ millones	Part. (%)	
Importaciones brasileñas totales					
En alza	16.941	32,3	38.326	56,2	17,7
Intermedios	8.816	16,8	11.500	16,9	5,5
En baja	26.740	50,9	18.341	26,9	(7,3)
Total	52.497	100,0	68.167	100,0	5,4
Importaciones provenientes de Argentina					
En alza	1.482	23,4	2.071	35,1	6,9
Intermedios	617	9,7	737	12,5	3,6
En baja	4.229	66,8	3.098	52,5	(6,0)
Total	6.328	100,0	5.906	100,0	(1,4)
Importaciones provenientes de Paraguay					
En alza	24	7,9	111	35,9	35,6
Intermedios	5	1,7	11	3,5	15,7
En baja	276	90,4	187	60,6	(7,5)
Total	305	100,0	308	100,0	0,2
Importaciones provenientes de Uruguay					
En alza	87	14,0	174	34,3	14,8
Intermedios	158	25,2	177	34,8	2,3
En baja	379	60,8	157	30,9	(16,1)
Total	624	100,0	508	100,0	(4,0)

Fuente: SECEX/MDIC. Elaboración propia.

El análisis de las importaciones provenientes de Argentina (segundo panel del Cuadro 9) muestra que, de todo lo que el país vendía a Brasil en 1999-2000, los productos en baja representaban nada menos que el 66,8%. La participación correspondiente a los productos en alza era de apenas el 23,4%. Además, en 2004-2005, los productos en baja aún representaban el 52,5% de las ventas argentinas a Brasil, contra apenas el 35,1% de los productos en alza. En otras palabras, la oferta exportadora argentina muestra pocos puntos de coincidencia con la demanda brasileña de productos importados.

En realidad, el Cuadro 9 revela otro hecho negativo. Mientras que las ventas a Brasil de los productos en baja registraron una caída del 6% a.a., tasa próxima a la de esos productos en el total de las importaciones de Brasil, las ventas de los productos en alza crecieron apenas 6.9% a.a., tasa que es inferior a la mitad de la correspondiente al total brasileño de los productos en alza. La explicación de esa brecha recae casi por completo en un único rubro: el petróleo. Ese producto representaba, en 1999-2000, casi la mitad de las exportaciones argentinas a Brasil de productos en alza (US\$ 704 millones de un total de US\$ 1.480 millones). El crecimiento de las importaciones brasileñas entre los bienios analizados fue del 21% a.a., mientras que las importaciones provenientes de Argentina sufrieron una caída del 31,6% a.a. (y se situaron en apenas US\$ 105 millones en la media de 2004-2005).

Un ejercicio contrafactual muestra que, si las exportaciones argentinas de petróleo bruto a Brasil hubiesen crecido al mismo ritmo que las importaciones totales brasileñas, ello habría representado un incremento en las ventas de US\$ 1.700 millones en el promedio del período 2004-2005. En ese caso, las exportaciones totales de Argentina a Brasil habrían llegado a US\$ 7.600 millones, con un alza de 3,7% a.a. en relación con 1999-2000, en contraste con la caída de 1,4% efectivamente verificada.

Un análisis del caso de Paraguay (tercer panel del Cuadro 9) revela un perfil aún más impresionante: más del 90% de las exportaciones dirigidas a Brasil en 1999-2000 correspondieron a productos en baja, mientras que los productos en alza representaron apenas un 7,9%. En 2004-2005 esos productos aún representaban el 60% de las exportaciones paraguayas a Brasil, incluso teniendo en cuenta la enorme brecha de crecimiento entre las categorías de productos: las ventas de los productos en alza crecieron 35,6% a.a. en el período, mientras que las de productos en baja registraron una caída de 7,5%. La concentración en los productos en baja se relaciona básicamente con dos rubros: la soja y el algodón, que representaban el 58% del total de las exportaciones paraguayas a Brasil en 1999-2000 y cuyas ventas hasta 2004-2005 mostraron un crecimiento negativo del 11% a.a. Entre los productos en alza, la canasta de Paraguay se concentra básicamente en aceites vegetales y carne vacuna. Este análisis permite concluir que la caída en el *market share* del país en las importaciones brasileñas obedece casi por completo al "efecto composición".

En cuanto a las exportaciones uruguayas a Brasil (cuarto panel del Cuadro 9), los productos en baja representaban el 60,8% del total en 1999-2000, contra apenas el 14% correspondiente a los productos en alza. Hasta 2004-2005 los primeros sufrieron una caída del 16,1% a.a. en los valores exportados a Brasil, mientras que los segundos registraron una suba del 14,8% a.a. Entre los productos en baja, en la canasta de exportación uruguaya a Brasil en el bienio 1999-2000 se destacan los lácteos, automóviles (cuyas ventas retrocedieron de US\$ 36 millones en la media del bienio 1999-2000 a cero en 2004-2005) y carnes. Entre los productos en alza, se destacan las resinas y los tubos de hierro o acero.

Este análisis revela que, de hecho, las exportaciones de los socios del MERCOSUR a Brasil tuvieron una composición desfavorable en los últimos años, de modo que los productos más importantes en la canasta de productos de exportación de esos países registraron, en su mayor parte, un crecimiento relativamente débil. En otras palabras, el "efecto composición" explica, en gran parte, las pérdidas de *market share* verificadas.

Pasemos ahora a verificar la segunda línea de argumentación o explicación, la que atribuía la caída de la participación de los socios en el mercado brasileño a la pérdida efectiva de competitividad de los socios del bloque en relación con terceros países. Para ello, es necesario analizar la evolución de los productos en la participación de mercado de cada uno de los socios del MERCOSUR en las importaciones totales brasileñas. El objetivo consiste en señalar aquellos productos en los cuales se registró una reducción de la participación en el período considerado e identificar, asimismo, al principal proveedor responsable de la contracción en la participación del socio del MERCOSUR.²¹

En el caso de Argentina, el Cuadro 10 destaca los productos (o sectores) que dominaban la canasta de productos de exportación a Brasil en el bienio 1999-2000 y que representaban el 92,5% de las ventas totales. En 2004-2005, estos productos eran los más representativos, aunque su participación se haya reducido al 83,3%. Es importante observar también que apenas 3 de los 21 productos incluidos en el cuadro forman parte del grupo de dinamismo en alza: petróleo, repuestos para automóviles y tractores y productos químicos diversos. La mayoría de ellos (12) son productos en baja en las importaciones brasileñas.

²¹ Para facilitar la interpretación de los resultados, el análisis se efectuará nada más que sobre la base de la desagregación NCM-6, pero a partir de definiciones sectoriales más agregadas.

CUADRO 10
PARTICIPACIÓN DE ARGENTINA EN LAS IMPORTACIONES BRASILEÑAS
SEGÚN LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE LA CANASTA DE EXPORTACIÓN

Sectores o productos	1999-2000		2004-2005		Variación de part. (en p.p.)	Dinamismo	Principal ganador
	US\$ millones	Participación (%)	US\$ millones	Participación (%)			
Vehículos automotores	1.085	58,3	635	53,5	(4,8)	Bajo	Estados Unidos
Trigo	837	95,3	652	93,8	(1,5)	Bajo	Paraguay
Petróleo refinado y petroquímicos	764	10,6	1.666	18,5	7,9	Intermedio	*
Petróleo en bruto	704	26,3	105	1,5	(24,8)	Alto	Argelia
Productos agrícolas	334	39,0	208	31,0	(7,9)	Bajo	Indonesia
Lácteos	259	63,0	58	52,5	(10,5)	Bajo	Uruguay
Repuestos para automóviles y tractores	257	15,8	358	14,9	(0,9)	Alto	Japón
Máquinas y tractores	200	3,3	177	2,8	(0,6)	Bajo	China
Motores para automóviles	163	19,9	116	11,0	(8,9)	Intermedio	Alemania
Textiles	147	14,7	79	9,2	(5,5)	Bajo	China
Elementos químicos	126	4,5	156	4,2	(0,3)	Intermedio	China
Químicos diversos	105	4,2	312	6,8	2,6	Alto	*
Medicamentos	81	5,7	61	3,2	(2,5)	Intermedio	India
Celulosa	68	35,0	45	25,0	(10,0)	Bajo	Chile
Pescado	65	47,8	55	39,2	(8,6)	Bajo	Chile
Malta	59	41,2	60	31,0	(10,2)	Intermedio	Uruguay
Productos hortícolas preparados	44	78,0	42	77,9	(0,2)	Bajo	Bélgica
Productos de confitería y panadería	34	37,3	21	44,2	6,9	Bajo	*
Libros, revistas, periódicos y material impreso	28	14,7	6	8,8	(5,9)	Bajo	España
Productos de perfumería	18	14,1	39	29,0	14,9	Bajo	*
Bebidas alcohólicas	7	5,4	65	33,1	27,7	Intermedio	*
Demás productos	940	---	989	---	---	---	---
Total	6.328	12,1	5.906	8,7	(3,4)	---	---

Nota: (*) Argentina aumentó su participación.

Fuente: SECEX/MDIC. Elaboración propia.

Es evidente que Argentina perdió participación en las importaciones brasileñas en casi todos estos productos entre los dos bienios considerados, si bien en muchos de ellos su participación continúa siendo elevada en términos absolutos. Los casos más significativos en términos de volumen son los vehículos automotores (el país que ganó más terreno en las importaciones brasileñas fue Estados Unidos), el trigo (desplazado principalmente por Paraguay), el petróleo crudo (Argelia), los productos agrícolas (Indonesia) y los lácteos (Uruguay). Entre los productos que fueron capaces de incrementar su participación figuran los de la industria del refinado de petróleo y petroquímicos (básicamente naftas y polímeros); productos químicos diversos (entre los que se destacan los insecticidas, hormiguicidas, etc. y abonos y fertilizantes); productos de confitería y panadería; productos de perfumería y bebidas alcohólicas.

En el caso de Paraguay, el Cuadro 11 presenta una serie de productos responsables del 96,3% de las exportaciones destinadas a Brasil en el bienio 1999-2000 y del 90%, en el bienio 2004-2005; la gran mayoría son productos de bajo dinamismo, en consonancia con la información presentada en el Cuadro 9. Se observa que la evolución de la participación paraguaya en las importaciones brasileñas fue positiva en casi todos los productos. El único que perdió participación fue la madera (desplazada principalmente por Argentina). En los cuatro principales productos -agrícolas, algodón, aceites y carne vacuna-, la participación de Paraguay en las importaciones brasileñas es bastante significativa y el país logró ganar mercado entre los dos bienios considerados. Esos números confirman la idea, expuesta más arriba, de que la caída de la participación de Paraguay en las importaciones totales brasileñas refleja básicamente el "efecto composición".

CUADRO 11
PARTICIPACIÓN DE PARAGUAY EN LAS IMPORTACIONES BRASILEÑAS
SEGÚN LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE LA CANASTA DE EXPORTACIÓN

Sectores o productos	1999-2000		2004-2005		Variación de part. (en p.p.)	Dinamismo	Principal ganador
	US\$ millones	Participación (%)	US\$ millones	Participación (%)			
Productos agrícolas	141	16,5	116	17,4	0,9	Bajo	*
Algodón	70	20,5	28	27,7	7,2	Bajo	*
Aceites vegetales	35	15,8	42	18,5	2,7	Bajo	*
Carne vacuna	19	22,2	33	43,5	21,3	Bajo	*
Madera	7	3,8	5	2,6	(1,2)	Alto	Argentina
Cueros y pieles depilados	6	3,5	5	3,5	---	Bajo	Italia
Fibras beneficiadas e hilados textiles naturales	4	5,1	7	9,8	4,7	Bajo	*
Elementos químicos	3	0,1	3	0,1	---	Intermedio	China
Trigo	3	0,3	30	4,3	4,0	Bajo	*
Químicos diversos	2	0,1	5	0,1	---	Alto	Argentina
Demás productos	15	---	33	---	---	---	---
<i>Total</i>	<i>305</i>	<i>0,6</i>	<i>308</i>	<i>0,5</i>	<i>(0,1)</i>	<i>---</i>	<i>---</i>

Nota: (*) Paraguay aumentó su participación.

Fuente: SECEX/MDIC. Elaboración propia.

Por último, en lo que respecta a Uruguay, el Cuadro 12 evidencia un cuadro semejante al verificado en Argentina. Considerando los productos predominantes de la canasta destinada a Brasil -responsables de casi el 90% del total en 1999-2000 y del 86% en el bienio 2004-2005-, el país perdió participación en más de la mitad (en 13 sobre un total de 21 productos); entre las pérdidas verificadas se destacan las carnes (desplazadas por Paraguay), los vehículos automotores y prendas de vestir (desplazados por China). Por otra parte, el país pudo incrementar su participación en algunos productos importantes, como arroz, lácteos y malta.

En resumen, este análisis demuestra que las pérdidas de *market share* de Argentina y Uruguay en las importaciones brasileñas se relacionan, en gran parte, con problemas de competitividad de la producción de dichos países frente a proveedores extra-MERCOSUR, así como con la composición de su canasta de productos de exportación, muy concentrada en productos que Brasil viene importando a menor tasa en los últimos años. En el caso de Paraguay, la pérdida de participación en Brasil se debió exclusivamente al

"efecto composición", dado que el país incrementó su participación en casi todos los principales productos que exporta a Brasil.

CUADRO 12
PARTICIPACIÓN DE URUGUAY EN LAS IMPORTACIONES BRASILEÑAS
SEGÚN LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE LA CANASTA DE EXPORTACIÓN

Sectores o productos	1999-2000		2004-2005		Variación de part. (en p.p.)	Dinamismo	Principal ganador
	US\$ millones	Participación (%)	US\$ millones	Participación (%)			
Arroz	87	46,9	80	48,9	2,0	Intermedio	*
Lácteos	80	19,4	27	24,5	5,1	Bajo	*
Carnes	52	31,3	27	18,1	(13,2)	Bajo	Paraguay
Resinas, elastómeros, fibras artif. y sintéticas	40	2,6	56	2,6	---	Intermedio	India
Vehículos automotores	36	1,9	---	---	(1,9)	Bajo	Estados Unidos
Malta	35	24,1	71	36,9	12,9	Intermedio	*
Manufacturas de caucho	30	4,6	34	3,1	(1,6)	Alto	Estados Unidos
Productos químicos diversos	29	1,2	22	0,5	(0,7)	Alto	Argentina
Textiles	26	2,6	14	1,6	(1,0)	Bajo	China
Agropecuarios	21	2,5	17	2,5	0,1	Bajo	*
Prendas de vestir	20	13,5	3	1,3	(12,3)	Alto	China
Medicamentos	18	1,3	7	0,4	(0,9)	Intermedio	India
Elementos químicos	17	0,6	10	0,3	(0,3)	Intermedio	China
Pescados	13	9,8	6	4,4	(5,4)	Bao	Chile
Cueros y pieles depilados	13	8,5	5	4,0	(4,5)	Bajo	Italia
Tubos de hierro y acero	8	8,5	10	6,6	(1,9)	Intermedio	Reino Unido
Papel y cartón p/usos gráficos	7	3,2	11	7,3	4,2	Bajo	*
Polímeros	6	1,3	6	0,7	(0,5)	Alto	Argentina
Tintas, pigmentos, colorantes	6	1,3	6	1,2	(0,1)	Bajo	Estados Unidos
Máquinas y tractores	5	0,1	4	0,1	---	Bajo	China
Naftas	3	0,2	16	1,3	1,1	Bajo	*
Demás productos	71	---	75	---	---	---	---
<i>Total</i>	<i>624</i>	<i>1,2</i>	<i>508</i>	<i>0,7</i>	<i>0,5</i>	<i>---</i>	<i>---</i>

Nota: (*) Uruguay aumentó su participación.

Fuente: SECEX/MDIC. Elaboración propia.

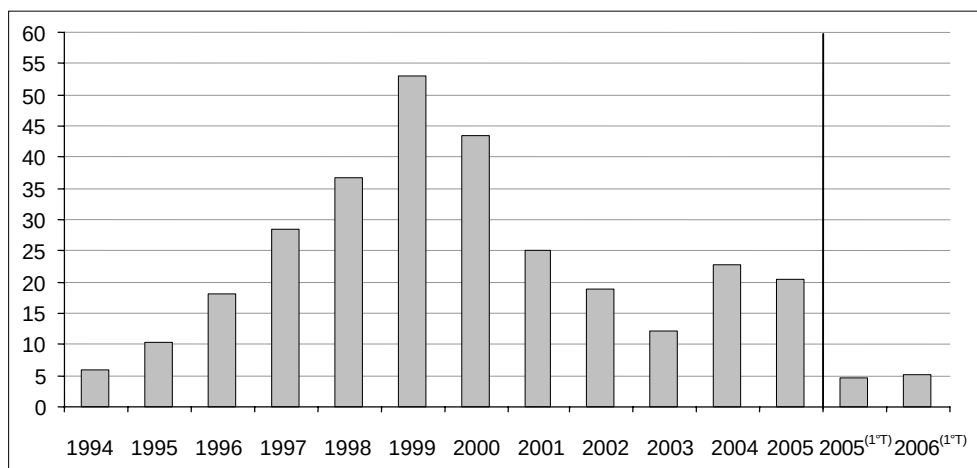
D. Inversión extranjera directa en el MERCOSUR

Cuadro general

Los ingresos netos de la inversión extranjera directa (IED) en los países del MERCOSUR registraron en 2005 una reducción del 17% con respecto al año anterior, con lo cual alcanzaron un monto de US\$ 20.500 millones. El crecimiento registrado en 2004, de casi un 90% en comparación con el año anterior, creó la expectativa de que el flujo de inversión extranjera dirigido al bloque ingresaba en una etapa de recuperación, después de cuatro años consecutivos de declinación. Pero las cifras de 2005 frustraron tal expectativa, ya que estuvieron por debajo del 40% del valor récord registrado en 1999, que ascendió a casi US\$ 53 mil millones (Gráfico 26).

La caída ocurrida en 2005 se debió básicamente a la reducción de casi US\$ 3.000 millones en los flujos con destino a Brasil, dado que las inversiones dirigidas a Argentina y Uruguay registraron un aumento de casi US\$ 400 millones, mientras que las dirigidas a Paraguay se mantuvieron estables. Brasil continuó siendo el principal destinatario de la inversión extranjera en el bloque, con 73,5% del total en 2005, en tanto a Argentina le correspondió el 22,7%, a Uruguay el 3,5% y a Paraguay el 0,3%. Las cifras correspondientes al primer trimestre de 2006 registran ingresos netos de IED de US\$ 5.200 millones, lo que implica un crecimiento de 94% en relación con igual período de 2005.

GRÁFICO 26
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN EL MERCOSUR
1994 al 1º trimestre de 2006 - Miles de millones de US\$



Fuentes: INDEC (Argentina) y bancos centrales de Brasil, Paraguay y Uruguay.

En comparación con los flujos mundiales de IED, el desempeño del MERCOSUR en 2005 fue negativo, ya que su participación en el total mundial se redujo a apenas un 2,3%, y en el total destinado a los países en desarrollo bajó a 7,5%. Estos números son inferiores a los registrados en 2004 (3,3% y 9,4%, respectivamente) y continúan muy por debajo de los niveles alcanzados en los años comprendidos entre 1996 y 2000 (4,4% y 17,7%, respectivamente)

- Evolución por país -

La evolución de los flujos de IED destinados a *Brasil* ha mostrado un patrón irregular en los últimos años, pues a la fuerte caída que tuvo lugar en 2003 (cuando se redujeron a poco más de US\$ 10.000 millones) le siguió un crecimiento significativo en 2004 y una nueva caída en 2005, cuando se ubicaron en US\$ 15.000 millones. Las cifras correspondientes a los primeros seis meses de 2006 alcanzan un monto de US\$ 7.400 millones, lo que representa una reducción de poco más de US\$ 1.000 millones en relación con el mismo período de 2005.

Por otra parte, cabe observar que la reducción de los flujos netos, tanto en 2005 como en el primer semestre de 2006, se debió básicamente al mayor volumen de remesas de capitales al exterior, debido a la adquisición por parte de empresas brasileñas de filiales de empresas extranjeras en Brasil. De todos modos, el Gráfico 27 ilustra de qué manera las entradas netas de inversión extranjera directa en Brasil se ubican actualmente en niveles muy inferiores a los registrados a fines de la década de los años noventa, cuando rondaban la cifra de US\$ 30.000 millones por año.²²

Asimismo, corresponde señalar la importancia creciente de las inversiones de empresas brasileñas en el exterior. En 2004, esos flujos alcanzaron los US\$ 9.800 millones (más de la mitad de las inversiones netas ingresadas en el país en el mismo año). En 2005, el flujo fue menor (US\$ 2.500 millones) y en los primeros seis meses de 2006 ha cobrado nuevo impulso (US\$ 4.500 millones).

Argentina ocupa una posición destacada en este proceso. El interés de empresas brasileñas por participar en operaciones directas en el mercado del país vecino es reciente, así como el propio interés de las mismas en invertir en el exterior. En 2004, Brasil realizó inversiones por US\$ 653 millones en el país vecino (15% de toda la IED ingresada en el país) y fue el cuarto entre los principales países inversores en Argentina. En 2005, el desempeño fue aún más positivo, dado que Brasil invirtió el 7% de toda la IED ingresada en Argentina (US\$ 440 millones), considerando únicamente los recursos destinados a la instalación de nuevas plantas (*greenfield investment*) o la expansión de las ya existentes.²³

Las perspectivas para la inversión brasileña en Argentina en los próximos años parecen bastante positivas debido a la conjugación de cuatro factores. Primero, el creciente interés demostrado por las empresas brasileñas en expandir su base de operaciones en el exterior; segundo, el rápido crecimiento del mercado interno argentino; tercero, el hecho de que los costos de producción, medidos en dólares, están relativamente más bajos en Argentina que en Brasil; y cuarto, el interés de las empresas por aprovechar las ventajas de la integración de cadenas productivas dentro de un mercado regional integrado, a pesar de la ausencia de políticas públicas que estimulen la formación y el desarrollo de tales cadenas.

En relación con *Argentina*, el Gráfico 27 presenta una significativa recuperación de los ingresos de IED en 2004 y 2005, que alcanzaron la cifra de US\$ 4.700 millones en ese último año. Dicho monto es casi el triple del valor correspondiente a 2003. Al igual que en Brasil, los flujos de IED en Argentina aún son, en la actualidad, muy inferiores a los verificados en la segunda mitad de la década de los años noventa,

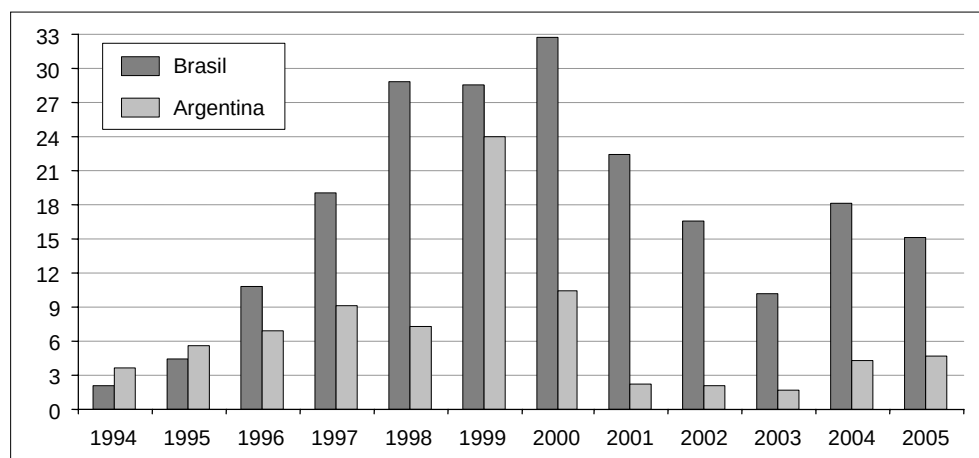
²² Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, en aquel período, se produjo un auge de las privatizaciones en el país, proceso que trajo recursos no sólo para la adquisición de las empresas estatales brasileñas sino también para nuevas inversiones necesarias para la modernización y expansión de los servicios prestados por dichas empresas. Los servicios de telecomunicaciones y la provisión de energía eléctrica y gas fueron por sí solos responsables, en el trienio 1998-2000, del equivalente al 30% del total de ingresos en el país en el período. Si se suma el sector de actividades financieras, en el cual hubo un gran volumen de inversión extranjera para la adquisición de bancos estatales y también de algunos bancos privados, dicho monto pasa a ser equivalente al 48% del total.

²³ El valor es ciertamente mucho más elevado si se consideran las adquisiciones de empresas argentinas por parte de grupos brasileños. Solamente dos operaciones, la compra de la cementera Loma Negra por parte de la constructora Camargo Corrêa y de la empresa Swift Armour por parte del frigorífico Friboi, sumaron más de US\$ 1.000 millones. Datos extraídos de la Base de Inversiones del Centro de Estudios de la Producción, órgano vinculado al Ministerio de Economía de Argentina.

cuando ascendieron, en promedio, a cerca de US\$ 10 mil millones por año. Es cierto que los niveles de aquella época fueron atípicos, influenciado por las privatizaciones y de un prolongado proceso de adquisición de empresas privadas argentinas por parte de grupos extranjeros. Pero no hay duda de que la retracción verificada en los últimos años, en especial en el trienio 2001-2003, guardó relación con la fuerte crisis económica que atravesó el país. Por analogía, la recuperación iniciada a partir de 2004 puede atribuirse a la reanudación del crecimiento económico.

El país socio del MERCOSUR que presenta el mejor desempeño en términos de crecimiento de IED en el período reciente es Uruguay. En 2005, la entrada de IED llegó a US\$ 711 millones, un récord histórico que representa un aumento de más del 100% en relación con el año anterior y se ubica también muy por encima de los niveles registrados a fines de la década de los años noventa, cuando rondaba los US\$ 240 millones por año. Además, sólo en el primer trimestre de 2006, el ingreso de IED ascendió a US\$ 456 millones, más que en todo el año 2004. Cabe aclarar que ese crecimiento se relaciona, en gran parte, con dos grandes proyectos de inversión: la construcción de las fábricas de celulosa.

GRÁFICO 27
INVERSIÓN EXTRANJERA EN BRASIL Y ARGENTINA
1994-2005 - US\$ millones



Fuentes: INDEC y Banco Central del Brasil.

En lo que respecta a Paraguay, el flujo de IED sigue siendo bastante reducido, tanto en términos absolutos como en relación con el tamaño de la economía del país. Los ingresos netos de US\$ 64 millones en 2005 representaron menos del 1% del PIB del país. Las cifras recientes son también inferiores a los récords registrados a finales de la década de los años noventa: en el período 1996-2000 los ingresos registraron una media anual de US\$ 185 millones.

E. Conclusión

Los datos presentados en este capítulo pusieron de manifiesto el excelente desempeño del flujo de comercio exterior de los países del MERCOSUR en el período reciente, en especial a partir del año 2003. El desempeño ha sido especialmente favorable en relación con las exportaciones y el crecimiento del comercio es más notable con los países socios del bloque que con aquellos que no pertenecen al bloque. En el caso del flujo intrabloque, llama la atención el desempeño relativamente más favorable de Brasil,

que acumuló superávits crecientes con todos los demás socios. Es también pronunciada la caída en la participación de los países socios en el mercado de las importaciones brasileñas.

En este sentido, la tercera sección mostró que esta caída está relacionada con un problema de composición de la canasta de productos que estos países exportan a Brasil -bastante concentrada en productos con una demanda en baja en el mercado brasileño, o sea, cuyo crecimiento en los últimos años fue bastante menor que la media- así como con problemas de competitividad a nivel de los productos, factores que se reflejaron en las pérdidas de participación o *market share* de los socios en las importaciones brasileñas de la gran mayoría de los productos de mayor peso de sus respectivas canastas de exportación. Sólo en el caso de Paraguay no se verificó este segundo efecto, lo que se explica íntegramente por el "efecto composición".

Por último, los datos sobre la inversión extranjera directa presentan una desaceleración de ingresos en 2005 y 2006, los cuales, por su parte, siguen siendo muy inferiores a los valores verificados en el período de auge de fines de la década de los años noventa. Sin embargo, hay un hecho relativamente nuevo e interesante: el aumento de las inversiones de empresas brasileñas en Argentina.

CAPÍTULO III. LA AGENDA INTERNA

El presente capítulo describe los principales temas de la agenda interna durante el período comprendido entre julio de 2005 y julio de 2006, año en que se celebró la XXX Reunión del Consejo del Mercado Común (CMC) en la ciudad de Córdoba. Los temas tratados fueron: la consolidación del Arancel Externo Común (AEC), la renegociación del Acuerdo Automotor, la instauración del Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC), el tratamiento de las asimetrías, el proceso de incorporación de las normas y el conflicto de las papeleras. Cabe destacar que tres de los asuntos examinados corresponden a cuestiones de orden bilateral.

A. Arancel Externo Común

Desde la entrada en vigencia del AEC en el año 1995, su efectiva implementación ha seguido un enfoque extremadamente pragmático y flexible. En rigor, el AEC no se aplica a todo el universo de productos en virtud de distintas excepciones: (i) regímenes sectoriales específicos: automotor, azucarero, de bienes de capital (BK) y de bienes de informática y telecomunicaciones (BIT); (ii) listas de excepciones nacionales de diversos tipos; (iii) regímenes especiales de importación diferenciados en cada uno de los países, que incluyen el *drawback* y otros regímenes de admisión temporaria; y (iv) preferencias bilaterales no armonizadas concedidas por los Estados Parte en las negociaciones con terceros.

Consciente de la necesidad de perfeccionar la Política Arancelaria Común del MERCOSUR, el CMC estableció, en el marco del Programa de Trabajo 2004-2006, tres tareas fundamentales a cumplir:²⁴

- i. Elaborar una propuesta para eliminar el doble cobro del AEC, que debería contemplar necesariamente una solución para la distribución de la renta aduanera entre los Países Miembro.
- ii. Identificar los sectores prioritarios para el establecimiento de regímenes especiales comunes de importación, incluidos los BIT y BK.
- iii. Avanzar en el análisis de la dispersión y de la consistencia del AEC, tema que llevó a la creación del GANAEC (Grupo de Alto Nivel para Examinar la Consistencia y Dispersión de la Actual Estructura del AEC) en 2001.

Doble cobro del AEC

Tal como se señaló en el Informe MERCOSUR N° 10, el tema del "doble cobro del AEC" fue incluido en la agenda del MERCOSUR a partir de una demanda de la UE. En efecto, en el curso de las negociaciones para establecer un Acuerdo de Asociación entre los dos bloques, la UE alertó acerca de la necesidad de que el MERCOSUR cumpla con el principio de reciprocidad y garantice, tal como ocurre en el territorio comunitario, el pago único del arancel para las mercaderías que circulan dentro de la unión aduanera.

En verdad, la situación actual del MERCOSUR se caracteriza por la coexistencia de cuatro territorios aduaneros distintos en vez de un territorio único, como debería ocurrir en una genuina unión aduanera. De hecho, hasta el presente sólo los bienes originarios -aquellos que cumplen los requisitos establecidos por el régimen de origen del MERCOSUR- pueden circular libremente dentro de la unión aduanera. Los demás bienes deben volver a pagar el AEC al cruzar otra frontera nacional dentro de la unión.

²⁴ Estos temas ya fueron tratados en el Informe MERCOSUR N° 10 (INTAL [2005]).

El problema comenzó a ser tratado de manera más formal a partir de la Decisión N° 27/00 del CMC, que solicitó a la Comisión de Comercio del bloque que estudiase distintas maneras de encarar la cuestión. En 2003 se elaboró una propuesta para avanzar en la eliminación del doble cobro del AEC, optando por un abordaje gradual. En la primera etapa se otorgaría el carácter de bienes originarios a los provenientes de los países fuera del bloque, cuyo AEC vigente fuese cero y también a los bienes a los que el bloque otorga un margen del 100% de preferencia para terceros países; es decir, bienes cuya importación, en ambos casos, no genera renta aduanera. Para los demás productos se establecería, en una segunda etapa, un cronograma de inclusión gradual. Esta división daba respuesta a las preocupaciones de Paraguay, cuyos ingresos fiscales dependen del impuesto de importación en una proporción mucho mayor que los del resto de los países del bloque: aproximadamente 20% del total, contra 2% en Brasil, 3% en Argentina y 5% en Uruguay.

Esta propuesta dio lugar a la Decisión CMC N° 54/04 de diciembre de 2004, que estableció el principio de que los bienes importados de los países extrabloque recibirían el tratamiento de bienes originarios del propio MERCOSUR, tanto para su circulación dentro del territorio de los Países Miembro como para su incorporación a los procesos productivos de éstos, siempre que hubieran cumplido las normas referentes a la política arancelaria común. Posteriormente, en la Cumbre de Montevideo, realizada en diciembre de 2005, el CMC aprobó la Decisión N° 37/05, mediante el cual concluyó el proceso previsto para la primera etapa.

La Decisión CMC N° 37/05 definió el reglamento provisorio para la circulación de un conjunto de bienes que pasarían a recibir el tratamiento de bienes originarios a partir de enero de 2006. Los bienes contemplados en el reglamento se encuadraban en dos categorías: (i) bienes cuyo AEC era cero en todos los Estados Parte (listados en el Anexo I de la Decisión); y (ii) bienes a los cuales los cuatro miembros del bloque hubiesen otorgado el 100% de preferencia arancelaria en beneficio de terceros países (Anexo II).²⁵ Se excluyeron las partidas arancelarias que integraban alguna de las listas nacionales de excepción al AEC, aquellas a las que se aplicaba alguna medida de defensa comercial (*antidumping*, derechos compensatorios o medidas de salvaguardia) en alguno de los Estados Parte y también las que implicaban abastecimiento regional o un proceso productivo que se realizara obligatoriamente en los países del MERCOSUR.

La reglamentación prevé asimismo la actualización periódica de la lista de ítems beneficiados, a medida que nuevas líneas arancelarias vayan satisfaciendo una u otra condición (arancel cero o 100% de preferencia). La Decisión CMC N° 37/05 definió también los procedimientos aduaneros relativos a los productos beneficiados, las cuestiones relativas al cumplimiento del régimen de origen y el intercambio *online* y en tiempo real de información sobre productos entre las aduanas de los cuatro países. Para la identificación aduanera de los productos beneficiados, los sistemas de información aduanera de los países pasarían a emitir, de manera informatizada, el Certificado de Cumplimiento de la Política Arancelaria Común y el Certificado de Cumplimiento del Régimen de Origen MERCOSUR (CCROM), que deben estar disponibles para su consulta por parte de las aduanas de los demás Países Miembro.

Para 2006 se planeaba realizar estudios para definir cómo se implementará la segunda etapa prevista en la Decisión CMC N° 54/04, relacionada con la eliminación del doble cobro del AEC en los demás productos no contemplados en la Decisión CMC N° 37/05. El compromiso actual es que la libre circulación tenga plena aplicación para todos los bienes a más tardar en el año 2008. Sin embargo, el cumplimiento de esa meta supone dificultades adicionales, habida cuenta de que la Decisión CMC N° 54/04 estableció tres condiciones necesarias para la implementación de la segunda etapa, a saber: (i) la entrada en vigencia del Código Aduanero del MERCOSUR; (ii) la interconexión *online* de los sistemas informáticos de gestión aduanera de los cuatro países, y (iii) la adopción de un mecanismo de distribución de la renta aduanera que contemple las especificidades de cada país y el impacto sobre su recaudación fiscal. Cabe señalar que

²⁵ Buena parte del comercio con Chile y Bolivia ya cumple esa condición.

recientemente el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil indicó que la fecha límite de 2008 podría adelantarse como parte de un conjunto de beneficios a ofrecer a los socios menores del MERCOSUR.

El mecanismo de distribución de la renta aduanera ha sido objeto de estudios por parte de la SM, con el apoyo de la Secretaría General de la ALADI. La regla para la distribución de la renta aduanera debe obedecer a un objetivo específico, para el que se pueden identificar tres alternativas: (i) mantener la neutralidad fiscal, lo que significa minimizar los impactos sobre las finanzas públicas de los Países Miembro; (ii) crear un mecanismo de distribución que genere una transferencia neta de recursos de los países mayores y/o más ricos para los menores y/o más pobres; o también (iii) utilizar la renta aduanera para conformar un fondo destinado a financiar políticas que busquen promover el proceso de integración. En cualquier caso, el estudio considera necesario que, entre los principales criterios de selección, se incluya el requerimiento de que el sistema sea sencillo de operar y fácil de instrumentar.

No obstante, las tres alternativas presuponen la realización de inversiones para el perfeccionamiento de las instituciones comunes. El estudio incluye una estimación del volumen de recursos que estaría comprometido en el mecanismo de distribución de la renta aduanera. Según diferentes hipótesis, se concluye que sólo una fracción de entre el 3% y el 5% de la renta aduanera total de los Países Miembro corresponde a productos que circulan efectivamente entre los países del bloque. Esta estimación, sorprendentemente baja, sugiere que los obstáculos verdaderamente importantes para la constitución del territorio aduanero único son, en realidad, menos significativos que lo imaginado en un principio.

En el caso de la interconexión *online* de los sistemas de gestión aduanera, la Comisión de Comercio viene trabajando con el fin de crear una página única disponible para el acceso de cada Estado Parte a las operaciones de comercio exterior de los restantes socios, lo que permite identificar aquellas que cumplen con la política arancelaria común.

Por último, el Código Aduanero del MERCOSUR, si bien fue aprobado en la reunión de Ouro Preto en 1994, no fue incorporado a las legislaciones de los países. En 2006, la Decisión CMC N° 25/06 dispuso la creación de un grupo *ad hoc* para la redacción de una nueva versión del Código Aduanero del MERCOSUR. El proyecto deberá someterse a la consideración del CMC en su primera reunión de 2007.

Regímenes especiales de importación

La Decisión CMC N° 69/00 había establecido el plazo límite del 31/12/2005 para que los países eliminasen sus regímenes especiales nacionales, plazo que fue prorrogado hasta el 31/12/2007 por la Decisión CMC N° 33/05. Se había establecido también que al final del plazo se definirían los productos que quedarían sujetos a regímenes especiales comunes. El Programa de Trabajo 2004-2006 había previsto que los estudios destinados a identificar los sectores prioritarios para ser incluidos en tales regímenes finalizaran para el primer semestre de 2004, plazo que fue sucesivamente prorrogado. Finalmente, la Decisión CMC N° 02/06 aprobada en la última reunión de la Cumbre en julio de 2006, definió la lista de sectores prioritarios y ordenó a la Comisión de Comercio desarrollar trabajos destinados a establecer los regímenes especiales comunes para esos sectores, tarea que deberá completarse para el primer semestre de 2007. Los sectores prioritarios son: bienes integrantes de proyectos de inversión, ciencia y tecnología, comercio transfronterizo terrestre, educación, industria aeronáutica, industria naval y salud. Además, la Decisión CMC N° 03/06 estableció que los países podrían mantener regímenes especiales de importación unilaterales en casos puntuales como los de misiones diplomáticas, remesas postales sin valor comercial, muestras comerciales, objetos artísticos, mercadería para atender situaciones de emergencia y catástrofes, etc. Sin embargo, esos regímenes no podrán ser modificados unilateralmente para ampliar el universo de bienes o de beneficiarios, salvo autorización expresa de los demás Estados Parte en la CCM. En el Anexo a la

Decisión se incluye una relación con los regímenes nacionales contemplados, cuyo número sorprende: Brasil, 22 regímenes; Argentina y Uruguay, 17 cada uno; Paraguay, 13.

Sin embargo, en cuanto a los regímenes especiales vinculados a los BIT y a los BK, los movimientos se han limitado hasta ahora a sucesivas postergaciones de las fechas previstas para la entrada en vigencia de los regímenes comunes. En el caso de los BIT, la Decisión CMC N° 33/2003 había definido la fecha límite del 31/12/2005 para la aprobación del régimen común y había mantenido para Paraguay y Uruguay el plazo hasta 2010 para la aplicación del AEC del 2%. La Decisión CMC N° 39/05 extendió esos plazos al 31/12/2006 para la aprobación del régimen común y al 31/12/2011 para las excepciones de Paraguay y de Uruguay. En la última reunión de la Cumbre, celebrada en Córdoba en julio de 2006, la Decisión CMC N° 13/05 aplazó nuevamente esas fechas para el 30/06/2007 y para el 30/06/2012, respectivamente.

En lo concerniente a los bienes de capital, la Decisión CMC N° 34/03 había establecido la fecha límite del 31/12/2005 para la vigencia de las medidas excepcionales adoptadas por Argentina, Paraguay y Uruguay, al tiempo que fijaba un plazo más elástico, hasta el final del año 2010, para los bienes importados por Paraguay y Uruguay, y establecía la plena vigencia plena del régimen común de bienes de capital provenientes de países fuera del bloque hasta el final de 2011. Asimismo resolvía la vigencia a partir de enero de 2006 de una lista común de bienes sujetos a alícuotas cero y mantenía hasta diciembre de 2007 listas de excepciones para cada país con productos sobre los cuales se aplicaría una alícuota del 2%. La Decisión CMC N° 40/05 de diciembre de 2005 prorrogó hasta el 31/12/2006 el primer plazo y hasta el 31/12/2010 el plazo de transición de las listas de excepción de cada país a la lista común, pero mantuvo en 2011 el límite para la vigencia plena del régimen común de BK.

Consistencia y dispersión del AEC

La cuestión de la dispersión y consistencia del AEC condujo a la creación del GANAEC en 2001. Sin embargo, el tema hasta ahora no registró ningún avance significativo. Las negociaciones en el ámbito de la Ronda de Doha han contribuido a la postergación de la discusión en torno a este asunto, habida cuenta de que algunas de las alternativas contempladas en la negociación multilateral comprenden la elección de parámetros para la Fórmula Suiza que pueden dar lugar a una efectiva reducción de las líneas arancelarias del AEC (Capítulo IV). La negociación de acuerdos comerciales con terceros países contribuye también a postergar cualquier discusión que implique una eventual reducción del AEC, pues existe el consenso de que eso debilitaría la posición negociadora del MERCOSUR.

B. La renegociación del Acuerdo Automotor

Tras prolongadas y difíciles negociaciones, el 28 de junio de 2006 se firmó el Acuerdo Automotor entre Brasil y Argentina para el período del 1° de julio de 2006 al 30 de junio de 2008. El Acuerdo, aún provisorio, será implementado como el 35° Protocolo Adicional al ACE N° 14 de la ALADI.²⁶

Dado que no fue posible concluir las negociaciones a fines de 2005, cuando expiraba el plazo de vigencia del 31° Protocolo Adicional al ACE 14, los dos gobiernos firmaron el 32° Protocolo Adicional que prorrogó la vigencia del anterior por sesenta días. En marzo de 2006 fue necesario extender los plazos una vez más: los gobiernos de ambos países firmaron el 33° Protocolo Adicional al ACE 14 por el cual acordaron mantener hasta el 31 de julio de 2006 las condiciones del acuerdo bilateral del sector automotor vigentes en 2005.

²⁶ El Cuadro 13 indica las principales características y diferencias de ese acuerdo en relación con el anterior (35° y 31° Protocolos del Acuerdo de Alcance Parcial N° 14).

Si bien el 31° Protocolo preveía la adopción del libre comercio a partir del 1° de enero de 2006, en el segundo semestre de 2005 las negociaciones ya indicaban que no se cumpliría ese compromiso. Una de las principales demandas brasileñas -la indicación de la fecha para el inicio del libre comercio- no fue incluida en el nuevo acuerdo. Según informaciones de representantes del sector automotor, en el sector privado había consenso entre ambas partes acerca de la necesidad de fijar una fecha para la total apertura de las fronteras al comercio. Sin embargo, el gobierno argentino se resistió a esa medida.

El 35° Protocolo mantiene el coeficiente de desvío anual de las exportaciones, conocido como *flex*, para definir el límite en el comercio bilateral de las importaciones exentas del pago de derechos de importación, o sea con margen del 100% de preferencia. Hasta el 30 de junio de 2006, el coeficiente válido para el flujo comercial entre ambos países era de US\$ 2,6 de importación por cada US\$ 1,0 de exportaciones. A partir del 1° de julio, el coeficiente pasa a ser de US\$ 1,95. La penalización para las importaciones que excedan el límite será la aplicación del 75% de la alícuota del AEC para las autopartes y del 70% para los automóviles.

La metodología de cálculo del coeficiente fue otro punto de divergencia entre ambos países. Aunque el gobierno argentino defendía que el cálculo del coeficiente se hiciera por empresa, el acuerdo estableció que éste continuara haciéndose por país. A los fines del cálculo, se considerarán dos períodos de 12 meses: del 1° de julio de 2006 al 30 de junio de 2007 y del 1° de julio de 2007 al 30 de junio de 2008. Siempre que el desvío de las exportaciones no supere el coeficiente de 2,1 en los primeros 12 meses, se permitirá que el cálculo se efectúe con base en el período bianual comprendido entre julio de 2006 y junio de 2008.

Los productos incluidos en el nuevo acuerdo son automóviles y vehículos utilitarios livianos, ómnibus, camiones, tractores, chasis con motor y autopartes. Los niveles del AEC permanecieron iguales a los del Protocolo anterior y son adoptados ahora por los dos países, lo que pone fin al cronograma de convergencia establecido para Argentina.

Otro tema que estuvo en el centro de las negociaciones fue el tratamiento que se dará a las importaciones de autopartes. Durante el proceso de negociación, los sectores fabricantes de autopartes de ambos países hicieron público un documento que proponía la eliminación de la reducción del 40% del impuesto de importación extrabloque vigente en Brasil en ese momento. Las terminales, por su parte, presionaron para lograr la reducción general del derecho de importación, con el argumento de que necesitaban mejorar sus condiciones de competitividad en relación con otros mercados.

Para evitar la polémica, las importaciones de autopartes procedentes de países ajenos al bloque por parte de Brasil continuarán beneficiándose con la reducción del 40% del derecho de importación, mientras Argentina mantiene su actual protección. El Acuerdo eliminó la exigencia de un contenido mínimo del 5% de autopartes argentinas y de un contenido máximo del 65% de autopartes importadas, inclusive para los socios del MERCOSUR. Los sectores privados de ambos países deberán consensuar la lista de autopartes no producidas que estarán sujetas a la alícuota del 2% del AEC. Con el fin de reducir las asimetrías actuales, los dos países se comprometieron a desarrollar una política común para este sector.

Las dificultades para incorporar al sector automotor al área de libre comercio del MERCOSUR aumentaron con la crisis que ese sector de Argentina enfrentó a partir de 1999. Si bien hay discrepancias entre las distintas fuentes en cuanto al volumen de producción en uno y otro país, todas las fuentes informan acerca de una fuerte contracción del mercado argentino de vehículos, que alcanzó su pico máximo en 2002. En el año 2006, el mercado vuelve a recuperar los niveles de 1999.

CUADRO 13
ACUERDO AUTOMOTOR ENTRE BRASIL Y ARGENTINA:
COMPARACIÓN ENTRE LOS PROTOCOLOS 31º Y 35º

Tema	31 º Protocolo	35 º Protocolo
Comercio extrabloque de vehículos	Se fijó un AEC del 35% para automóviles, ómnibus, camiones, chasis, remolques y semirremolques, carrocerías y cabinas y, del 14% para tractores, cosechadoras, maquinaria agrícola y maquinaria autopropulsada. Para las autopartes se mantuvieron los niveles originales del AEC (artículo 3º). También se definió un cronograma progresivo de convergencia para la adopción de esos niveles por parte de Argentina, de 2000 a 2006 (artículo 9).	Se mantuvieron los niveles del AEC del Protocolo anterior, los que ahora son adoptados por ambos países. Esto pone fin al cronograma de convergencia de Argentina (artículo 3.º).
Comercio extrabloque de autopartes	Se definieron cronogramas progresivos del Impuesto de Importación (II) para autopartes importadas de terceros países y destinadas a la producción automotriz en Argentina y en Brasil. Para la importación de Argentina, se autorizó la adición de 0,5 puntos porcentuales al II (artículos 5º y 6º).	Antes del 31 de diciembre de 2006, los países se esforzarán para ganar consenso a través del trabajo conjunto con los sectores privados, con el fin de definir una política común de autopartes, de modo de eliminar las asimetrías existentes (artículo 7º). Ambos acuerdos prevén el II del 2% para autopartes no producidas en el MERCOSUR, para ser aplicado en productos cuya lista será definida por los sectores privados de los dos países (artículo 6º de este Protocolo y 8º del anterior).
Administración del comercio intrabloque - ámbito de aplicación	Además de los indicados en el acuerdo actual, los siguientes productos quedan sujetos a monitoreo por algún tiempo: remolques y semirremolques, carrocerías, tractores agrícolas, cosechadoras y maquinaria agrícola autopropulsada, y maquinaria autopropulsada (artículo 12).	Productos sujetos a monitoreo: automóviles y vehículos utilitarios livianos, ómnibus, camiones, tractores, chasis con motor y autopartes (artículo 11).
Coefficiente de desvío de las exportaciones	US\$ 1 de exportación = US\$ 2,6 de importación, en 2005 (coeficiente creciente entre 2001 y 2005) (artículo 13).	US\$ 1 de exportación = US\$ 1,95 de importación desde el 1º de julio de 2006 al 30 de junio de 2008 (artículo 12 a).
Período de comercio para el cálculo del desvío de las exportaciones	Períodos anuales de enero a diciembre de 2001 a 2005 (artículo 13 a).	Dos períodos de 12 meses, del 1º julio de 2006 al 30 de junio de 2007, y del 1º de julio de 2007 al 30 de junio de 2008. Siempre que el coeficiente de desvío de exportaciones en los primeros 12 meses no supere 2,1 se permitirá que el coeficiente de desvío sea calculado con base en el período bianual comprendido entre julio de 2006 y junio de 2008 (artículo 12 b).
Libre comercio	Previsión para enero de 2006 (artículo 13 a)	Sin fecha prevista.
Índice de contenido regional argentino	Contenido mínimo de un 5% de autopartes argentinas y contenido máximo de un 65% de autopartes importadas, inclusive para los socios del MERCOSUR (en 2005) (artículo 23).	Sin exigencia de contenido local argentino.
Admisión temporaria y <i>drawback</i>	Eliminación de estas operaciones en las exportaciones de vehículos y autopartes para países del bloque (artículo 24).	Las exportaciones del sector automotor estarán sujetas a las reglas generales del MERCOSUR para estas operaciones (artículo 25).
Reglamentos técnicos	Exigencia de cumplimiento de los Reglamentos Técnicos del MERCOSUR relacionados con el medio ambiente y la seguridad activa y pasiva, independientemente del origen del producto (artículo 31).	Antes del 31 de diciembre de 2006, los países deberán acordar las disposiciones vinculadas con los Reglamentos Técnicos, las que serán incorporadas al Acuerdo (artículo 29).

Fuente: CNI, Informe MERCOSUR N° 393.

A pesar de la notable recuperación que el mercado argentino registró recientemente, las informaciones sobre 2005 muestran las claras asimetrías que caracterizan al sector automotor en ambos países. Estas asimetrías son el resultado de la diferencia en las escalas de producción y de las estrategias de las terminales. Las diferencias de estrategia se basan en que Brasil se concentró en la producción de modelos populares, mientras que la producción argentina se concentró en los modelos destinados al segmento medio. Las crisis económicas por las que atravesaron ambos países y la mejora en la aceptación de los modelos populares ampliaron el mercado de los vehículos producidos en Brasil.

CUADRO 14
EVOLUCIÓN DE LOS MERCADOS INTERNOS
En unidades de vehículos

Año	Brasil	Argentina
2000	1.489.000	307.000
2001	1.601.000	177.000
2002	1.487.000	82.000
2003	1.429.000	156.000
2004	1.579.000	312.000
2005	1.715.000	403.000

Fuente: Bedran [2006].

CUADRO 15
DESEMPEÑO DEL SECTOR AUTOMOTOR EN BRASIL Y EN ARGENTINA EN 2005
En unidades de vehículos

Brasil	Argentina
• Producción: 2.450.000	• Producción: 320.000
• Mercado interno: 1.715.000	• Mercado interno: 403.000
• Exportación: 800.000	• Exportación: 181.000
• Exportación a Argentina: 236.000	• Exportación a Brasil: 62.000
• Participación en el mercado argentino: 59%	• Participación en el mercado brasileño: 3,5%
• Empleados - terminales: 197.000	• Empleados - terminales: 14.000

Fuente: Bedran [2006]. El papel del MDIC en la promoción de los acuerdos internacionales del sector automotor.

Este panorama tiende a cambiar con las recientes tendencias registradas en las dos economías. La recuperación de la actividad económica y del PBI *per capita* en Argentina y las tendencias divergentes en la evolución de los tipos de cambio reales en ambas economías vienen favoreciendo el crecimiento del mercado automotor argentino y la reducción de la participación de los productos importados en ese mercado. Asimismo, la evolución de la paridad cambiaria peso-real ha estimulado la reubicación de la producción de las terminales entre las plantas de Brasil y de Argentina. Algunas líneas para exportación a terceros mercados han sido reasignadas a plantas argentinas, aumentando las exportaciones de ese país a destinos fuera del bloque.

En líneas generales, el nuevo Acuerdo parece atender a las principales reivindicaciones argentinas. En primer lugar, el nuevo *flex* de US\$ 1,95 es menor que el anterior de US\$ 2,6, lo que reduce el comercio

libre de impuestos, en una clara dirección contraria al libre comercio. En segundo lugar, el no fijar un plazo para la instauración plena del libre comercio es otro punto importante para Argentina. Aunque de menor importancia, se satisfizo dos demandas de Brasil: se mantuvo el cálculo del coeficiente por país y no por empresa tal como demandaba Argentina y se mantuvo la reducción del 40% sobre el derecho de importación de autopartes en Brasil, tal como querían las terminales allí instaladas.

Este Acuerdo posterga *sine die* la incorporación del sector automotor a las reglas del MERCOSUR, así como restringe aún más la administración del comercio. Poco se avanzó en una política común para el sector autopartista, la que deberá continuar con sus conversaciones. El nuevo Acuerdo debe reforzar las tendencias que venían afirmándose en los mercados automotores de ambos países: la reducción de la participación de productos importados en el mercado argentino y el aumento de éstos en el mercado brasileño (Abeceb.com [2006]).

La negociación de acuerdos comerciales extrabloque continúa afianzándose como estrategia eficaz para el sector automotor del MERCOSUR. La experiencia del ACE 55, que trata acerca de las preferencias para el sector en el comercio entre el MERCOSUR y México, ha sido muy positiva tanto para Brasil como para Argentina. Las organizaciones empresariales del sector (Anfavea y Adefa) han mostrado gran interés en firmar un acuerdo con Sudáfrica, en pleno proceso de negociación. La coordinación entre ambos países para negociar con la UE ha sido más difícil, dada la resistencia del gobierno argentino a aceptarlos contingentes que Brasil viene proponiendo para ofertar a la contraparte europea.

C. Salvaguardias: ¿flexibilidad necesaria o retroceso?

Antecedentes

La experiencia internacional ha demostrado la importancia que tienen los conflictos derivados de la brecha en los niveles de productividad de países embarcados en procesos de integración regional (Marceau [1994]). En el ámbito del MERCOSUR, y en particular en las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil, se registra desde 1999 una historia de iniciativas de administración del comercio bilateral, las cuales, en forma variada, con diferentes denominaciones y grados de formalización, no han sido sino arreglos de restricciones voluntarias a las exportaciones en el comercio bilateral (Gadelha [2005]).

En el ámbito del MERCOSUR, el debate sobre la aplicación de salvaguardias es de larga data. El Tratado de Asunción (TA) de 1991, preveía la imposición de "cláusulas de salvaguardia a la importación de los productos que se benefician del Programa de Liberalización Comercial establecido en el ámbito del Tratado, pero fijó expresamente el día 31 de diciembre de 1994 como fecha límite para su aplicación (TA, Anexo IV, artículo 1). Posteriormente, la Decisión CMC N° 05/94, que estableció las condiciones del Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera, determinó que los productos sujetos al régimen de salvaguardias previsto en el Tratado de Asunción tuvieran un plazo de desgravación lineal y automática de cuatro años, contados a partir del 1° de enero de 1995. En síntesis, el 1° de enero de 1999 debían eliminarse todas las restricciones al comercio intrabloque derivadas de la imposición de medidas de salvaguardia.

A mediados de enero de 1999, menos de dos semanas después de la fecha límite fijada por la Decisión CMC N° 05/94, Brasil devaluó su moneda y promovió un cambio significativo en las condiciones de competitividad intrabloque. Esto repercutió de forma muy negativa en Argentina y generó el temor de una invasión de productos brasileños. El país era rehén de la convertibilidad y ya había iniciado el largo ciclo de estancamiento que haría eclosión al desatarse la crisis de diciembre de 2001. En julio de 1999, el gobierno argentino reglamentó un sistema de salvaguardias (Resolución 911/99), invocando la vigencia de la Resolución CR 70 de la ALADI aplicable a los acuerdos de alcance regional. Brasil reaccionó con firmeza, argumentando que no correspondía aplicar esa norma en el comercio intrabloque y, en agosto de

1999, Argentina anunció formalmente su decisión de no aplicar la polémica resolución (Ablin y Lucángeli [2002]). Sin embargo, ese mismo año, Argentina introdujo una salvaguardia de transición por un período de tres años sobre las importaciones de hilados de algodón e hilados mixtos originarios de Brasil, Pakistán y China, invocando las previsiones del artículo 6° del Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATV) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Ello generó una controversia en la OMC promovida por Brasil y con resultado desfavorable para Argentina, que culminó con un acuerdo entre las partes y con la posterior extinción de la medida (Resolución ME N° 337/00).

Estos episodios marcaron el comienzo de una larga y desgastante historia de controversias comerciales en la relación bilateral entre los dos principales socios del MERCOSUR, acompañada de la demanda insistente y recurrente por parte de Argentina en favor de que se instituyese algún mecanismo o "válvula de escape" que, en determinadas circunstancias, diera amparo legal a la imposición de restricciones transitorias al comercio intrabloque. Las razones invocadas por Argentina eran, ora de carácter macroeconómico, ora de cuño microeconómico. La inexistencia de cualquier mecanismo de coordinación macroeconómica en el seno del MERCOSUR, sumada a la falta de armonización de políticas e instrumentos de política industrial y comercial, con un impacto distorsionador sobre la competencia intrabloque, fueron las justificaciones reiteradamente invocadas por Argentina en defensa de la adopción de algún tipo de salvaguardia. Brasil mostró siempre muy poca disposición para discutir el asunto, aunque hubo ocasiones en que las negociaciones para la instauración formal de un mecanismo de salvaguardias registraron avances considerables, principalmente entre mediados y fines de 2001.

El tema volvió a la agenda del MERCOSUR después de la elección del Presidente Néstor Kirchner en 2003. En octubre de ese año se creó la Comisión Bilateral de Monitoreo de Comercio, como respuesta a las presiones del sector privado argentino. La Comisión tenía el objetivo de abrir un canal de negociación entre los empresarios de ambos países, con la participación de los respectivos gobiernos, para negociar restricciones cuantitativas al comercio bilateral en sectores productivos considerados asimétricos. Desde entonces se negociaron varios acuerdos privados y se establecieron contingentes para las exportaciones de diferentes sectores: textil, televisores, ropa blanca, calzados y vinos (STN [2006] p. 29) (Anexo II).

Sin embargo, en septiembre de 2004, Argentina insistió en la conveniencia de establecer mecanismos formales y el entonces ministro Roberto Lavagna dirigió a las autoridades brasileñas una propuesta basada en tres tipos de instrumentos: (i) un mecanismo transitorio de salvaguardias ante situaciones de fuerte asimetría macroeconómica; (ii) un mecanismo de salvaguardias sectorial denominado "Cláusula de Adaptación Competitiva"; y (iii) un "Código de buenas prácticas de empresas", cuyos objetivos eran reglamentar los incentivos a la inversión, promover una conducta empresarial responsable y, de algún modo, estimular una ubicación geográficamente equilibrada de las inversiones realizadas por las empresas transnacionales (INTAL [2005] p. 43-46).

Las negociaciones desarrolladas a partir de entonces tuvieron carácter casi exclusivamente bilateral y se concentraron en el instrumento de carácter microeconómico o sectorial.²⁷ Se necesitaron casi 15 meses de negociaciones, con un ir y venir de propuestas y contrapropuestas, para que Brasil y Argentina acordasen, el 1° de febrero de 2006, la firma del Protocolo Adicional al ACE 14 "Adaptación competitiva, integración productiva y expansión equilibrada y dinámica del comercio".

²⁷ Paraguay presentó también una propuesta de salvaguardias en el curso de las negociaciones.

Principales características del Mecanismo de Adaptación Competitiva

Las disposiciones incluidas en el Protocolo reflejan nítidamente el carácter de "solución de compromiso" del mecanismo acordado, lo que se traduce en no pocas ambigüedades y lagunas, tal como se verá a continuación.

El Protocolo consta de un conjunto de reglas y disciplinas que han de seguirse en caso de que se produzca, desde alguno de los países, un aumento sustancial de las importaciones que "cause daño o amenaza de daño" a una rama de la producción nacional de un producto similar o directamente competidor del otro Estado Parte. Este escenario justificaría, entonces, la imposición de medidas de protección en el comercio intrabloque.

En el preámbulo del Protocolo se presentan las fundamentaciones, entre las que se destaca la importancia de consolidar el proceso de integración productiva, expandir las corrientes de comercio y avanzar en la integración de las cadenas de valor en ambos países. Tiene como base la noción de que las diferencias de productividad existentes entre los dos países en ciertos ramos de actividad se subsanarían mediante un mecanismo de "administración" del comercio bilateral, descrito en el artículo 1 del Protocolo como un medio para establecer medidas que contribuyan a la "adaptación competitiva" de las actividades en cuestión, en el contexto de un proyecto de integración regional.

El MAC contiene conceptos y reglas de procedimiento entre los gobiernos por las cuales se definen los criterios y las condiciones para la aplicación de las medidas de restricción al comercio bilateral. El mecanismo se implementaría en dos etapas (Gráfico 28).²⁸

La *primera etapa* constituye, en rigor, un procedimiento de "consultas" que implica la negociación entre los sectores privados de los dos países, que se desarrollaría en el ámbito de la Comisión de Monitoreo Bilateral, es decir con el aval de los respectivos gobiernos. En esa etapa se buscaría la adopción de una de las siguientes medidas (artículo 5): acuerdos de integración productiva; contingentes arancelarios de importación con preferencia plena, y "otras acciones y medidas" para eliminar o reducir los efectos negativos del aumento de las importaciones sobre la producción nacional del país de menor nivel de productividad relativa, que solicita la aplicación del mecanismo. Cabe señalar, sin embargo, que las "otras acciones y medidas" posibles no están definidas. Cuando finalice el plazo establecido para un eventual acuerdo -un total de cuatro meses, conforme al artículo 5-, tendríamos como "solución mutuamente satisfactoria" nada más que un acuerdo de restricción "voluntaria" de exportaciones, acompañado o no de planes de inversión para la integración productiva, con un plazo de vigencia mínimo de un año y posibilidades de prórroga (artículo 6).

En cuanto al plazo de vigencia de las medidas "de consenso", cabe señalar una omisión respecto del plazo para la prórroga de la medida de restricción, omisión que permitiría que ésta se mantenga indefinidamente y, sobre todo, por un plazo superior al del propio MAC. De hecho, de acuerdo con los términos del artículo 18 (a), la medida que sería establecida si la etapa de consultas bilaterales no lleva a un acuerdo tendría un plazo máximo de tres años, prorrogable por sólo uno más. Cabe también señalar que no se prevé mecanismo alguno de revisión de las restricciones, aun cuando se constatará que existe desvío comercial.

Corresponde también señalar que la práctica de los "acuerdos de restricción voluntaria a las exportaciones" es motivo de compromiso de todos los Países Miembro de la OMC, que acordaron su eliminación cuando se firmó el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.²⁹ La introducción de esa etapa puede ser considerada,

²⁸ Los diagramas presentados en los Gráficos 1 y 2 fueron extraídos del CNI Informa MERCOSUL N° 386 [febrero 2006].

²⁹ El artículo 11 (b) del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC establece: Además, ningún miembro tratará de adoptar, adoptará ni mantendrá limitaciones voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares respecto de las exportaciones o las importaciones. Quedan comprendidas tanto las medidas tomadas por un solo miembro como las adoptadas en el marco de acuerdos, convenios y entendimientos concertados por dos o más miembros (...).

por lo tanto, no sólo un retroceso para el proceso de integración económica, sino también una violación a las normas multilaterales, que vuelven a aplicarse entre los socios del bloque, cuando ya no rigen para terceros países. Se trata, en verdad, de una "preferencia al revés".

La *segunda etapa* del mecanismo se iniciaría en caso de no alcanzar un acuerdo en la primera etapa, y, amparadas en el examen y seguimiento de la Comisión de Monitoreo, las autoridades nacionales de un Estado Parte podrían iniciar una investigación, inspirada en los modelos adoptados en investigaciones de defensa comercial y en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC. La investigación habría de estar concluida en un plazo no mayor de 120 días, prorrogables por otros 30 días (artículo 14), con el fin de determinar la existencia de "daño importante" (o su amenaza) a la producción nacional del país importador, causado por el aumento sustancial de las importaciones, aumento que habrá de evaluarse en términos absolutos o con relación con la producción nacional.

Por consiguiente, uno de los conceptos básicos para esta evaluación es la definición de la "producción nacional" que estaría sufriendo el daño resultante de las importaciones provenientes del otro Estado Parte, definición por la que dicha industria debe generar, como mínimo, el 35% de la producción nacional del producto similar o directamente competidor. En este punto surge una cuestión que es materia de debate: este parámetro permitirá la aplicación de una medida de protección aun cuando la mayor parte (65%) de los productores del país importador no esté sufriendo ningún "daño importante" como resultado del aumento de las importaciones. Además, tiende a subestimar las ventas totales de la producción nacional, un elemento importante para medir el consumo aparente. En consecuencia, hay una tendencia a sobreestimar la participación de las importaciones en el mercado interno del país importador.

Toda investigación tiene por objeto arribar a una conclusión respecto de la pertinencia o no de establecer medidas de protección contra las importaciones, previstas en el artículo 16: un contingente arancelario anual con preferencia plena para las exportaciones y, un arancel para las exportaciones que superen el nivel del contingente arancelario anual igual al AEC con una preferencia del 10%. La medida establecida con base en el MAC tendrá una vigencia de tres años y será prorrogable por un año.

Por insistencia de Brasil, se incluyó el compromiso de monitoreo de las importaciones de productos similares o directamente competidores oriundos de terceros Estados, a fin de evitar posibles desvíos de comercio. No obstante, las soluciones propuestas ante la eventualidad de que eso ocurriese son ambiguas y poco satisfactorias. De hecho, el país importador deberá adoptar "medidas tendientes a corregir dicha situación" y, si el desvío persiste, "dicha situación deberá ser notificada a la Comisión para su análisis" (artículo 17, párrafos 1 y 2).

La posibilidad de aplicar una *medida de urgencia* de carácter provisorio, con las mismas características del MAC, fue muy resistida por Brasil pero terminó siendo contemplada (artículo 19) (Gráfico 29).

El Protocolo no define límites para el contingente arancelario y se limita a establecer que será calculada "en el contexto del nivel de importaciones del período de treinta y seis (36) meses anteriores a la fecha de apertura de la investigación". Esto supone una gran flexibilidad para que el país importador determine el volumen de importaciones que habrán de ser objeto de contingentes, al contrario de lo previsto en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, en que se establece claramente como regla general que, en ausencia de consenso, el contingente corresponderá a la media de las importaciones de los últimos 36 meses.

Debe advertirse, asimismo, que la aplicación del MAC no elimina la posibilidad de aplicar medidas *antidumping* sobre los mismos productos. Esto significa que se admite la redundancia de las medidas de protección.

También se prevén mecanismos de notificación y transparencia de las decisiones tomadas (artículos 25 y 26). No obstante, cabe notar que estos procedimientos presentan lagunas importantes: no incluyen la notificación a los exportadores sobre el inicio de la investigación, hecho fundamental si se tiene en cuenta su incidencia sobre las capacidades de defensa habida cuenta del corto plazo para que las partes presenten sus alegaciones; además, los exportadores no reciben la opinión técnica sobre la que se funda la decisión de abrir la investigación, por lo que deben elevar la solicitud pertinente para proceder a la consulta de los expedientes del proceso. En cuanto a la participación de las partes involucradas en el proceso, nótese especialmente que la autoridad investigadora no tiene obligación de recoger información de los exportadores, lo que resultaría fundamental para arribar a una decisión equilibrada. Otra laguna es la ausencia en el Protocolo de toda referencia a la elaboración de la opinión técnica que contiene la determinación final, lo que limita la capacidad de las partes para manifestarse, discutir el caso y tratar de alcanzar un "acuerdo mutuamente satisfactorio" en las consultas previstas para el final del procedimiento (previas a la aplicación del MAC).

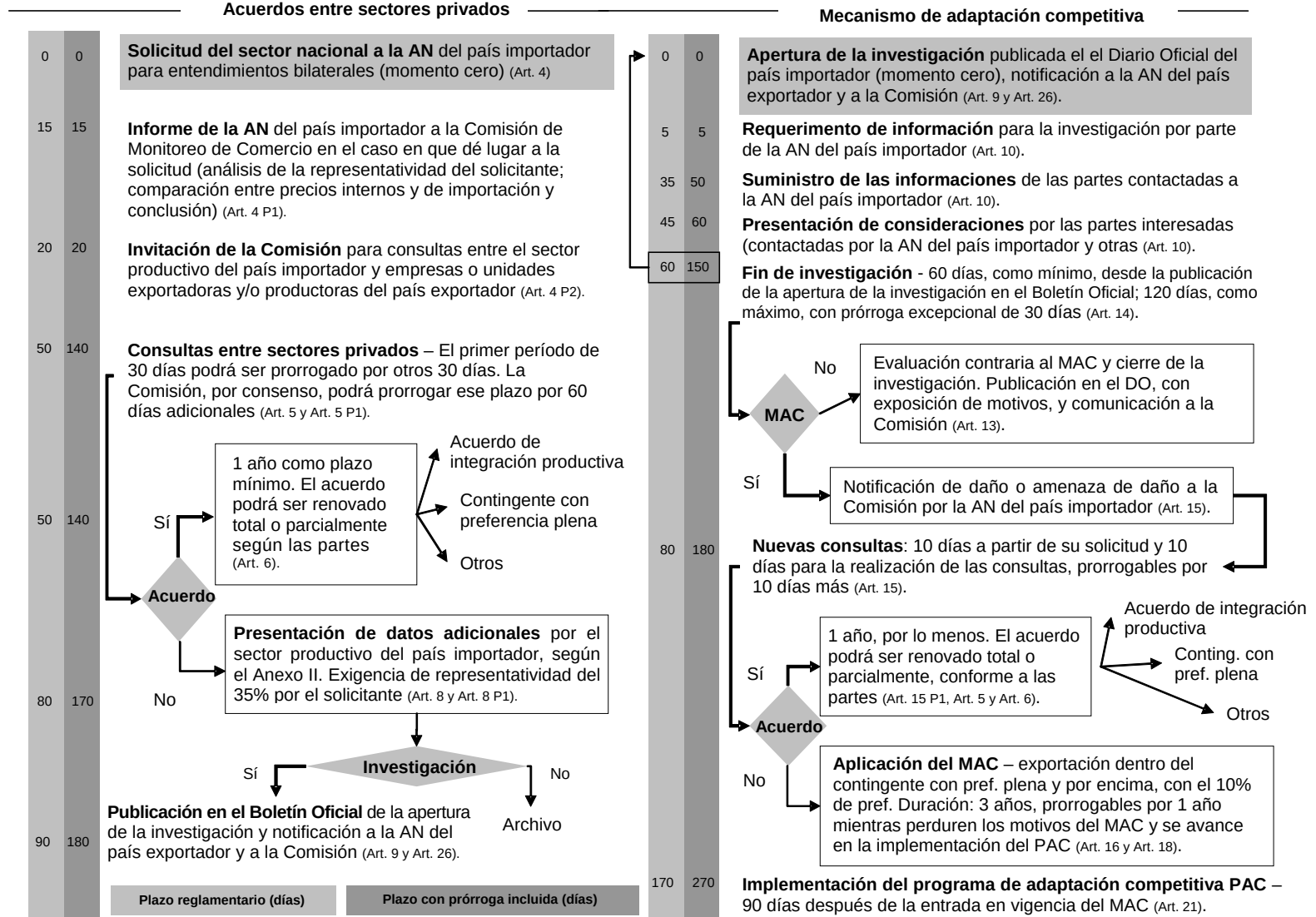
El Protocolo prevé (artículos 21 a 24) que, en un plazo de 90 días posteriores a la entrada en vigencia del MAC, deberá ponerse en marcha un "Programa de Adaptación Competitiva" de la rama de producción nacional del país importador. Es curioso que esta obligación al parecer no habría de aplicarse en el caso de que el procedimiento concluyese en la primera etapa, es decir, con el acuerdo entre los sectores privados. De tal modo, la medida de restricción "negociada", cuyo plazo de vigencia puede ser bastante prolongado, tal como ya se señaló, no se acompaña de un proyecto de reestructuración industrial efectivo con miras a aumentar la productividad. Además, las características de este programa parecen estar orientadas a planes de ayuda del Estado implementados por el país importador, sin especificar claramente el modo en que se pretende promover la integración productiva en el contexto de la integración comercial Brasil-Argentina. Esto parece ser fundamental para que el MAC no se convierta apenas en un mecanismo de protección sólo capaz de evitar los costos del ajuste derivado de la integración regional.

El Protocolo concede al Estado Exportador la posibilidad de solicitar a la Comisión la constitución de un *Grupo de Expertos* formado por tres integrantes, al que corresponderá cumplir el papel de órgano de apelación para el análisis de cuestiones tales como la existencia de representatividad, el aumento de las importaciones, la determinación de la existencia de daño importante o amenaza de daño importante, la causalidad, etc. (Anexo II). Las conclusiones del Grupo de Expertos son inapelables y de cumplimiento obligatorio para el importador (Gráfico 29).

Por último, un comentario acerca de artículo 29: en él queda establecido que el Protocolo "quedará sin efecto en el caso de entrada en vigencia de un instrumento similar en el ámbito del MERCOSUR". Como era de esperar, el carácter bilateral de este mecanismo recibió fuertes críticas por parte de Uruguay y de Paraguay.

GRÁFICO 28

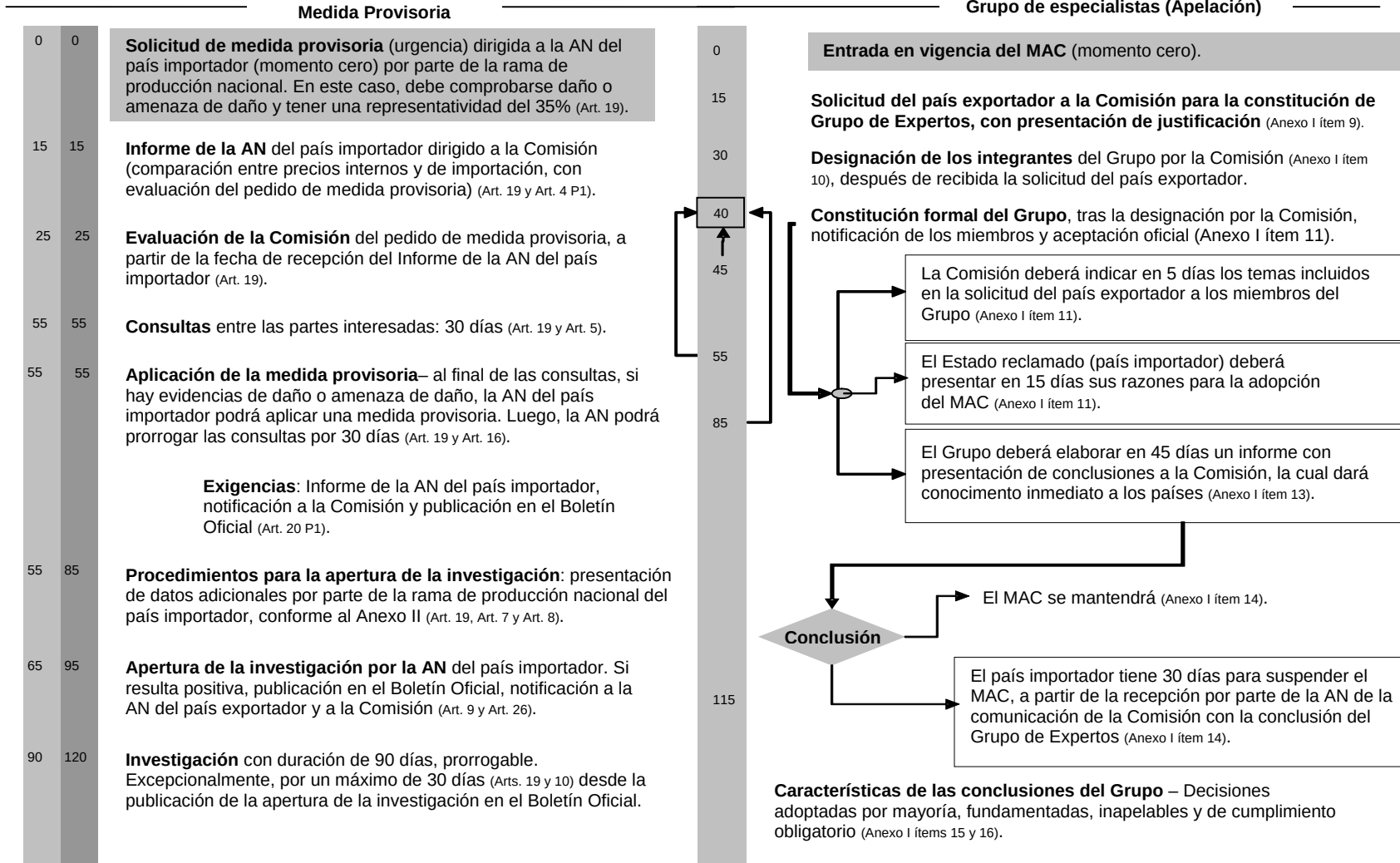
61



Fuente: CNI Informe MERCOSUR N° 386 [febrero 2006a].

GRÁFICO 29

62



Fuente: CNI Informe MERCOSUR N° 386 [febrero 2006a].

Repercusión del MAC en el sector empresarial brasileño

La reacción del empresariado brasileño a la institución de este mecanismo fue, en general, muy adversa. Las críticas se centraron en los siguientes aspectos: (i) el carácter no provisorio del mecanismo, por lo que sólo dejará de existir cuando sea sustituido por un mecanismo alternativo; (ii) la posibilidad de adoptar medidas provisionales sin la mediación de consultas a los exportadores; (iii) la no revocación inmediata del mecanismo una vez comprobada la existencia de desvío de comercio; (iv) la baja representatividad sectorial requerida para la apertura de las investigaciones; (v) la posibilidad de adoptar en forma concomitante otros instrumentos de defensa comercial, como el *antidumping*, y (vi) el hecho de que el mecanismo de revisión (apelación) se presente cuando ya se ha implementado la restricción y limitado el comercio. Unos pocos analistas destacaron, sin embargo, la ganancia en términos de previsibilidad y transparencia resultante de la instauración del MAC, al que incluso consideraron una garantía jurídica para los inversores extranjeros.

El acuerdo se protocolizó en la ALADI en abril de 2006, pero hasta el presente ninguno de los dos países incorporó el MAC a su legislación nacional por decreto publicado en el Boletín Oficial, conforme a lo requerido. Algunos analistas sostienen que la inclusión del mecanismo en el ACE 14 torna al Protocolo jurídicamente vulnerable, pues cabe la alegación de que las transacciones comerciales entre Brasil y Argentina operan en el contexto del ACE 18, al amparo del MERCOSUR. De todos modos, parece obvio que ambos gobiernos prefieren seguir resolviendo los conflictos comerciales mediante arreglos voluntarios de restricción de las exportaciones, solución que el propio Protocolo alienta explícitamente.

D. Asimetrías: recuperando el tiempo perdido

El tema de las "asimetrías" es un asunto al que la agenda del MERCOSUR concedió poca atención hasta hace poco tiempo. En efecto, sólo a partir de 2003, o sea, once años después de la constitución del bloque, los Países Miembro comenzaron a tratar esta cuestión en forma explícita. No es casual que la existencia de importantes asimetrías entre los Estados Parte haya sido reconocida durante la presidencia *pro tempore* de Paraguay (primer semestre de 2003) y que las primeras iniciativas del CMC en esta materia se hayan aprobado durante la presidencia *pro tempore* de Uruguay (Cumbre de Montevideo de diciembre de 2003). Los socios menores han sido, sin duda, los principales perjudicados por esta poca atención prestada al tema por el MERCOSUR; por consiguiente, fue a ellos a quienes les correspondió presionar para que el asunto tuviese prioridad en la agenda del bloque. A la luz de las crecientes manifestaciones de frustración en Uruguay y en Paraguay por los resultados del proceso de integración, la incorporación de las asimetrías a la agenda del MERCOSUR resulta, como mínimo, tardía.

La importancia de las asimetrías en los procesos de integración

En líneas generales, aunque un acuerdo regional de integración aumente el bienestar agregado de sus miembros, es probable (o hasta inevitable) que sus costos y beneficios se distribuyan de manera desigual entre los distintos países y regiones. Más grave aún, las desigualdades promovidas por el proceso de integración pueden persistir durante largo tiempo e, inclusive, aumentar. En consecuencia, a menos que se instrumenten políticas públicas de carácter redistributivo, es improbable que los acuerdos de integración regional logren ser por sí mismos política o económicamente sustentables (Bouzas [2003] p.2).

Comprender cabalmente este concepto resulta crucial para el MERCOSUR. De hecho, la justificación para la adopción de políticas públicas orientadas al tratamiento de las asimetrías no proviene de ninguna razón ética o altruista, como suele declamarse en el discurso político, sino de la simple necesidad de garantizar la sustentación de un arreglo societario acordado de manera voluntaria. En efecto, la experiencia

demuestra que, en el largo plazo, sostener esquemas de integración se torna inviable cuando no existe una percepción clara entre todos los involucrados de que los beneficios serán superiores a los costos. La motivación para la adopción de medidas correctivas es, por lo tanto y principalmente, pragmática.

Es pertinente trazar una distinción entre las asimetrías estructurales y las asimetrías de política. Las primeras se originan en factores tales como el tamaño económico, la ubicación geográfica, la magnitud del contingente poblacional, la dotación de factores, el grado de flexibilidad de los mercados y el nivel de desarrollo económico, concepto éste que abarca la riqueza, la calidad y diversidad de la infraestructura, la calificación de la mano de obra, la calidad de las instituciones, etc. Algunos de estos atributos son permanentes o inalterables (ubicación geográfica, extensión territorial) mientras que otros cambian muy lentamente (calidad institucional, calificación de la mano de obra), pero todos condicionan o limitan la capacidad de los Países Miembro de beneficiarse con la integración de los mercados.

Las asimetrías de política, a su vez, se generan por la adopción de políticas públicas o por intervenciones regulatorias basadas en preferencias, elecciones o características institucionales nacionales, e implican el uso de un conjunto variado de instrumentos, como los incentivos fiscales, los programas de promoción de inversiones o de exportaciones, los regímenes especiales de importación y la concesión de financiación a tasas preferenciales, además de subsidios de diversos tipos. El problema suscitado por las asimetrías de política es que ellas pueden generar externalidades regionales negativas, con la consiguiente pérdida de eficiencia y el surgimiento de problemas potencialmente capaces de minar la cohesión política del proyecto de integración (Giordano *et al.* [2004]).

En términos generales, la presencia de asimetrías estructurales podrá exigir la adopción de políticas de discriminación negociada ("tratamiento preferencial y diferenciado") destinadas a concederles a los países menos desarrollados más tiempo de adaptación al proceso de integración. Además, puede resultar necesario contar con el apoyo directo de los demás socios, lo que supone transferencias de recursos financieros. Las asimetrías de política, por su parte, harán necesario "nivelar el campo de juego", es decir, armonizar el uso de los instrumentos de política pública así como adoptar reglas de carácter colectivo.

El tratamiento de las asimetrías no es, con todo, una tarea sencilla. La adopción de normas colectivas y la armonización de las políticas públicas presuponen una restricción a la autonomía de los países en el uso de los instrumentos concebidos y desarrollados a partir de preferencias nacionales perfectamente legítimas. Las asimetrías estructurales, a su vez, pueden requerir la movilización de capacidades institucionales y de recursos financieros no siempre disponibles. Ambas dificultades están presentes en la región del MERCOSUR.

Asimetrías en el MERCOSUR y obstáculos para su superación

Las diferencias de tamaño entre los países del MERCOSUR son evidentes. Brasil ocupa 2/3 de la superficie total del bloque y tiene más de 3/4 de su población y de su producto. Uruguay y Paraguay, considerados en conjunto, representan poco más del 4% del territorio y de la población del MERCOSUR, y menos del 3% del PIB agregado del bloque. Argentina, a su vez, representa el 29% del territorio, el 17% de la población total y poco menos del 20% de producto del MERCOSUR. Diferencias de tal envergadura en cuanto al tamaño de los respectivos mercados son comparables sólo a las que existen en el TLCAN, pero superan ampliamente las de otros esquemas de integración, como la UE, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el MCCA.

El tamaño del mercado confiere a las economías mayores del MERCOSUR incuestionables ventajas iniciales en el aprovechamiento de las economías de escala y de aglomeración, así como en la capacidad para atraer inversiones. Por otra parte, otros atributos asociados al nivel de desarrollo económico de los socios, como la diversificación de la estructura productiva, la calidad de la infraestructura y el grado de

desarrollo tecnológico e institucional, tienden a consolidar esas ventajas iniciales. Sin embargo, cuando se consideran diversos indicadores de bienestar como el PIB *per capita*, el consumo *per capita* o el Índice de Desarrollo Humano (IDH), se constata claramente que entre los Países Miembro del MERCOSUR no existe correlación alguna entre tamaño económico y riqueza. De hecho, Brasil es el segundo país más pobre de la región, detrás de Argentina y Uruguay, y estas discrepancias se vuelven aún más marcadas cuando se comparan regiones y no países. En tal sentido, como bien lo observa Giordano *et al.* [2004], la falta de correlación entre tamaño y riqueza representa un obstáculo inmenso a la hora de diseñar políticas destinadas a enfrentar las asimetrías estructurales en el MERCOSUR.³⁰

La "nivelación del campo de juego" y la adopción de reglas colectivas para minimizar los efectos de las asimetrías de política son objetivos que presentan desafíos aún mayores. Entre los Países Miembro del MERCOSUR existen diferencias considerables en cuanto a la implementación de acciones directas orientadas a fomentar la competitividad de las empresas y a atraer inversiones. No son pocos los estudios realizados con la intención de inventariar las instituciones, los programas y las acciones desarrolladas en cada país que persiguen dichos objetivos (ver, por ejemplo, Baruj *et al.* [2005]). Como era de esperar, todos estos estudios confirman que los instrumentos movilizados por los países más grandes, principalmente Brasil, logran mayor alcance y eficacia y entre ellos se destacan aquellos con más capacidad para distorsionar la competencia intrabloque, desalentar el surgimiento o la profundización de cadenas productivas en la región y generar externalidades transfronterizas negativas. Aun así, las iniciativas tendientes a armonizar regímenes, fijar reglas y eliminar instrumentos distorsionadores deben enfrentar resistencias de parte de los gobiernos nacionales tanto como de las instancias subnacionales, lo que explica el escaso avance observado en este tema en el marco del MERCOSUR.

Lamentablemente, son muy pocos los estudios empíricos realizados con el objeto ya no de "identificar" o "inventariar" asimetrías sino de evaluar y medir sus efectos. No obstante, existen evidencias empíricas preliminares que registran (i) el aumento de la concentración de la actividad económica en determinados países o regiones; (ii) el incremento de las desigualdades regionales; (iii) la existencia de efectos de aglomeración en torno de los grandes mercados; (iv) el escaso aumento de la especialización productiva en los países más pequeños del bloque, y (v) la poca diversificación de las exportaciones (mercados, productos, empresas) en esos países.

El tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR entre 1991 y 2003

El tema de las asimetrías estuvo presente en la relación entre los actuales socios del MERCOSUR, tanto en la antigua época de la ALALC como en la actual de la ALADI. En ambas etapas se crearon categorías como "país de menor desarrollo relativo" o "país de mercado insuficiente" para conceder trato diferenciado (Peña [2004]). Estos conceptos estaban presentes también en el Capítulo XII del Acuerdo de Cartagena, que definió un régimen especial en favor de Bolivia y de Ecuador en el marco del Pacto Andino. Según registran Giordano *et al.* ([2004] p. 1) "del pasado, las experiencias latinoamericanas de integración fueron concebidas con arquitecturas legales e institucionales complejas que reflejaban una gran sensibilidad política para la equidad de la distribución de los beneficios de la integración". Sin embargo, no fue ése el enfoque adoptado por el Tratado de Asunción, en virtud del cual se constituyó el MERCOSUR, que estableció un esquema de integración basado fundamentalmente en la reciprocidad de derechos y obligaciones.

Cuatro son las razones que explican la escasa consideración dada a las asimetrías en el MERCOSUR:

³⁰ Es preciso mencionar que, en un contexto en que los países registran elevados índices de pobreza y desigualdad distributiva, se hace más difícil la aplicación de mecanismos de compensación entre ellos.

- En primer lugar, la idea de privilegiar la reciprocidad en las negociaciones era el concepto dominante en la fase final de la Ronda de Uruguay, que optó por la adopción de un marco normativo homogéneo y trató de evitar una excesiva fragmentación e ineficacia de las reglas (Giordano *et al.* [2004]). La constitución del MERCOSUR ocurrió, por tanto, en un contexto poco favorable a la consideración de las asimetrías, situación que sólo cambiaría con la Ronda de Doha, cuando resurgieron conceptos como los de "trato especial y diferenciado" y "reciprocidad asimétrica".
- Al firmarse el Tratado de Asunción se argumentó también que el beneficio resultante de la ampliación del mercado era mucho mayor para los países menores que para Brasil y Argentina, pues brindaba a los primeros la posibilidad de promover el aprovechamiento de las economías de escala y la atracción de flujos de inversión externos provenientes de los países pertenecientes y no pertenecientes al bloque.
- En tercer lugar, prevaleció una cuestión de *timing* pues, simultáneamente a la discusión del Tratado de Asunción, Brasil y Argentina negociaron bilateralmente el ACE 14, firmado en diciembre de 1990, pocos meses antes de la constitución del MERCOSUR. El ACE 14 preveía la eliminación completa de los aranceles entre los socios en un plazo de cuatro años y, en la práctica, el acuerdo bilateral diluía y hasta eliminaba las preferencias obtenidas por Paraguay y Uruguay en los mercados de Brasil y Argentina en el marco de la ALADI. Esos riesgos, sin duda, influyeron y precipitaron la decisión de los países más pequeños de sumarse al MERCOSUR, aun cuando no se hubieran previsto cláusulas sobre concesión de "trato especial".
- Por último, no es posible ignorar que el Tratado de Asunción consagró la regla de la decisión por consenso, hecho que contribuyó de manera decisiva a la aceptación del principio de reciprocidad de derechos y obligaciones. Ése fue el trueque ofrecido a los países menores.

En consecuencia, entre 1991 y 2003 el MERCOSUR sólo admitió excepciones transitorias en beneficio de Paraguay y de Uruguay, básicamente listas más amplias y períodos de convergencia más extensos. De hecho, ése fue el tenor de las concesiones contempladas tanto en el Anexo I del Tratado de Asunción (Programa de Liberalización Comercial) como en la Decisión CMC N° 05/94 (Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera) y en la Decisión CMC N° 07/94 (Convergencia de los Bienes de Capital al AEC). A su vez, la Decisión CMC N° 08/94 (Zonas Francas, Zonas de Procesamiento de Exportaciones y Áreas Aduaneras Especiales) no se centró en los países sino en las regiones menos desarrolladas (Tierra del Fuego y Manaos). En general, a pesar de todo ello, las prórrogas concedidas no bastaron para lograr la reconversión de los sectores afectados y, por otra parte, ni cada uno de los países ni el bloque en su conjunto promovieron políticas claras de capacitación de los sectores más afectados por las reglas del nuevo mercado.

En lo que atañe a las *asimetrías de política*, las declaraciones de intención fueron frecuentes pero los avances efectivos resultaron escasos o nulos. En 1994, se creó un comité técnico para examinar las políticas públicas capaces de distorsionar la competencia, pero éste permaneció inactivo durante tres años. Sólo en 1998 se inventariaron los instrumentos de política industrial y comercial, así como los incentivos a la inversión vigentes en cada país. Aun así no se avanzó en la corrección de las asimetrías.

A la parálisis en la resolución de las asimetrías registrada hasta el año 2003 hay que sumarle otros dos factores que perjudican particularmente a las economías menores: (i) en el MERCOSUR, la ampliación del mercado está inconclusa porque subsisten barreras al comercio intrabloque y no rige la libre circulación de bienes, lo que contribuye a generar en los inversores gran incertidumbre acerca del acceso irrestricto al mercado ampliado; y (ii) la definición y el nivel del AEC contemplaron básicamente las necesidades de los países más grandes, especialmente de Brasil, al promover desvíos de comercio en perjuicio de las economías más pequeñas.

La insatisfacción con esta situación llevó a la delegación de Paraguay a presentar, en el primer semestre de 2003, una propuesta para el tratamiento de las asimetrías. En la Cumbre de Montevideo de diciembre de ese año se aprobaron diversas medidas en beneficio de Paraguay y de Uruguay que por primera vez se ocupaban explícitamente de la cuestión de las asimetrías en el proceso de integración. Las principales medidas fueron las siguientes: (i) el otorgamiento de trato diferenciado para Paraguay en las negociaciones con terceros mercados, en reconocimiento a su condición de país de menor desarrollo relativo y sin litoral marítimo (Decisión CMC N° 28/03); (ii) el establecimiento de un contenido regional diferenciado en el Régimen de Origen del MERCOSUR en beneficio de Paraguay (Decisión CMC N° 29/03); y (iii) la autorización a Paraguay y a Uruguay para que presenten listas adicionales al AEC así como alícuotas reducidas para la importación extrabloque de bienes de capital, informática y telecomunicaciones y determinadas materias primas e insumos agropecuarios (Decisiones CMC N° 31/03 y N° 32/03).

Sin embargo, la medida más importante adoptada en este tema fue la Decisión CMC N° 27/03 sobre "Fondos Estructurales", que promovía la realización de estudios para la institución de tal instrumento en el MERCOSUR, lo que significó "un giro de 180 grados en la forma de encarar las asimetrías" en el bloque.

Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)

A partir de la Decisión CMC N° 27/03 se aceleró el proceso de creación de un fondo para corregir o atenuar las asimetrías. En 2004 se creó un Grupo de Alto Nivel (GAN) con los siguientes propósitos: (a) identificar iniciativas y programas para promover la competitividad de los Estados Parte -principalmente de las economías más pequeñas- y la convergencia estructural en el MERCOSUR; y (b) proponer fórmulas para la financiación de esas iniciativas, así como para el fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR (Decisión CMC N° 19/04).

La tarea del GAN arrojó como resultado las Decisiones CMC N° 45/04 y N° 18/05, que establecieron e integraron el FOCEM, respectivamente. Se decidió que el FOCEM contaría con un presupuesto anual de US\$ 100 millones que iría completándose progresivamente en el plazo de tres años, con un 50% para el primer año (para la ejecución de proyectos piloto), el 75% para el segundo año y el 100% a partir del tercer año.

El FOCEM, inspirado en los Fondos Estructurales y en el Fondo de Cohesión de la UE, tiene carácter claramente redistributivo, pues los países que más recursos aportan son los que menos reciben. De hecho, Paraguay y Uruguay aportarán, en forma conjunta, el 3%, pero recibirán anualmente el 80% de los recursos del Fondo, según muestra el Cuadro 16. Las contribuciones fueron fijadas con base en la media histórica de la participación del PIB de cada país en el PIB total del MERCOSUR, mientras que la distribución de los recursos entre los países tuvo en cuenta el tamaño de las economías y el grado de desarrollo relativo de los socios.

CUADRO 16
USOS Y FUENTES DEL FOCEM*
Expresado en millones de US\$ y en %

	Fuentes	Usos	Transferencias netas	Estructura (%)
Argentina	27	10	- 17	22
Brasil	70	10	- 60	78
Paraguay	1	48	47	61
Uruguay	2	32	30	39
	100	100	0	

Obs.: (*) El cuadro contempla el monto de recursos previsto a partir del tercer año (US\$ 100 millones).

Fuente: SM/SAT/CE. Estudio N° 002/05.

Los recursos previstos para el FOCES (US\$ 100 millones/año) representan apenas el 0,01% del PIB del MERCOSUR, porcentaje muy inferior al de los Fondos Estructurales de la UE que llegan al 0,4% del PIB de la Unión. Aun así, esos recursos tienen cierta significación para las economías más pequeñas del MERCOSUR, pues equivalen, por ejemplo, al 0,7% del PIB de Paraguay. Nótese que dentro de la UE los principales beneficiarios recibieron, en el período 2000-2003, entre 1,3% (España) y 3% (Portugal) de su PIB.

Cabe destacar también que el FOCES admitirá aportes de terceros países o de instituciones y organismos internacionales. Asimismo se estableció que los Estados Parte beneficiarios deberán contribuir, con recursos propios, con al menos un 15% del valor total de cada proyecto financiado por el Fondo.

Los recursos del FOCES tendrán como destino cuatro tipos de programas con los siguientes objetivos: (i) la promoción de la convergencia estructural (países y regiones menos desarrolladas); (ii) el desarrollo de la competitividad; (iii) la promoción de la cohesión social, y (iv) el fortalecimiento de la estructura institucional. Los proyectos para este último componente deberán ser presentados por la SM.

En el período julio 2005 - julio 2006 se aprobó el Reglamento del FOCES (Decisión CMC N° 24/05) y quedó definida una lista inicial de proyectos piloto (Decisión CMC N° 17/06).

El *Reglamento del FOCES* define aspectos relativos a la presentación, ejecución y monitoreo de los proyectos que serán financiados, así como aspectos institucionales relativos a la administración y al uso de los recursos. De acuerdo con el reglamento, la mecánica para la presentación y aprobación de los proyectos sigue los siguientes procedimientos:

- i. La iniciativa para la presentación de proyectos es de los Estados Parte y de la SM. Cada Estado Parte presenta sus proyectos por vía de un órgano nacional designado como Unidad Técnica Nacional del FOCES (UTNF). La SM, por su parte, sólo puede presentar proyectos comprendidos en el Programa IV, o sea proyectos incluidos en el componente institucional. El órgano de recepción de los proyectos es la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUL (CRPM).
- ii. La evaluación técnica de los proyectos (cumplimiento de los requisitos de exigibilidad, consistencia de los costos, uso óptimo de los recursos y viabilidad técnica y financiera) es tarea que cabe a la Unidad Técnica del FOCES de la Secretaría del MERCOSUR (UTF/SM) en conjunto con el Grupo *Ad Hoc* de Expertos (GAHE), instituido por la Decisión CMC N° 18/04.
- iii. El proceso decisorio sigue las siguientes etapas: (i) informe de la UTF/SM a la CRPM con las evaluaciones técnicas de los proyectos, inclusive de aquellos considerados técnicamente inviables; (ii) informe de la CRPM al Grupo Mercado Común (GMC) que refiere los proyectos técnicamente viables, pero sin ningún ordenamiento; (iii) informe del GMC al CMC, incluidas las evaluaciones de la CRPM y de la UTF/SM; y (iv) aprobación del CMC de los proyectos que serán financiados, con la correspondiente definición de los respectivos recursos. Por último, corresponderá al director de la SM suscribir con cada Estado Parte los instrumentos jurídicos para la ejecución de los respectivos proyectos.

En cuanto a la ejecución, la financiación, el seguimiento y la fiscalización de los proyectos, hay ciertos aspectos que merecen nuestra atención. Los recursos del FOCES son depositados semestralmente en cuentas de los respectivos Estados Parte a la orden de la SM. Esos recursos quedan así distribuidos en cuatro cuentas. Cada proyecto aprobado por el CMC se financia con recursos de esas cuentas, guardando las proporciones fijadas al constituirse el FOCES. Es decir, todo desembolso destinado al financiamiento de los proyectos elegidos se compone de un 70% de recursos provenientes de la Cuenta Brasil, 27% de la Cuenta Argentina, 3% de la Cuenta Uruguay y 1% de la Cuenta Paraguay.

En cada Estado Parte, la responsabilidad de la ejecución y administración de los proyectos le cabe a la Unidad Técnica Nacional, mientras que el monitoreo y la fiscalización corresponden a la UTF/SM con el auxilio del GAHE. Los proyectos estarán sujetos a auditorías internas y serán sometidos anualmente a auditorías externas. Por otra parte, el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto anual del FOCEM sigue la misma secuencia institucional del proceso decisorio antes descrito, que comienza en la UTF/SM y concluye en el CMC, órgano responsable de la aprobación de las partidas anuales.

En julio de 2006, durante la XXX Reunión del CMC realizada en la ciudad de Córdoba, se aprobó una lista de 11 proyectos piloto: 7 en beneficio de Paraguay,³¹ 3 destinados al fortalecimiento de la estructura institucional y 1 proyecto elaborado por los ministros de Agricultura de los Estados Parte para respaldar el Programa de Acción del MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa.

Asimismo cabe destacar que los Estados Parte están a punto de completar el proceso de internalización del FOCEM y, aparentemente, los cuatro países contarían con las partidas estipuladas en sus respectivos presupuestos.

El tiempo transcurrido desde la decisión de estudiar la posibilidad de crear un fondo estructural en el MERCOSUR hasta la efectiva vigencia del FOCEM fue de tres años (fines de 2003 a fines de 2006), plazo que puede ser considerado relativamente corto a la luz de la experiencia del bloque en otras cuestiones. Es cierto que las reiteradas críticas de los países más pequeños a la distribución inequitativa de los costos y beneficios de la integración, así como las manifestaciones en el sentido de buscar caminos alternativos -inclusive la firma de tratados de libre comercio con Estados Unidos- influyeron en la velocidad a la que se arribó a decisiones en este tema. La idea de que el FOCEM esté integrado por recursos presupuestarios de los Estados Parte en vez de instituir algún tipo de retención a las importaciones también fue positiva, principalmente en términos de transparencia.

Por otra parte, el mecanismo para la presentación de los proyectos definido en el reglamento, si bien abre espacio para la presentación de iniciativas conjuntas, no estimula particularmente la promoción de *actividades públicas comunes*. Habría sido muy deseable incluir a la SM como proponente de proyectos destinados a promover la convergencia estructural (Programa I), desarrollar la competitividad (Programa II) y promover la cohesión social (Programa III), pero los Estados Parte insisten en restringir la capacidad de tomar iniciativas por parte de esta instancia institucional. En consecuencia, es probable que el FOCEM se consolide como un mecanismo de redistribución de renta mediante transferencias presupuestarias, por lo que será muy poco lo que podrá aportar a la promoción de actividades públicas comunes.

E. Situación actual del proceso de incorporación de normas

El MERCOSUR no generó expresamente un ordenamiento jurídico *autónomo* por el cual se asignase al Tratado de Asunción una función equivalente a la de una "constitución" en el ordenamiento interno de los Estados Miembro. A pesar de ello, las normas adoptadas por las instituciones comunes tienen carácter *obligatorio*. En consecuencia, para que las decisiones, resoluciones y directivas aprobadas por los órganos comunitarios tengan *efectividad*, los Estados Miembro están obligados, en determinados casos, según se explica a continuación, a incorporar o transponer esas reglas a sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales. Con todo, "las condiciones en que opera esa transposición limitan el alcance de las obligaciones de los Estados Miembro y generan graves problemas de coherencia sistémica en el plano de la vigencia de

³¹ Tres proyectos para el desarrollo de la infraestructura vial, un proyecto para el desarrollo de laboratorios de bioseguridad y control de alimentos, un proyecto para el aumento de la productividad del algodón y del maíz, y un programa de apoyo integral a las microempresas.

las normas" (Ventura [2005] p. 2). En tal sentido, se hace necesario comprender las dificultades impuestas por el sistema de incorporación de normas a los ordenamientos jurídicos nacionales y también analizar brevemente la evolución de la normativa generada con el fin de clarificar y agilizar ese proceso.

*El sistema de incorporación de normas*³²

Las disposiciones básicas que regulan el sistema de incorporación de normas en el MERCOSUR, en los casos en que es necesaria la "internalización", están definidas en el Protocolo de Ouro Preto (POP). En primer lugar, el POP impone a los Estados Parte el compromiso de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos comunes (artículo 38). En otras palabras, se asigna a los Estados Miembro la función de controlar la aplicación del derecho derivado en sus respectivas jurisdicciones. En segundo lugar, el POP define los *procedimientos* que deberán observarse para garantizar la vigencia simultánea en los Estados Miembro de las normas aprobadas por los órganos comunes. Básicamente, la mecánica dispuesta en el artículo 40 del POP es la siguiente: (i) los Estados Parte adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la SM; (ii) cuando todos los Estados Parte hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la SM comunicará el hecho a cada Estado Parte, y (iii) 30 días después de la fecha de comunicación, las normas entrarán en vigor *simultáneamente* en los cuatro Estados Parte. Por último, el POP trazó una diferenciación entre las normas que deberían cumplir necesariamente con los procedimientos antes descriptos y las normas que no precisarían obedecer a esa mecánica y tendrían entonces *efecto inmediato*. De hecho, el artículo 42 afirma que "las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país".

Aparentemente, la interpretación aceptada por los órganos del MERCOSUR y por los respectivos gobiernos es que la *condición de necesidad* establecida en el artículo 42 es atribución exclusiva del propio derecho del MERCOSUR: en efecto, correspondería al ordenamiento jurídico comunitario discriminar los casos en que la norma emanada de los órganos comunes debe ser internalizada según los procedimientos previstos en la legislación de cada país para tornarse *operativa* y cumplir así con su carácter obligatorio. He ahí la razón por la cual las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR incluyen, de modo general, un artículo que explicita la necesidad o no de su incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales (Decisiones CMC N° 23/00 y N° 22/04).

El sistema de incorporación de normas previsto en el POP ha sido objeto de diversos cuestionamientos. En primer lugar, el sistema otorga cierto poder de veto a los Estados Parte, dado que la vigencia de las normas adoptadas por los órganos comunes, en los casos en que ellas no tienen efecto inmediato, está condicionada al cumplimiento de dos acciones (transposición al ordenamiento jurídico nacional y comunicación a la SM) que pueden ser demoradas por los gobiernos de los Estados. En segundo lugar, la vigencia simultánea de las normas en los cuatro Estados Parte, tal como se define en el artículo 40 del POP, es una ficción jurídica ya que, en la práctica, las normas generan efectos en cada país inmediatamente después de su transposición, cuando ya pueden ser invocadas en juicio como norma nacional. Existen, asimismo, otros cuestionamientos al proceso legislativo en el MERCOSUR, entre los que cabe mencionar problemas tales como la posibilidad de una transposición defectuosa de las normas, la ausencia de garantías respecto de la aplicación uniforme de dichas normas, la situación de indefinición con relación a la jerarquía de las normas emanadas de los órganos comunes después de su transposición a los ordenamientos jurídicos nacionales, la falta de publicación de la fecha de vigencia de la norma del MERCOSUR en los boletines oficiales de los Estados Parte.

³² Esta sección se basa, en gran medida, en Ventura y Perotti [2004] y Ventura [2005].

El derecho derivado, así como algunos laudos arbitrales emitidos en el marco del sistema de solución de controversias del MERCOSUR, se han ocupado de esclarecer y contribuir a agilizar el complejo sistema de incorporación de normas prescripto por el POP. He aquí una breve mención de las disposiciones más importantes.

- En 1993, el GMC (Resolución N° 08/93) determinó que las decisiones del CMC y las resoluciones del GMC incluyeran en su cuerpo un artículo que identificara cuáles habrían de ser las autoridades a las que les compete la adopción de las medidas necesarias para asegurar la implementación de la norma, el tipo de medida o norma requerida para tal fin y la fecha de su entrada en vigor.
- En 1996, el CMC registró en acta (Acta 01/96 de la X Reunión del CMC) que las *"únicas normas cuya incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales no se hace necesaria son aquellas de naturaleza interna corporis, o sea, cuando se destinan exclusivamente a organizar los trabajos y el funcionamiento de los órganos del proceso de integración"*.
- En 1998, el GMC, preocupado por el atraso en la incorporación de las normas del MERCOSUR al derecho interno de sus miembros, adoptó dos resoluciones que instaban a los Estados Parte a agilizar ese proceso y establecían una serie de pautas para uniformar los plazos para la internalización de las normas comunitarias (Resoluciones N° 22/98 y N° 23/98).
- En 2000, el CMC aprobó la Decisión N° 23/00 que reglamentó el proceso legislativo instituido por el POP, principalmente los artículos 40 y 42. La referida decisión estableció que las cláusulas incluidas en las normas del MERCOSUR, con fijación de plazos o fechas para su incorporación, revestían carácter obligatorio. Determinó también que el carácter no obligatorio de la incorporación de las normas que trataban los asuntos relacionados con el funcionamiento interno del MERCOSUR fuese explicitado en el texto de las propias normas.
- En 2001, el GMC dispuso que las actas y documentos del MERCOSUR debían incluir, en el visto, los fundamentos jurídicos; en el considerando, las razones y objetivos; y en la parte dispositiva, la necesidad o no de la incorporación y, si ése fuera el caso, el plazo previsto para tal fin.
- En 2002, preocupado una vez más por la lenta incorporación de las normas del MERCOSUR a los ordenamientos jurídicos nacionales, el CMC aprobó la Decisión N° 20/02, que instituyó un sistema de consulta previa a los Estados Parte. Se trata básicamente de un mecanismo de consulta a aquellos que tienen competencia, en el plano interno, en el tema objeto de la futura norma comunitaria, con la intención de elaborar un texto normativo compatible con los ordenamientos jurídicos nacionales, facilitando así su proceso de incorporación. Esa decisión representó un paso decisivo para aumentar la credibilidad y la seguridad jurídica del MERCOSUR. La vigencia de esa disposición ha ocasionado que se regresara a los órganos de origen numerosos proyectos de normas cuya elevación a los órganos decisorios no fue precedida por el mecanismo de consulta previsto en la norma.
- En 2004, la escasa y asimétrica incorporación de las normas del MERCOSUR fue nuevamente objeto de una prolongada y difícil negociación entre los Estados Miembro, y dio lugar a la Decisión CMC N° 22/04. El objetivo de dicha Decisión es la adopción, por cada Estado Parte, de un procedimiento para la vigencia y aplicación de las normas comunitarias que no requieran aprobación legislativa, es decir, normas del MERCOSUR que puedan ser incorporadas por medio de actos normativos del Poder Ejecutivo, dispensando el uso de un instrumento intermedio de incorporación. De acuerdo con esta Decisión, las normas deberán indicar la fecha de entrada en vigencia y, a partir de entonces, las normas nacionales contrarias, sean de igual o inferior jerarquía, quedarán sin efecto. En rigor, la Decisión, una vez implementada, creará un mecanismo de incorporación paralelo al establecido en el artículo 40 del POP, que continuará vigente para las normas que precisen aprobación por parte de los órganos legislativos nacionales.

- También en 2004, la incorporación de las modificaciones a la Nomenclatura Común del MERCOSUR y su correspondiente AEC merecieron una decisión del CMC (Decisión N° 31/04) que instituyó un mecanismo excepcional de incorporación y vigencia de las disposiciones comunitarias en esta materia. La aprobación de este tipo de normas no estará sujeta al mecanismo de consulta establecido por la Decisión CMC N° 20/02 excepto en circunstancias excepcionales, y los Estados Parte, cumplido el plazo previsto para la internalización, no podrán negarse a dar curso a las importaciones de los demás miembros del bloque amparadas en Certificados de Origen válidos, con base en divergencias de nomenclatura. La Decisión constituye, sin duda, un paso más en dirección a la materialización del principio del efecto inmediato.
- Finalmente, en 2005, entre las competencias del futuro Parlamento del MERCOSUR (Decisión CMC N° 23/05, artículo 4, inciso 12), se le asignó la elaboración de dictámenes sobre todos los proyectos de normas que requieran aprobación legislativa. El Parlamento tendrá un plazo de 90 días para emitir su dictamen. En los casos en que el correspondiente órgano decisorio del MERCOSUR apruebe la norma en conformidad con el dictamen del Parlamento, los Estados Parte dispondrán de 45 días para remitir la norma a los respectivos parlamentos. Estos, a su vez, deberán crear un procedimiento preferencial para la consideración de las normas del MERCOSUR, cuyo plazo no podrá superar los 180 días contados a partir del ingreso de la norma al respectivo Parlamento nacional.

La evolución normativa que se acaba de describir revela que el problema suscitado por la lenta y desigual incorporación de las normas del MERCOSUR a los ordenamientos jurídicos nacionales es un asunto que ha permanecido en el orden del día de los órganos decisorios del bloque desde su constitución.

La vigencia de las normas del MERCOSUR en los Estados Parte

Entre 1991 y agosto de 2006, los órganos decisorios del MERCOSUR aprobaron 1.778 normas. Cerca de 2/3 de las normas aprobadas son resoluciones emanadas del GMC; poco más de un cuarto corresponden a decisiones adoptadas por el CMC y menos de la décima parte corresponden a directivas del CMC, instancia creada en 1994 (Cuadro 17).

CUADRO 17
NÚMERO DE NORMAS APROBADAS
Período 1991 - agosto de 2006

Tipo de norma	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Acumulado	
																	N°	(%)
Decisiones	16	11	13	29	9	18	26	23	27	70	16	32	41	55	40	25	451	25,4
Resoluciones	12	67	93	131	42	156	82	78	89	95	66	58	54	41	66	40	1.170	65,8
Directivas	0	0	0	1	23	19	20	16	17	14	12	10	8	6	9	2	157	8,8
<i>Total</i>	<i>28</i>	<i>78</i>	<i>106</i>	<i>161</i>	<i>74</i>	<i>193</i>	<i>128</i>	<i>117</i>	<i>133</i>	<i>179</i>	<i>94</i>	<i>100</i>	<i>103</i>	<i>102</i>	<i>115</i>	<i>67</i>	<i>1.778</i>	<i>100,0</i>

Fuente: SM.

El alto número de resoluciones refleja la eficaz concentración del proceso decisorio del GMC, instancia en la que desemboca el trabajo de negociación de la mayoría de los 260 órganos dependientes (comités técnicos, grupos de trabajo, foros especializados, comités *ad hoc*, etc.), desprovistos de poder de decisión (Ventura [2005]).

Un estudio reciente, basado en las normas aprobadas hasta mediados de 2003, clasificó los asuntos tratados en la normativa del MERCOSUR, utilizando una categorización que discriminaba entre 64 diferentes temas (Rivas [2004]). Cerca de dos tercios de las normas se encuadraron en apenas seis temas: aranceles (14,5%), estructura institucional (12,8%), productos agrícolas (11,8%), alimentos (11,4%), salud (10,2%) y aduana (4,5%).

El estudio de Rivas [2004] computó, además, el número y el tipo de normativa (ley, decreto, resolución, nota, acto, aviso, circular, instrucción normativa, disposición, comunicado, etc.) utilizado por los Estados Parte en el proceso de internalización de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR así como el órgano nacional responsable de su adopción.³³ La variedad de normativas utilizadas por los Países Miembro es verdaderamente sorprendente: Brasil, 75; Argentina, 52; Uruguay, 22; y Paraguay, 13. Indudablemente, resulta imprescindible que los Estados Miembro definan rápidamente un procedimiento uniforme que evite el uso de una variedad tan amplia de instrumentos intermedios de incorporación, según lo requerido por la Decisión CMC N° 22/04.

Corresponde a la SM informar trimestralmente el grado de vigencia de las normas del MERCOSUR en los Estados Parte. La información disponible más reciente computa las normas aprobadas en el período 1991-marzo de 2006, y comprende un total de 1712 normas.³⁴

Según esa información, el 67,5% de las normas aprobadas tienen vigencia en los cuatro Estados Miembro (Cuadro 18). Nótese, sin embargo, que el grado de vigencia alcanzado en los Estados Parte, considerados en forma separada, es bastante más elevado y oscila entre 76,6% (Paraguay) y 80,3% (Brasil).

CUADRO 18
VIGENCIA DE LAS NORMAS POR ESTADO PARTE Y POR TIPO DE NORMA
Período 1991-marzo 2006

Tipo de norma	Normas aprobadas	Vigencia por Estado Parte (%)				Vigentes en los 4 Estados Parte	
	N°	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	N°	%
Decisiones	426	73,9 ⁽¹⁾	70,0 ⁽¹⁾	68,1 ⁽¹⁾	73,9 ⁽¹⁾	295	69,2
Resoluciones	1.130	80,0	84,0	79,0	77,0	750	66,4
Directivas	156	78,2	82,1	82,7	85,3	111	71,2
Total	1.712	78,3 ⁽¹⁾	80,3 ⁽¹⁾	76,6 ⁽¹⁾	77,0 ⁽¹⁾	1.156	67,5

Nota: (1) Estos datos no incluyen información relativa a 22 Decisiones.

Fuente: Elaborada a partir de datos de la SM.

Sin embargo, el criterio de vigencia utilizado en la información brindada por la SM es cuestionable, ya que incluye las normas de naturaleza *interna corporis*, o sea, aquellas destinadas a organizar las tareas y el funcionamiento de los órganos del proceso de integración. Esas normas no producen efecto *stricto sensu*. Lo mismo vale para las normas derogadas, incluidas también en el cómputo de la SM.

³³ Así, por ejemplo, resoluciones emitidas por órganos diferentes se computan como tipos diferentes de normativa.

³⁴ En rigor, esa información se refiere a 1.711 normas aprobadas en el período 1991-2005 y una directiva más aprobada en marzo de 2006.

Para una evaluación cuantitativa más precisa y reveladora conviene distinguir entre normas que "requieren" y normas que "no requieren" incorporación (Cuadro 19). La clasificación según tal distinción muestra que el 34,6% de las normas aprobadas no requieren incorporación. En relación con el restante 65,4% que sí la requieren, puede afirmarse que se incorporó efectivamente un número apenas ligeramente superior a la mitad.

Cerca de la mitad (49,1%) de las decisiones del CMC no requieren incorporación, porcentaje bastante superior al observado en el caso de las resoluciones del GMC (30,6%) y de las directivas de la CCM (24,4%). La razón que explica esta diferencia reside en el elevado número de normas de eficacia *interna corporis* que el Consejo adopta en su condición tanto de autoridad máxima del MERCOSUR como de órgano encargado de la conducción política del bloque. Hay, empero, otra razón más cuestionable. En el período más reciente, algunas decisiones del Consejo incluyen en su parte dispositiva la aprobación de la suscripción de una norma que está incluida en el anexo. Por ende, la decisión no requiere incorporación, y así se la computa. No obstante, ése no es el caso del anexo que incluye la norma propiamente dicha y que entonces requiere que sea incorporada al derecho interno. Tal práctica distorsiona claramente las estadísticas.

CUADRO 19
INCORPORACIÓN Y VIGENCIA DE LAS NORMAS SEGÚN EL TIPO DE NORMA
Período 1991-marzo de 2006

Tipo de norma	Normas aprobadas (1)	No requieren incorporación (2)	Requieren incorporación			Vigentes (6)
			Total (3=1-2)	Incorporadas (4=3-5)	No incorporadas (5)	
Decisiones	426	209	217	86	131	295
Resoluciones	1.130	346	784	404	380	750
Directivas	156	38	118	73	45	111
4 Estados Parte	1.712 (100,0%)	593 (34,6%)	1.119 (65,4%)	563 (32,9%)	556 (32,5)	1.156 (67,5%)

Fuentes: SM para columnas (1), (5) y (6); Rivas [2004] y los autores, a partir de datos de la SM, para la columna (2).

En lo concerniente al grado de incorporación de las normas (normas incorporadas/normas que requieren incorporación), los porcentajes son: 39,6% para las decisiones, 51,5% para las resoluciones y 61,9% para las directivas. El elevado déficit de incorporación en el caso de las decisiones se debe tanto a factores administrativos y burocráticos como a causas más profundas, vinculadas a las dificultades para lograr la armonización de las legislaciones (Ventura [2005]).

La incorporación de normas en los Estados Parte, cuando se las evalúa individualmente, no revela graves asimetrías (Cuadro 20). De hecho, los indicadores para Brasil y Argentina son más favorables, pero las diferencias entre los cuatro Estados Miembro no son significativas. Llama la atención, sin embargo, el bajo grado de coincidencia en qué normas los cuatro Estados Parte deciden incorporar. Es decir, el grado de incorporación entre los Estados Miembro es razonablemente parejo, pero las normas incorporadas son distintas.

CUADRO 20
INCORPORACIÓN DE LAS NORMAS POR TIPO DE NORMA Y POR ESTADO PARTE
 Período 1991-marzo 2006

Tipo de norma	Requieren incorporación	Incorporación por Estado Parte (%) *				Incorporadas en los 4 Estados Parte	
		Nº	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Nº
Decisiones	217	51,6	44,2	40,6	51,6	86	39,6
Resoluciones	784	71,2	76,9	69,8	66,8	404	51,5
Directivas	118	71,2	76,3	77,1	80,5	73	61,9
Total	1.119	67,4	70,5	64,9	65,3	563	50,3

Notas: (*) No todas las normas deben ser incorporadas por todos los Estados Parte. El cálculo de la incorporación por Estado Parte está, por ende, subestimado.

Fuente: Elaboración de los autores a partir de datos de la SM.

El análisis precedente es, sin lugar a dudas, incompleto. Debería complementarse con un análisis cualitativo, basado en alguna tipología adecuada de las normas. Tal análisis mostraría con mayor precisión qué importancia real tiene el déficit de incorporación de normas, pues permitiría evaluar el grado de pertinencia de las normas pendientes de incorporación.

Resta, por último, señalar que el porcentaje de incorporación de las normas en los cuatro Estados Parte no parece haber sufrido ninguna alteración significativa en los últimos dos años. Esto se verifica cuando se comparan los datos de incorporación (normas incorporadas/normas que requieren incorporación) registrados en los trabajos de Rivas [2004] y de Ventura [2005] Se presentan aquí los primeros: 49,3%, 48,8% y 50,3%, respectivamente.

F. El conflicto de las "papeleras"³⁵

La instalación de dos plantas de celulosa en la margen izquierda del río Uruguay es un motivo de controversia entre Argentina y Uruguay. A pesar del aspecto bilateral del litigio, sus consecuencias pueden repercutir en el bloque y en el propio proceso de integración.

Antecedentes económicos y financieros del conflicto

Entre mediados y fines de la década de 1980, Uruguay realizó una serie de estudios con la intención de planear el desarrollo de un área forestal en la región occidental del país que fuese capaz de contribuir a la diversificación de su economía y, sobre todo, de su sector exportador, excesivamente dependiente de la producción agropecuaria. Los estudios fueron financiados por órganos multilaterales y bilaterales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Japonesa para la Cooperación Internacional y el Eximbank de Estados Unidos. Tiempo después -y siempre con la asistencia técnica y financiera del exterior-, Uruguay aprobó leyes de promoción de la actividad forestal, creó un sistema de certificación para la gestión forestal sustentable e invirtió en la mejora de su red vial para garantizar la salida de la producción forestal. Así, a fines de 2002, Uruguay contaba con más de 457.000 hectáreas de

³⁵ Esta sección incluye la información disponible hasta el 1º de septiembre de 2006.

bosques plantados con eucalipto, 2/3 de las cuales habían sido forestadas al amparo de los mecanismos de promoción previamente instituidos. En ese año, la exportación de productos forestales, especialmente troncos de madera y astillas, representó el 2,6% del ingreso total por exportaciones del país.

A partir de mediados de 2002, dos grandes productores europeos de celulosa, la Empresa Nacional de Celulosa España (ENCE) de España y Oy Metsä-Botnia Ab (Botnia) de Finlandia, comenzaron a elaborar proyectos para la instalación de dos plantas de celulosa sobre el río Uruguay, en la región occidental del país. En octubre de 2003, luego de cumplir con los procedimientos y requisitos de la legislación ambiental de Uruguay, el grupo ENCE obtuvo la Autorización Ambiental Previa (AAP) para instalar y operar una planta para la fabricación de 500.000 toneladas de celulosa por año. El emprendimiento, denominado Celulosa de M´Bopicuá (CMB), actualmente en fase de construcción, deberá operar a 12 km de la ciudad de Fray Bentos, en la margen izquierda del río Uruguay, frente a la ciudad argentina de Gualaguaychú (Provincia de Entre Ríos) y utilizar la Terminal Logística de M´Bopicuá, que ya está en funcionamiento.

En febrero de 2005, el grupo Metsa Botnia obtuvo el permiso ambiental para la instalación de una planta de producción de celulosa de tamaño dos veces superior a la del grupo español (1 millón de toneladas por año). El emprendimiento, denominado Proyecto Orion, contará, además, con una terminal portuaria cuya construcción se autorizó en julio de 2005, y que deberá estar ubicada a 4 km de Fray Bentos. La distancia entre los sitios escogidos para la operación de ambos proyectos será de apenas 6 km.

Los beneficios económicos de ambos proyectos serán bastante significativos, principalmente si se considera el tamaño de la economía uruguaya. La inversión total prevista es de US\$ 1500 millones, con US\$ 500 millones para el proyecto CMB y US\$ 1000 millones para el proyecto Orion. Medido en términos de PIB (a precios de 2004), el impacto económico de los proyectos será del orden del 2,0% del producto en la etapa de construcción y del 2,5% del producto en la etapa plenamente operativa y hay que tener en cuenta que la vida útil de las plantas está estimada en 40 años.³⁶ El impacto sobre el empleo también será significativo: el 1,3% de la fuerza de trabajo nacional (datos de 2004) en la etapa de construcción, y poco menos del 1% de la fuerza de trabajo durante la etapa de operación. Por último, los impactos en las exportaciones netas -o sea, una vez deducida la baja en la exportación de productos forestales- así como en la recaudación tributaria, serán también muy importantes (CFI [2005]).

Ambos proyectos demandaron el apoyo financiero de la Corporación Financiera Internacional (CFI) perteneciente al Grupo del Banco Mundial. Los préstamos solicitados ascienden a US\$ 250 millones para el proyecto CMB, y a US\$ 170 millones para el proyecto Orion. Por otra parte, Botnia ha solicitado también el apoyo de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), también miembro del grupo del Banco Mundial, para la concesión de US\$ 300 millones como cobertura contra potenciales riesgos políticos. La MIGA ofrece garantías a inversiones privadas que se realice en países en desarrollo contra riesgos políticos, contra pérdidas resultantes de restricciones a la transferencia de divisas, contra incumplimientos de contratos, expropiación, guerras, etc. (CFI [2006]). Ambas instituciones deben respetar normas operativas en virtud de las cuales están obligadas a tener en cuenta el impacto ambiental y social de los proyectos que apoyan, a dar publicidad a sus actos y a basar sus procedimientos en el principio de la transparencia. Las solicitudes de préstamo y garantías de ENCE y de Botnia aún no fueron sometidas a la consideración de los respectivos Directorios de la CFI y la MIGA, pues los estudios técnicos aún no han concluido.

Los responsables de los proyectos Orion y CMB también dirigieron pedidos de préstamo a instituciones financieras privadas, como el grupo holandés ING y el Banco de Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA).³⁷

³⁶ El PIB uruguayo habría llegado a US\$ 13.186 millones en 2004, según estimaciones del Banco Mundial citadas por la CFI (CFI [2006]).

³⁷ La solicitud de préstamo presentada al grupo ING ascendía a US\$ 480 millones.

Cabe destacar que ambas instituciones adhirieron a los Principios de Ecuador, un conjunto de normas y directrices que establecen el marco de conductas consideradas social y ambientalmente "responsables" para la concesión de financiación para el proyecto.

Los aspectos ambientales de la controversia se están dirimiendo en el ámbito de las instituciones financieras, públicas y privadas, bajo fuerte presión de Argentina y con intensa participación de organismos no gubernamentales, principalmente de grupos ambientalistas.

Aspectos ambientales involucrados en la controversia

La preocupación por los temas ambientales expresada en distintos ámbitos entraña diversos cuestionamientos a los proyectos CMB y Orion, basados en la información presente en los estudios de impacto ambiental realizados por los grupos ENCE y Botnia para la obtención de las respectivas AAP de parte de las autoridades ambientales competentes de Uruguay. Los cuestionamientos se centran en tres aspectos, a saber: (i) la elección de la ubicación de las plantas; (ii) la elección de la técnica de producción, y (iii) las medidas y tecnologías contempladas en estos proyectos para el tratamiento de los efluentes líquidos, las emisiones de gases y la gestión de residuos sólidos. Sin embargo, un argumento más general tiñe todos estos cuestionamientos: la omisión y consiguiente falta de consideración, tanto en los estudios ambientales como en el proceso de tramitación y aprobación de los proyectos, de los potenciales impactos negativos transfronterizos que producirían ambos emprendimientos. Estos impactos afectarían no sólo a un recurso hídrico compartido -el río Uruguay- sino también a zonas localizadas en territorio argentino, en la margen occidental del río.

Se cuestiona el emplazamiento de los proyectos, en lugares muy próximos, dado que se omitió analizar ubicaciones alternativas. Los estudios de impacto ambiental llevados a cabo por ENCE y por Botnia contemplaron procesos de selección de lugares alternativos (CFI [2005] p. 2) pero, aparentemente, tanto la elección final como el propio análisis se rigieron, prioritaria o exclusivamente, por criterios de costo/beneficio privados, sin considerar los eventuales impactos ambientales y sociales. Asimismo, el concepto de "área de influencia" de los proyectos, utilizado en los estudios, ha merecido diversos cuestionamientos pues, aparentemente, contribuyó a que no se consideraran los impactos transfronterizos de los emprendimientos. Esos impactos -que desde la óptica de las autoridades argentinas y de los grupos ambientalistas se dan por descontados- afectarían tanto a los recursos hídricos como a las inversiones turísticas realizadas en la margen derecha del río Uruguay. Cabe destacar, en ese sentido, que la ciudad de Gualeguaychú (provincia de Entre Ríos) ha desarrollado con éxito emprendimientos turísticos que atraen en la temporada alta un contingente turístico cuyo número supera varias veces al de la población residente. El balneario argentino de Ñandubaysal, una de las atracciones turísticas de Gualeguaychú, está situado en la margen derecha del río Uruguay, frente al lugar elegido por Botnia para la instalación de su planta de celulosa. El impacto visual negativo, así como el temor a la emanación de gases tóxicos y olores nauseabundos provenientes de la futura planta, explican la amplia base social que respalda las manifestaciones de protesta realizadas por las comunidades argentinas vecinas.

Los cuestionamientos a la elección de la técnica de producción así como al tratamiento que se dará a los efluentes líquidos, gaseosos y sólidos entrañan asuntos complejos, que suelen dividir las opiniones de los especialistas en estos temas, como es habitual en las controversias ambientales. En líneas generales, las plantas alegan su estricto cumplimiento de las normas del *Reference Document on Best Available Techniques in the Pulp and Paper Industry* (BREF) que explicitan el concepto de "mejores técnicas disponibles" (BAT - *best available techniques*) para la concesión de autorizaciones al funcionamiento de emprendimientos en la industria de papel y celulosa, en el marco de la *International Plant Protection Convention* (IPPC) de la UE. Del lado uruguayo se cuestiona implícitamente la buena fe de las críticas expuestas por Argentina, dado que este país cuenta con plantas productoras de papel y de celulosa que

emplean técnicas de calidad inferior en materia ambiental. Del lado argentino se alega que los proyectos invocan las BAT pero su efectivo cumplimiento no está claramente demostrado. Por otra parte, las organizaciones ambientalistas como Greenpeace defienden, en el caso de nuevos emprendimientos, el uso del proceso de blanqueo de la celulosa conocido como "totalmente libre de cloro" (TCF) o bien la alternativa del proceso "libre de cloro elemental-light" (ECF-light - *elemental chlorine free- light*), en lugar del proceso ECF, que es el propuesto por ambos proyectos y es aceptado por las normas europeas.³⁸

El *locus* de la controversia ambiental es, principalmente, la CFI. En noviembre de 2005, el *ombudsman* de la CFI y de la MIGA divulgó un informe preliminar en atención a un reclamo firmado por más de 39.000 personas en Argentina y en Uruguay, y apoyado por el Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), organización no gubernamental (ONG) argentina. Las conclusiones de esa evaluación justificaron, en términos generales, las preocupaciones de los reclamantes, pues criticaban la divulgación apresurada de información por parte de la CFI, que presentaba la aprobación de los proyectos como un hecho consumado. El *ombudsman* recomendó a la CFI y a la MIGA uniformidad en los criterios de evaluación, pleno acceso público a la información y absoluta observancia a las normas de procedimiento vigentes en el Grupo del Banco Mundial.

La controversia dio lugar a nuevos choques cuando se dio a conocer, en diciembre de 2005, la versión preliminar del estudio de impactos acumulativos encomendado por la CFI a dos consultoras privadas, seguida, a mediados de abril de 2006, de la divulgación de las conclusiones de un equipo de expertos canadienses convocado por la CFI con el fin de evaluar tanto el estudio preliminar como las críticas recibidas *a posteriori*. El equipo fue enfático al afirmar que las preocupaciones de que puedan ocurrir "daños ambientales catastróficos carecen de fundamento, no son razonables e ignoran la experiencia de muchas otras modernas plantas Kraft de celulosa blanqueada". Agregó, asimismo, que el proceso TCF no es el único aceptable, pero admitió que podrían obtenerse algunas de sus ventajas ambientales con la adopción de la versión "EFC-light". Sin embargo reconoció que diversos comentarios que sugieren "mejoras en ciertos aspectos del diseño, definiciones de procedimientos operativos y monitoreo de las descargas ambientales de las plantas son válidos y merecen implementación".

Las conclusiones del equipo fueron criticadas, una vez más, por grupos ambientalistas (Greenpeace [2006]) y, en mayo de 2006, la CFI dio a conocer un plan de acción a futuro que contemplaba, básicamente, la elaboración de la versión final del estudio de impacto acumulativo por parte de consultores independientes, basado en la recolección de información y en análisis adicionales, según lo sugerido por los críticos y por el equipo canadiense. De acuerdo con las estimaciones de la CFI, el proceso demandaría, como mínimo, otros cuatro meses.

Los aspectos jurídicos de la controversia

- El Estatuto del Río Uruguay y los fundamentos jurídicos de la controversia -

El pleito de Argentina, si bien se basa en cuestiones ambientales y potenciales perjuicios socioeconómicos, se apoya en cuestiones jurídicas, principalmente en el incumplimiento de las obligaciones y los compromisos establecidos en el Estatuto del Río Uruguay de 1975.

En febrero de 1975, Uruguay y Argentina, en cumplimiento de lo dispuesto en el Tratado de Límites suscripto por ambos países en 1961, firmaron el Estatuto del Río Uruguay, destinado a fijar "los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento" del río. Se creó mediante

³⁸ Sin embargo, esas normas están en proceso de revisión y actualización.

este instrumento la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), constituida por igual número de delegados de ambos países.

De acuerdo con el Estatuto, si una Parte proyecta la realización de "*obras de magnitud suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de las aguas*", ella deberá hacer una comunicación a la CARU con la información técnica pertinente para que dicha Comisión determine si el proyecto puede producir un "*perjuicio sensible*" a la otra Parte. En la eventualidad de suscitarse una controversia en esa materia, el Estatuto establece algunas normas de procedimiento, fijando plazos y concediendo a la parte afectada el derecho a solicitar información adicional, inspeccionar las obras con la intención de verificar si ellas se ajustan al proyecto presentado e, incluso, sugerir alteraciones o modificaciones. Si subsisten los desentendimientos, el Estatuto recomienda el establecimiento de negociaciones directas entre las Partes. Fracasada esa instancia y cumplido un plazo de 180 días, se determina que cualquiera de las Partes puede presentar el caso a la Corte Internacional de Justicia (La Haya), que es el foro acordado para la solución de las controversias.

Argentina alega que Uruguay actuó en forma unilateral y violó sucesivamente en tres oportunidades el Estatuto del Río Uruguay de 1975, pues autorizó, *sin previa notificación*, la construcción y operación de dos plantas de celulosa y la instalación de estructuras portuarias para uso exclusivo de una de ellas. Al conceder esas autorizaciones, Uruguay habría violado diversas disposiciones del Estatuto, incumpliendo obligaciones tanto de carácter sustantivo como procesal. Las primeras encontrarían amparo en el artículo 41 del referido instrumento, que establece la obligación de las Partes de proteger y preservar el medio acuático y prevenir su contaminación, con arreglo a los convenios internacionales y las normas y recomendaciones de los organismos internacionales. En cambio, las obligaciones de carácter procesal serían las relativas a los mecanismos de notificación y de consulta previstos en el ámbito de la CARU. Nótese que, conforme a la interpretación argentina, Uruguay no podría haber autorizado el inicio de las obras sin el previo cumplimiento de los procedimientos fijados en el Estatuto.

Uruguay, a su vez, alega haber cumplido con las obligaciones sustantivas establecidas en el Art. 41, dado que la autorización para la instalación de las plantas de celulosa habría respetado los requisitos, las normas y los estándares internacionales más exigentes. En cuanto a las obligaciones de carácter procesal, Uruguay entiende que las disposiciones del Estatuto de 1975 invocadas por Argentina no otorgan poder de veto a una de las Partes para frenar proyectos de desarrollo industrial de la otra. De acuerdo con la interpretación uruguaya, el alcance de esas disposiciones sería más limitado y constituirían sólo un compromiso de buena fe para un amplio intercambio de informaciones, en la etapa previa a la ejecución de obras, con capacidad de afectar la calidad de las aguas o el medio ambiente en las zonas fronterizas. Ese compromiso habría sido satisfecho. De acuerdo con las alegaciones uruguayas, después de la efectiva entrada en operación de los proyectos -lo que habrá de suceder en agosto de 2007 (Proyecto Orion) y junio de 2008 (Proyecto CMB)-, corresponderá a la CARU el monitoreo de las condiciones ambientales y la verificación del estricto cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Estatuto.

- La evolución del conflicto -

El conflicto en torno a la instalación de las papeleras se inició a fines de 2002, cuando el gobierno argentino tomó conocimiento, por vía informal, de la posibilidad de que se radicara una planta de celulosa en la margen izquierda del río Uruguay, en la región de Fray Bentos, y solicitó al gobierno uruguayo que brindara la información pertinente en el ámbito de la CARU. Aparentemente, según alegó el gobierno argentino, la información suministrada fue incompleta, tardía o bien no se procesó por los canales previstos en el Estatuto. El conflicto se agravó cuando Uruguay, una vez cumplidos los procedimientos

previstos en la legislación ambiental interna, concedió a las empresas ENCE (octubre de 2003) y Botnia (febrero de 2005) las respectivas autorizaciones para la instalación de sus emprendimientos.³⁹

Entre fines de 2003 y abril de 2005 se alternaron períodos en que se profundizaron los desentendimientos y períodos en que se observaba una aparente descompresión de las tensiones. Los datos son, en tal sentido, bastante contradictorios, pero en esos momentos se registraba cierto intercambio de información, acuerdos precarios entre los gobiernos para encarrilar ciertos aspectos del conflicto, trabajos conjuntos en el ámbito de la CARU para la elaboración de un plan de monitoreo y hasta el envío de una delegación binacional a Finlandia. La tensión, no obstante, aumentó a partir de abril de 2005, a consecuencia de las presiones del gobierno provincial de Entre Ríos y, principalmente, a partir de la constitución, a fines de ese mes, de la ONG Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú. Esta organización, que agrupa a ambientalistas, comerciantes y sectores productivos rurales y urbanos, comenzó a liderar las protestas contra la instalación de las "papeleras", con importante apoyo social en la provincia de Entre Ríos.

En mayo de 2005, ambos gobiernos acordaron la formación de una comisión bilateral (Grupo Técnico de Alto Nivel - GTAN), que inició sus actividades en agosto de ese año, un mes después de que Uruguay autorizara la construcción de instalaciones portuarias en la margen del río Uruguay para la salida de la producción del proyecto Orion (Botnia).

El GTAN representa, de hecho, la segunda instancia (negociaciones directas) prevista en el Estatuto de 1975 para la solución de disputas. Entre agosto de 2005 y febrero de 2006, el GTAN realizó 12 sesiones sin que los gobiernos llegasen a un entendimiento. El informe final de la delegación argentina al GTAN insiste en que Uruguay violó el Estatuto de 1975, cuestiona los criterios utilizados en la selección de los lugares de instalación de las plantas, reitera su preocupación ante la posibilidad de que se produzcan daños ambientales y socioeconómicos (depreciación de inmuebles rurales y urbanos, daños al turismo, pérdida de productividad por el impacto de la lluvia ácida), afirma que las empresas no cumplieron con las normas jurídicas vigentes en sus países de origen para proyectos con potenciales efectos ambientales transfronterizos, y registra la negativa de Uruguay a considerar la propuesta argentina de suspender las obras hasta que se resuelva sobre el impacto ambiental acumulado de los proyectos.

En los meses de enero y febrero de 2006, en el auge de la temporada de turismo de Uruguay, vecinos de la localidad de Gualaguaychú, acompañados por numerosas organizaciones de la sociedad civil, promovieron sucesivos cortes del tránsito terrestre en rutas y puentes internacionales que comunican a ambos países. En marzo de 2006, tras gestiones a nivel presidencial, las empresas anunciaron la suspensión temporaria de las obras por un plazo de 90 días; al mismo tiempo, se suspendió el bloqueo del tránsito vehicular. En abril, empero, el conflicto se agravó nuevamente y, el 3 de mayo, Uruguay apeló al mecanismo de solución de controversias acordado en el ámbito del MERCOSUR (Protocolo de Olivos), alegando pérdidas por casi US\$ 500 millones como resultado del bloqueo de los puentes binacionales. La demanda uruguaya no fue, sin embargo, por daños económicos sino por la omisión del Estado argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir los cortes, lo que configuraría una violación del Tratado de Asunción, que

³⁹ Los procedimientos y normas vigentes en Uruguay para la aprobación de proyectos con impacto ambiental contemplan las siguientes etapas: (i) comunicación del proyecto a la autoridad ambiental competente; (ii) clasificación del proyecto en tres diferentes categorías de acuerdo con la intensidad de su impacto ambiental; (iii) presentación por el proponente del proyecto de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), con mayor grado de detalle en el caso de proyectos capaces de producir impactos negativos significativos; (iv) evaluación técnica por parte de la autoridad ambiental competente; (v) publicación en el Diario Oficial de un Informe Ambiental Resumido, con plazo para la manifestación escrita de los eventuales interesados; (vi) convocatoria a audiencia pública, sólo en el caso de proyectos con grave repercusión cultural, social o ambiental; (vii) decisión final de la autoridad competente que conceda o no la AAP. Una vez concedida ésta, el proponente debe presentar y obtener la aprobación, por etapas, de un Plan de Gestión Ambiental (PGA), que comprenda tanto la etapa de construcción como la etapa de operación. Ambos proyectos obtuvieron la AAP, tal como ya se mencionó. Además, a fines de abril de 2006 el gobierno uruguayo informó que el proyecto ENCE contaba con la aprobación de un PGA para el movimiento de tierra, mientras que el proyecto Botnia contaba con cuatro PGA aprobados y tenía un quinto en fase de evaluación (MVOTMA [2006]).

garantiza la libre circulación de mercancías entre sus miembros. Al día siguiente, Argentina, según lo previamente anunciado, presentó su demanda contra Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ).

En síntesis, la disputa se ventila actualmente en dos foros: en el Tribunal Arbitral *ad hoc* del MERCOSUR, donde Argentina es la parte demandada por la alegada violación al Tratado Constitutivo del MERCOSUR, y en la CIJ, donde Uruguay es la parte demandada por la alegada violación del Estatuto del Río Uruguay.

- La decisión de la CIJ y la evolución de la controversia en el Tribunal Arbitral del MERCOSUR -

El 13 de julio de 2006, la CIJ dio a conocer su primer fallo, por el cual no hizo lugar al pedido argentino de establecer medidas cautelares tendientes a obligar al Estado uruguayo a exigir a las empresas ENCE y Botnia a que suspendieran las obras de construcción de las plantas. La decisión de la CIJ, adoptada por 14 votos contra 1, tuvo como fundamento la inexistencia de elementos convincentes que señalaran el peligro de daño inminente o irreparable al medio ambiente o a los intereses económicos y sociales de la población residente en las proximidades del río Uruguay.

La decisión fue, sin lugar a dudas, favorable a Uruguay. Con todo, es preciso destacar que el rechazo a la adopción de medidas cautelares no implica prejuzgamiento en relación con el fondo de la cuestión, cuya apreciación demandará un plazo seguramente no inferior a dos años. Además, la Corte hizo algunas observaciones que atienden, en cierta medida, los intereses de Argentina. En primer lugar, aclaró que la decisión adoptada no afecta el derecho argentino de presentar en el futuro nuevas solicitudes de medidas cautelares, siempre que estén fundadas en hechos nuevos. En segundo lugar, la CIJ disipó el temor argentino de que la construcción de las plantas pudiera ser considerada un hecho consumado, enfatizando que no cabía descartar *a priori* una decisión que implicase el desmantelamiento y reubicación de las plantas, conforme lo ya decidido por la misma CIJ en procesos anteriores. En tercer lugar, la Corte aclaró que no estaba emitiendo juicio alguno en relación con la correcta interpretación del mecanismo de intercambio de información instituido en la CARU que, conforme a la interpretación argentina, presupone la obligación de "no construir" hasta que se arribe a un acuerdo entre las Partes. Por último, la CIJ entendió que la cuestión de los impactos socioeconómicos de los proyectos encuentra amparo en las disposiciones del Estatuto de 1975, lo que era contestado por Uruguay.

A fines de julio, Argentina, que siempre trató de mantener el conflicto fuera del ámbito regional, presentó su defensa ante el Tribunal Arbitral del MERCOSUR, con sede en Montevideo, y constituido tras intensas disputas entre bambalinas por la elección del tercer árbitro.⁴⁰ En su presentación, el gobierno argentino argumentó que está obligado por la Constitución a respetar la libertad de expresión, derecho que prevalece sobre el de libre circulación por las rutas. Asimismo, según el gobierno argentino, la libre circulación de mercancías presupone un compromiso gubernamental restringido a actos regulatorios y que ello no incluye, por lo tanto, actos de particulares. Aun así, las medidas disuasivas tomadas por las autoridades finalmente habrían resultado eficaces. El Tribunal tiene plazo hasta el 7 de septiembre para pronunciarse, pero a falta de entendimiento por la vía diplomática es seguro que el proceso avanzará hasta llegar a la próxima y última instancia: el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR, con sede en Asunción.

⁴⁰ El Tribunal *ad hoc* está integrado por un árbitro argentino, otro uruguayo y un tercero, de nacionalidad española. Aparentemente, la disconformidad de Argentina con la designación de este tercer árbitro proviene del hecho de que uno de los grupos inversores es español. Cabe agregar que el referido árbitro participó en una controversia anterior entre ambos países (bicicletas) cuyo resultado fue desfavorable a Argentina.

Las "papeleras" y el MERCOSUR

La instalación en Uruguay, en zona de frontera, de dos plantas de celulosa que cuentan con inversiones externas del orden de los US\$ 1.500 millones podría tomarse, *a priori*, como un suceso positivo para el futuro del bloque. De hecho, una de las principales motivaciones de Uruguay y de Paraguay para adherir al proyecto de integración subregional fue, sin duda, la expectativa de aumentar el atractivo de sus economías para inducir el ingreso de capitales externos capaces de promover la diversificación de sus respectivas estructuras productivas y de sus exportaciones. En este sentido, no obstante, los resultados alcanzados por las economías más pequeñas del MERCOSUR han sido, hasta el presente, poco alentadores.

La decisión de los grupos europeos ENCE y Botnia de asentar sus emprendimientos en territorio uruguayo poco debe al MERCOSUR. El mercado ampliado no fue un factor para la atracción de los proyectos, dado que la totalidad de la celulosa producida en ambas plantas será exportada a mercados ubicados fuera del bloque. En tal sentido, debe darse el crédito, prioritariamente, al planeamiento gubernamental, que contempló diversas acciones, como la elaboración de estudios, la adopción de esquemas de promoción, la instauración de normas y procesos de certificación y la realización de inversiones en infraestructura vial. De todos modos, si estos proyectos no hubiesen suscitado ninguna controversia bilateral, podrían haber contribuido a aliviar la frustración por el escaso impacto del MERCOSUR en materia de atracción de inversiones externas en las economías más pequeñas. Más aún, una gestión armoniosa del proyecto entre los vecinos podría haber dado lugar, junto a los inversores externos, a diversas alternativas de interés común, como la instalación de plantas procesadoras de papel en territorio argentino, según sugirió más de un observador. La promoción económica en zonas de frontera, regiones habitualmente poco dinámicas y con indicadores sociales casi siempre insatisfactorios, debería constituir claramente uno de los objetivos del bloque. Sin embargo, en vez de promover y explotar potenciales "derrames" positivos de los emprendimientos, prevaleció la desconfianza mutua y la absoluta incapacidad para entablar un diálogo tendiente a lograr una gestión conjunta de los riesgos y amenazas de los eventuales impactos transfronterizos de los proyectos.

Las controversias entre países son un hecho normal, y su resolución, sea por la vía diplomática o por la vía judicial, debe ser encarada con naturalidad. Sin embargo, el desgaste ocasionado por este conflicto es excesivo y pone al descubierto las fragilidades y falencias presentes desde hace mucho tiempo en el MERCOSUR.

Las falencias son, por lo menos, de tres órdenes. En primer lugar, se destaca la dificultad de los Países Miembro del bloque para acordar una política común de atracción de inversiones. Esa dificultad prevalece, inclusive, en el nivel nacional, donde la "guerra fiscal" entre unidades subnacionales es un hecho habitual, suscitando conflictos y contribuyendo al aumento de las renuncias o exenciones fiscales. No faltan incentivos, por lo tanto, para que los países se esfuercen por establecer un marco regulatorio armónico en el MERCOSUR. No obstante, el Protocolo de Colonia (1994), que dispone sobre las inversiones intrabloque no fue incorporado por ninguno de los Estados Parte y el Protocolo de Buenos Aires (1994), en vigencia recién a partir de fines de 2005, relativo a inversiones extrabloque, "permite que cada Estado adopte sus propios mecanismos de incentivos, de acuerdo con la respectiva legislación interna" (Ventura [2006]). Parece más que probable que la competencia por la atracción de inversiones forme parte de esta controversia. Destáquese, en ese sentido, que la Provincia de Entre Ríos, actor importante en el conflicto, adoptó, en 1990, normas para la atracción de inversiones que contemplan el segmento de papel y celulosa. Por otra parte, la reticencia de Uruguay a brindar información en el ámbito de la CARU sólo puede ser entendida a partir de un sentimiento de desconfianza cuyo origen más probable es el temor a los cuestionamientos del país vecino capaces de atrasar o perjudicar inversiones externas de gran envergadura. El resultado final no podría haber sido peor: inversiones industriales y turísticas ubicadas en ambas márgenes del río Uruguay que contaron con el apoyo e incentivo de los respectivos gobiernos hoy se encuentran amenazadas, en virtud del tortuoso recorrido de este litigio.

La segunda falencia destacable alude al debilitamiento del MERCOSUR como foro natural para dirimir el conflicto en el terreno político (Ventura [2006]). Uruguay trató de llevar la controversia al ámbito del MERCOSUR, pero la negativa argentina fue frontal y siempre insistió en el carácter bilateral del conflicto. Brasil, por su parte, intentó una silenciosa mediación, sin éxito alguno.

Por último, el conflicto de las "papeleras" desnuda la fragilidad de las normas e instituciones que rigen el MERCOSUR. Las iniciativas orientadas a promover el "fortalecimiento institucional" no son sólo lentas o incluso tardías, sino que su credibilidad queda puesta en duda cada vez que deben entrar en acción, dada la desconfianza subyacente en la actitud de los propios Países Miembro. En efecto: (i) en 2001 el bloque estableció un Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente que está en vigencia desde mediados de 2004; (ii) por otra parte, los Estados Miembro suscribieron o adhirieron a diversos acuerdos internacionales en materia ambiental que, por ende, rigen también en el MERCOSUR; (iii) el MERCOSUR cuenta con un sistema de solución de controversias e instauró recientemente su Tribunal Permanente de Revisión. A la luz de estos antecedentes, la decisión argentina de presentar el litigio ante la Corte Internacional de Justicia, aunque legítima por tratarse del foro previsto en el Estatuto de 1975, revela las limitaciones institucionales del bloque.

En éste y otros litigios, los representantes diplomáticos de los cuatro países muestran enorme recelo ante el uso de los instrumentos acordados entre sí, lo que explica la institución de la "cláusula de opción de foro" en el sistema de controversias del MERCOSUR, que posibilita a la parte demandante la presentación de la controversia a foros extra-MERCOSUR (OMC u otros).⁴¹ Efectivamente, según han señalado diversos críticos, los Países Miembro muestran baja tolerancia a la "cesión de soberanías" en el ámbito del MERCOSUR, hecho que contrasta con su disposición a acatar resoluciones, restricciones o decisiones emanadas de organismos multilaterales como la OMC.

Hay, con todo, no pocos incentivos a la resolución del conflicto por la vía de la negociación diplomática y política. El plazo de dos años previsto para el examen del fondo de la cuestión en la CIJ genera excesiva incertidumbre a los inversores y no se puede descartar que haya evoluciones contradictorias en los demás foros en que se dirime el conflicto (Tribunal Arbitral del MERCOSUR y CFI). La reanudación de las negociaciones bilaterales es, por lo tanto, bastante probable.

G. Consideraciones finales

En el último año, las cuestiones bilaterales dominaron la agenda interna del MERCOSUR. En tal "categoría" se encuadran la renegociación del Acuerdo Automotor entre Brasil y Argentina, la institución del MAC -instrumento acordado entre esos mismos países con el propósito de disciplinar la imposición de medidas de protección en el comercio bilateral- y, por último, el polémico caso de las papeleras, conflicto de cuño jurídico-ambiental que afectó gravemente la relación entre Argentina y Uruguay por la instalación de dos plantas de celulosa en zona de frontera, en la margen oriental del río Uruguay.

En rigor, el predominio de las cuestiones bilaterales no es más que un síntoma de la dificultad que encuentran los socios para redefinir los contornos de un esquema de integración que sólo podrá sustentarse de modo voluntario mientras prevalezca entre sus miembros una clara percepción de los beneficios comunes. Desde fines de la década de 1990, esa percepción se muestra cada vez más frágil, y eso se traduce en que periódicamente surgen cuestiones bilaterales que encubren, en la mayoría de los casos, la

⁴¹ La "cláusula de opción del foro" fue instituida por el Protocolo de Olivos (artículo 1º, 2). Nótese, sin embargo, que una cláusula de ese tipo está vedada en otros modelos de integración, como el de la UE y el del Pacto Andino.

incapacidad de los socios para avanzar en la consolidación y en la profundización del proyecto de integración cuadrilateral.

La evolución del proyecto de integración, cuando se la examina a la luz de los actos administrativos de rutina de su estructura jurídico-institucional (decisiones del CMC, resoluciones del GMC y directivas de la CCM) o de los comunicados, de corte más político, dados a conocer al término de cada reunión cumbre, conduce casi siempre a balances híbridos. Ciertos asuntos de mayor o menor importancia son finalmente aprobados, otros registran avances de alguna significación, mientras que hay siempre una extensa lista de temas, generalmente de más difícil digestión, que permanece indefinidamente en el *backlog* de la agenda de discusión (Markwald [2005] p. 26). El balance de la evolución de la agenda interna a lo largo del último año no escapa a la regla. Algunos problemas (Acuerdo Automotor, MAC) en apariencia fueron resueltos, aunque la calidad de las soluciones adoptadas no despierte entusiasmo. Los avances en otras áreas son tímidos (incorporación de normas) o insuficientes (reglas y disciplinas). Existen, por último, cuestiones que se han encauzado de un modo que genera expectativas positivas (doble cobro del AEC, tratamiento de asimetrías), que sólo el futuro podrá confirmar o no.

CAPÍTULO IV. LA AGENDA DE NEGOCIACIONES EXTERNAS

Dos temas dominaron la agenda exterior del MERCOSUR en este último año: las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha, en el seno de la OMC, y la incorporación de Venezuela como miembro pleno del bloque. A pesar de contar con una vasta agenda de negociaciones externas, el bloque no ha logrado concretar avances significativos en ninguno de los frentes de negociaciones en curso. Esta situación contrasta con el proceso de negociaciones del Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR.

El MERCOSUR ha enfrentado dificultades para avanzar en negociaciones cuyos contenidos sean relevantes tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo. A pesar de la multiplicidad de iniciativas de negociación, en los últimos tres años se concluyeron apenas tres acuerdos: con la Comunidad Andina, con India y con la Unión Aduanera del África Austral (SACU - *South Africa Customs Union*), si bien estos dos últimos aún no entraron en vigencia.

En julio de 2006, en la última Reunión Cumbre del MERCOSUR, aprovechando la presencia del presidente de Cuba, Fidel Castro, se firmó el ACE entre el MERCOSUR y Cuba. Ese acuerdo consolidó la multilateralización de las preferencias ya negociadas en acuerdos bilaterales de los países del bloque con Cuba, en el ámbito de la ALADI.

Con los países desarrollados no se pudieron superar los *impasses* generados por la existencia de conflictos de intereses y agendas temáticas muy abarcadoras y poco convergentes. Con los países en desarrollo, las negociaciones han producido acuerdos poco ambiciosos, tanto en términos de cobertura de productos como de preferencias negociadas. En un contexto internacional donde proliferan los acuerdos regionales de comercio, crece el debate acerca de las razones de ese pobre desempeño

Las pretensiones de los países del MERCOSUR se centran en mejorar las condiciones de acceso a los mercados para los productos agropecuarios y agroindustriales, justamente en los sectores en los que se concentra el grueso de los esfuerzos proteccionistas de los países desarrollados. Pero Estados Unidos y la UE tienen interés en la liberalización de los mercados de productos industrializados y en la introducción en los acuerdos regionales de normas en materia de inversiones, propiedad intelectual, servicios y acceso a compras del sector público, áreas en las que Brasil -más que los demás socios- se ha mostrado reticente a asumir compromisos.

Las negociaciones con los países de la Comunidad Andina resultaron complejas y generaron compromisos considerados poco relevantes por los exportadores del MERCOSUR, particularmente si se los compara con las concesiones ofrecidas por algunos de los países andinos (Perú y Colombia) a los exportadores estadounidenses en los acuerdos de libre comercio suscriptos por esos países con Estados Unidos.

Las negociaciones del MERCOSUR con otros países en desarrollo, como India y Sudáfrica, también generaron acuerdos de escasa importancia económica, producto de la poca predisposición para avanzar en la concreción de programas de integración más profundos. En esos acuerdos de preferencias arancelarias selectivas, los países tienden a incluir los productos con menor grado de protección arancelaria, lo que acaba por producir mejoras limitadas en lo que respecta a nuevo acceso a mercados.

Es en el ámbito multilateral donde Brasil ha tenido mayor facilidad para obtener resultados positivos. En la OMC, el país ha conseguido logros significativos en el Mecanismo de Solución de Diferencias (algodón y azúcar), mientras que en las negociaciones de la Ronda de Doha ha exhibido capacidad de liderazgo (G-20) y de defensa de sus intereses, aunque no haya alcanzado resultados efectivos, ya que las negociaciones se suspendieron. En ese contexto, la Ronda de Doha de la OMC ha sido el principal foco de la política comercial exterior brasileña en el último año y esa prioridad parece haber afectado la agenda

exterior del MERCOSUR. En el período reciente, a pesar de las muchas iniciativas de negociaciones regionales en curso, muy poco se avanzó en esa agenda.

A lo largo de los últimos años, se lanzaron varias nuevas iniciativas de negociación con diversos países o bloques: Marruecos, Egipto, Canadá, el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), Israel y Pakistán, país que participó en la última Reunión Cumbre del MERCOSUR. También se ha anunciado la intención de negociar un área de libre comercio trilateral (MERCOSUR-India-SACU), como parte de la iniciativa IBAS (India, Brasil y Sudáfrica). Asimismo, hubo aproximaciones con Panamá, República Dominicana y los países de América Central y la CARICOM; se inició un estudio de impacto y viabilidad para una eventual negociación con Corea del Sur y, más recientemente, Turquía manifestó al MERCOSUR su interés en entablar negociaciones comerciales.

Los objetivos y la metodología adoptados en esas negociaciones varían de acuerdo con la iniciativa, pero no quedan claros los criterios que determinan las elecciones: en algunos casos, se adopta el modelo de acuerdos de preferencias fijas (con o sin reciprocidad por producto) y, en otros, áreas de libre comercio. Los acuerdos negociados con India y la SACU son de preferencias fijas, mientras que las negociaciones con Israel y CCG tienen como objetivo la creación de áreas de libre comercio. Aun así, cada uno de esos frentes sigue modalidades de negociación diferentes.

El análisis de la agenda de negociaciones externas del MERCOSUR no permite identificar los criterios y elementos que orientan las elecciones hechas por el bloque. Con las negociaciones regionales con los países desarrollados virtualmente paralizadas, el MERCOSUR parece haber centrado su atención en los acuerdos Sur-Sur, sin incorporar criterios económicos de selectividad. Muchas de las iniciativas se han iniciado sin que hubiese continuidad en el proceso de negociación (casos de Egipto, Marruecos y Canadá).

En este capítulo se examinan las recientes tensiones surgidas entre los socios del MERCOSUR en relación con la formulación de las estrategias para la agenda exterior del bloque, la evolución de los flujos de comercio de los cuatro Países Miembros y sus repercusiones en la fijación de prioridades para la negociación de acuerdos comerciales. Se presta especial atención a las tendencias actuales en los esquemas subregionales de integración económica en América del Sur. El capítulo presenta, además, un breve análisis retrospectivo de la evolución en los principales frentes de negociaciones comerciales que componen la agenda exterior del MERCOSUR, con especial énfasis en la Ronda de Doha. Por último, hay una sección dedicada al proceso de adhesión de Venezuela al MERCOSUR, con consideraciones sobre las oportunidades para el crecimiento del comercio y las dificultades que el ingreso del nuevo miembro habrá de sumar a la ya compleja tarea de coordinar la agenda exterior del bloque.

A. Las tensiones entre los socios en relación con la coordinación de la agenda exterior

Ante la ausencia de avances sustanciales, crecieron las tensiones entre los socios del MERCOSUR en lo que respecta a las prioridades de la agenda exterior. Si bien las divergencias en relación con la política comercial exterior del bloque no son novedad en el MERCOSUR, por primera vez se registraron movimientos que van más allá de la simple manifestación de interés en acuerdos bilaterales que escapan al formato 4+1. A comienzos de año, Uruguay inició negociaciones con Estados Unidos para ampliar el comercio con este país. Si las mismas prosperasen, podrían incorporarse al actual acuerdo de inversiones vigente actualmente entre estos dos países desde 2004.

La crisis sufrida por Uruguay en 1999 provocó una fuerte caída de las exportaciones e importaciones del país en los años subsiguientes. En 2005, las exportaciones aumentaron un 20% en relación con el pico histórico de 1998. Pero ese desempeño entraña una significativa transformación estructural: la pérdida de volumen y de importancia relativa del MERCOSUR como destino de los productos uruguayos de exportación

y la expansión de las exportaciones destinadas a Estados Unidos. En 1998, el bloque sudamericano absorbía el 55,3% del total de las ventas al exterior y, en 2005, su participación fue del 22,9%.

El informe del gobierno uruguayo a la OMC, dado a conocer en abril de este año en el marco del mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (WT/TPR/G/163), pone de manifiesto los rumbos que el país desea transitar en su inserción internacional. Defiende el multilateralismo, el regionalismo abierto en el MERCOSUR y los acuerdos bilaterales como esfuerzos complementarios para la ampliación del acceso a los mercados de los productos uruguayos.⁴³

El informe señala como prioridades la expansión del MERCOSUR y la exploración de oportunidades individuales a través del establecimiento de acuerdos bilaterales. Destaca el acuerdo de libre comercio con México, suscripto en noviembre de 2003, y las conversaciones en curso con los Estados Unidos para el fortalecimiento de lazos económicos y comerciales entre ambos países.

Tal vez en señal de que reconoce la escasa contribución del MERCOSUR al crecimiento de la economía uruguaya, el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, embajador Celso Amorim, realizó una visita oficial a Uruguay en junio de 2006, acompañado por una numerosa comitiva, con representantes de diversos organismos públicos brasileños y una misión empresarial. La visita tuvo como objetivo impulsar mecanismos de cooperación bilateral. Se acordaron acciones en áreas tan diversas como la cooperación fronteriza, energía eléctrica, metrología, medicamentos, medidas sanitarias y fitosanitarias, entre otras.

En un Comunicado Conjunto, divulgado al término de la visita, los cancilleres de los dos países reafirmaron "la necesidad de que el MERCOSUR se constituya en un instrumento efectivo para la inserción competitiva de los países del bloque en el comercio internacional". Asimismo el Comunicado subraya "(...) la necesidad de atender los problemas derivados de las asimetrías de los países del MERCOSUR, que afectan negativamente a las economías menores, entre ellas Uruguay, a través de medidas que contribuyan a reducir los desequilibrios tanto en el proceso de profundización del MERCOSUR como en las negociaciones con terceros, tendientes a mejorar su inserción extraregional".

Si bien los posibles entendimientos entre Uruguay y Estados Unidos han venido concitando mayor atención, también hubo rumores durante los últimos meses acerca de la existencia de iniciativas similares por parte de Paraguay. Había expectativas de que los dos países presentasen, en julio de este año, un pedido formal de autorización a los dos otros socios para negociar acuerdos preferenciales con Estados Unidos.

A comienzos de septiembre de 2006, el presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, remitió a los demás presidentes de los países del bloque, a través del presidente del Brasil -país que ocupa la presidencia *pro tempore* del MERCOSUR-, una carta en la que insta a "reimpulsar la negociación externa mediante su flexibilización a través de la incorporación de las bilateralidades, sea en el marco de las negociaciones conjuntas o permitiendo negociaciones individuales".

Las discrepancias entre los socios del MERCOSUR en cuanto a la agenda exterior del bloque viene suscitando dudas sobre la adecuación del modelo de unión aduanera a los intereses individuales de sus miembros. Ese debate comenzó a cobrar fuerza hace alrededor de dos años, cuando se volvieron evidentes las dificultades de coordinación entre los cuatro socios para la formulación de propuestas de liberalización en el marco del ALCA y de las negociaciones con la UE.

⁴³ Este informe presenta las siguientes directrices de política: (i) la preservación de los derechos de propiedad, protegiendo los derechos de deudores y acreedores a través del cumplimiento de los contratos; el desarrollo del mercado de capitales; el fortalecimiento del marco para la reestructuración de empresas, revisando la ley de quiebras; el mejoramiento de la gestión de las empresas públicas y la revisión de los regímenes promocionales de la inversión. (ii) Ampliación del acceso a mercados como objetivo prioritario de las negociaciones internacionales en todos los niveles: bilateral, regional y multilateral.

En aquel período, algunos analistas de comercio y empresarios brasileños se volcaron a apoyar la transformación del MERCOSUR en un área de libre comercio, que dejaría a los socios en libertad para negociar acuerdos comerciales con otros países. Según esas visiones, el MERCOSUR venía perdiendo importancia relativa como destino de las exportaciones brasileñas y, por lo tanto, era necesario que el país buscara integrarse a otros mercados más promisorios. Ésa también parece ser la postura dominante en Uruguay entre los defensores de un acuerdo comercial con Estados Unidos.

B. Evolución de los flujos de comercio y prioridades de la agenda exterior

La evolución de los flujos de comercio, en términos geográficos, ¿apunta a tendencias de fragmentación o de convergencia en los procesos de inserción internacional de los miembros del MERCOSUR? La respuesta a esa pregunta debería indicar la formulación de las estrategias nacionales de inserción y la congruencia entre las opciones de política comercial del MERCOSUR y las tendencias económicas y comerciales de cada uno de sus socios.

Al analizar la evolución de las exportaciones de los países del MERCOSUR en los últimos diez años, por países o bloques de destino, es posible identificar las siguientes tendencias estilizada:

- El MERCOSUR pierde participación como mercado de destino de las exportaciones de cada uno de sus socios. El caso más grave es el de Uruguay, que en ese período ha visto caer sus exportaciones de manera significativa en términos nominales.
- La caída de la participación de América del Sur se debe, fundamentalmente, al pobre desempeño del MERCOSUR, visto que los países de la CAN mantienen prácticamente constante su participación en el destino de las ventas del MERCOSUR.
- Estados Unidos registra un aumento marginal de su participación como destino del total de las exportaciones de Brasil y Argentina, pero exhibe un crecimiento significativo en el caso de Uruguay.
- México se consolida como un interlocutor todavía pequeño, pero con importancia creciente para Argentina, Brasil y Uruguay.
- A pesar de que sigue siendo un interlocutor comercial de gran relevancia, la UE perdió importancia relativa para todos los socios, con excepción de Uruguay.
- China emerge como destino comercial importante de las exportaciones del MERCOSUR, especialmente para Argentina y Brasil, aunque también para Paraguay.

En otras palabras, en lo que respecta al destino de las exportaciones, los países del MERCOSUR comparten, en general, tendencias convergentes: reducción de la importancia del MERCOSUR y América del Sur, aumento del peso de Estados Unidos, China y México. Los cuatro países también comparten otra característica: en el período creció, con intensidad variable, la participación de "otros mercados" como destino de sus exportaciones, lo que indica que éstas se diversificaron geográficamente.

Estas evoluciones permiten concluir que, desde el punto de vista de los intereses exportadores, no es difícil definir una lista de prioridades conjuntas para los cuatro socios del MERCOSUR en relación con los mercados que deberían ser el blanco de las iniciativas de negociaciones comerciales. A pesar de ello, algunas de esas tendencias presentan intensidades muy variables en los distintos países: la pérdida de la importancia del MERCOSUR y el crecimiento de Estados Unidos como mercado de destino son particularmente significativos para Uruguay, lo que parece justificar el debate en curso en ese país en relación con su política comercial.

El panorama de la evolución de las exportaciones del MERCOSUR indica que Estados Unidos y la UE siguen siendo mercados importantes, aunque con dinámicas opuestas. México despunta como mercado atractivo, que ocupa cada vez más espacio en las estrategias comerciales de los países del bloque. Desde el punto de vista comercial, esos tres mercados deberían ocupar un lugar destacado en la agenda exterior del bloque.

Si bien China viene ganando importancia como destino de las exportaciones del MERCOSUR, representa también una fuerte amenaza para el comercio intraregional, ya que los competidores chinos vienen desplazando a proveedores del MERCOSUR en las importaciones del bloque. La amenaza china incide en forma bastante diferenciada en los cuatro países: Brasil es el más afectado por esa competencia, tanto en su mercado interno como en las exportaciones a la región y a otros destinos. Por consiguiente, China seguramente no será incluida en la agenda de negociaciones del MERCOSUR, aunque existan registros de manifestaciones del interés uruguayo por negociar un acuerdo comercial con ese país.

Por último, la tendencia a la diversificación geográfica de las exportaciones de los países del MERCOSUR confirma la estrategia de incorporar mercados en desarrollo a la agenda exterior del bloque. En tal sentido, el debate debería centrarse en las necesidades de definir prioridades -dado que los recursos negociadores son escasos- y evaluar los resultados efectivos que se vienen obteniendo en algunas de esas negociaciones en cuanto al alcance y cobertura de productos y de concesiones intercambiadas.

C. El alcance de las agendas temáticas y la cuestión del *policy space*

La elección de las prioridades para la agenda exterior del bloque exige un análisis de la predisposición de cada país para abordar los temas que componen las diferentes agendas de negociación. Es sabido que los socios que tengan intenciones de negociar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos deben estar preparados para asumir compromisos que van mucho más allá de la liberalización del comercio de bienes. El menú de los temas incluidos en los acuerdos de libre comercio que ese país viene negociando abarca, aparte del comercio de productos agropecuarios e industriales, temas como la liberalización del comercio de servicios, la protección de las inversiones y la propiedad intelectual y el acceso a los mercados de compras del sector público.

La predisposición de los socios del MERCOSUR para negociar esos temas es muy desigual. Brasil, principalmente, aunque también Argentina, intensificaron, en el período reciente, sus resistencias a negociar compromisos que puedan limitar los grados de libertad de los países para implementar medidas de política industrial. La necesidad de preservar el espacio normativo (*policy space*) vuelve a esos países refractarios a la negociación de compromisos en esas áreas, al igual que en temas de compras del sector público o propiedad intelectual. Incluso en Uruguay, en el debate sobre un posible acuerdo con Estados Unidos, hay expresiones de preocupación en cuanto a las exigencias que ese país pueda intentar imponer en esas cuestiones.

Esas tendencias en las políticas internas han orientado la definición de las prioridades en la agenda de negociaciones externas del MERCOSUR. Bajo la influencia de Brasil, las prioridades se han trasladado hacia las negociaciones con países que no ejercen presión para imponer agendas de negociación muy abarcadoras de modo de limitar el alcance de los entendimientos al campo del comercio de bienes.

Esa orientación también contribuye a que las negociaciones con la UE resulten más aceptables para el MERCOSUR que los acuerdos con Estados Unidos. Si bien tienen interés en negociar compromisos en varias de esas áreas, las demandas europeas son más puntuales y no exigen compromisos tan profundos como los que se vienen negociando en los acuerdos del tipo del TLCAN.

Las visiones divergentes sobre las prioridades para las negociaciones externas habrán de persistir en el futuro próximo. El debate sobre el modelo de integración del MERCOSUR y la viabilidad de encontrar mecanismos para flexibilizar los compromisos de las negociaciones conjuntas, reafirmados en 2000, habrán de continuar presentes en la agenda interna del bloque.

D. La política comercial en América del Sur: ¿integración o fragmentación?

La negociación o la voluntad de negociar acuerdos con Estados Unidos han sido elementos centrales en los debates acerca de los modelos de integración del MERCOSUR y de la CAN (unión aduanera/área de libre comercio). Los acuerdos bilaterales negociados por Colombia y Perú con Estados Unidos fueron el motivo alegado por Venezuela para abandonar la CAN. Por otro lado, Chile solicitó su reincorporación a la Comunidad Andina de Naciones, ahora en calidad de miembro asociado.

Aparte de poner en duda los proyectos de unión aduanera en la región, los acuerdos bilaterales suscritos con Estados Unidos pueden perjudicar potencialmente el comercio intrarregional y dificultar el objetivo de intensificar los flujos entre el MERCOSUR y la CAN. De hecho, en general, en los acuerdos negociados, Colombia y Perú otorgan preferencias más significativas a Estados Unidos que a los países del MERCOSUR en el acuerdo MERCOSUR-CAN. Además, los acuerdos firmados con Estados Unidos son mucho más abarcadores -en lo que hace a lo temático- que los suscritos por los países de la CAN con los del MERCOSUR, lo que asegura a los proveedores de servicios e inversores estadounidenses condiciones de acceso y patrones de protección muy superiores a los que hoy se aplican a los inversores del MERCOSUR.

Esos acuerdos, que pueden resultar convenientes para los países sudamericanos que los suscriben, fortalecen potencialmente las tendencias centrífugas que ya han caracterizado el comercio exterior de esos países. Esa posibilidad tiende a concretarse si los países sudamericanos no son capaces de reaccionar, en el plano de la liberalización comercial intrarregional y de iniciativas en el área de integración de la infraestructura, ante los desafíos planteados por los acuerdos bilaterales de Estados Unidos en la región.

En síntesis, la situación actual apunta a una creciente fragmentación de la política comercial en América del Sur. Esa fragmentación está presente en los dos bloques existentes en la región y puede ser conducente a una reformulación de la integración en América del Sur.⁴⁴

La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿un nuevo camino hacia a integración sudamericana?

La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) fue creada el 8 de diciembre de 2004 en Cuzco, Perú, durante la Cumbre de los Jefes de Estado de la región. Está integrada por los Países Miembros del MERCOSUR y la Comunidad Andina, además de Chile y las Repúblicas de Guyana y Suriname. La iniciativa, que en sus comienzos contó con el decidido impulso del gobierno brasileño (INTAL [2005]), atrae cada vez más el interés de otros gobiernos de la región.

Movidos por la necesidad de dotar al proyecto de mayor contenido y profundidad, los presidentes decidieron crear, en diciembre de 2005, la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericana, constituida por representantes personales de los presidentes. La Comisión tiene la atribución de presentar un Documento de Reflexión que ha de ser presentado por los presidentes a fines de 2006.

⁴⁴ Para un análisis más detallado del proceso de fragmentación de la política comercial de América del Sur, véase CNI [2006b], año 15, N° 8 y 9.

La versión para la discusión del Documento, debatida en la II Reunión de la Comisión de Reflexión, en julio de 2006, contextualiza la constitución de la CSN en un escenario marcado por profundas asimetrías económicas, sociales y políticas, atribuidas al rumbo que tomó el proceso de globalización en las últimas décadas. La Comisión afirma que "la integración regional es la respuesta adecuada para enfrentar los desafíos internacionales, ya que ha de permitir una presencia más sólida y competitiva de nuestra región en el mundo" y llama la atención sobre el hecho de que América del Sur es la única región del mundo que no se estructuró políticamente, en alusión a la ASEAN, la UE y la Unión Africana.

El documento reconoce las contradicciones en los movimientos de integración de la región, los diferentes regímenes comerciales que se han adoptado y las asimetrías entre los miembros de los bloques económicos. Reconoce, asimismo, que los acuerdos comerciales negociados por países de la región con Estados Unidos tornan aún más complejas las relaciones comerciales intrarregionales. Entre tanto, la Comisión considera que esa complejidad no impide que los países del continente se asocien para procurar una articulación política y económica más amplia.

La integración regional es vista como un refuerzo a la reafirmación del Estado Nacional, como elemento de concreción de los proyectos nacionales de desarrollo. El documento identifica oportunidades de cooperación en infraestructura, energía, complementación industrial y agrícola, medio ambiente, combate de la pobreza y la exclusión social, fuentes de financiamiento para el desarrollo, proyectos de integración fronteriza, seguridad, educación, cultura y ciencia y tecnología.

La tarea de la Comisión de Reflexión parece apuntar a constituirse en un refuerzo de la arquitectura institucional prevista para la CSN. A la luz de su concepción original, el proyecto debería descansar en la convergencia de los esquemas de integración existentes en la región. Pero según la visión de la Comisión, dadas las dificultades que vienen atravesando los dos puntales principales, la CAN y el MERCOSUR, es necesario que se dé un paso más significativo para el fortalecimiento institucional de la Comunidad. Entre las propuestas para la arquitectura institucional se incluyen:

- la creación de una Secretaría Permanente;
- la creación de comisiones temáticas, con designación de comisarios para cada una de ellas;
- establecimiento de canales para la participación de la sociedad civil (a semejanza del Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR);
- la convergencia y articulación de los Parlamentos subregionales con miras a la institución de un Parlamento Sudamericano y
- el establecimiento de un mecanismo de conciliación y diálogo político.

Teniendo en cuenta el alcance de las medidas propuestas, el documento sugiere a necesidad de negociar un tratado fundacional y constitutivo de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que apunte a la futura creación de una genuina Unión Sudamericana.

En lo que respecta al relacionamiento externo, la Comisión prevé que se debe continuar con la experiencia de las cumbres regionales (por ejemplo, la Cumbre América del Sur - Países Árabes). Apunta a la potencial convergencia de los países de la región en los grandes temas internacionales, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la OMC, etc. Pero aclara que se debe alcanzar la convergencia de acciones en esos ámbitos sin que se pierda la identidad de las políticas exteriores nacionales.

El proyecto parece reconocer las limitaciones del escenario actual, pero prevé una arquitectura institucional bastante ambiciosa y una agenda temática muy abarcadora. Si la integración regional es vista

como un elemento para la concreción de los proyectos nacionales de desarrollo, un criterio fundamental para la elección de los temas de su agenda debería ser la contribución que la integración puede aportar a cada uno de ellos a partir de la identificación de instrumentos para su implementación efectiva.

En algunas áreas, los beneficios de la integración y sus instrumentos parecen fácilmente identificables: integración física, energía e integración fronteriza son algunos ejemplos. En otras áreas, como la de la coordinación de políticas sociales, no se han identificado los instrumentos o mecanismos regionales que puedan contribuir de manera efectiva a la reducción de la exclusión social, a no ser por los efectos indirectos sobre el desarrollo de la región.

La creación de un área de libre comercio en la región, a partir de la convergencia de los diversos acuerdos comerciales subregionales vigentes en el continente, podría ser uno de los principales aportes de la CSN en pos del logro de una mayor integración económica en la región. La coexistencia de regímenes comerciales diversos, que implica la existencia de una trama de concesiones arancelarias y normas comerciales complejas y divergentes, no representa la opción más adecuada para el desarrollo del comercio y las inversiones intrarregionales. La convergencia de los esquemas de liberalización y las normas comerciales, en especial las normas de origen, podría dar un significativo impulso a la integración regional.

Eso no implica, necesariamente, la dilución de los bloques subregionales, como el MERCOSUR o la CAN, en un bloque más amplio, pero sí la creación de un área de libre comercio en América del Sur, que podría facilitar el desarrollo de los negocios en la región. Si bien la ALADI ha estado llevando a cabo estudios en este sentido, ese tema parece poco explorado en el documento que es objeto de debate por parte de la Comisión de Reflexión de la CSN.

E. Evolución de las negociaciones regionales y bilaterales del MERCOSUR

Área de Libre Comercio de las Américas: una posibilidad cada vez más remota

Luego de los intentos por lograr un entendimiento entre Brasil y Estados Unidos para el restablecimiento de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a comienzos de 2005, las expectativas se centraron en la IV Cumbre de las Américas, que se llevó a cabo en noviembre de aquel año en Mar del Plata, Argentina. Bajo el lema "Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática", por primera vez desde la Cumbre de Miami de 1994, la reunión culminó sin la formulación de una declaración conjunta (AB INTRA [2005] N° 9). En un ambiente marcado por la presencia de manifestaciones en las calles, el disenso surgió sobre la inclusión de un párrafo sobre el ALCA en la declaración final. Si bien se registraron avances en otros temas de la agenda de la reunión, fueron los debates sobre el ALCA los que concentraron la atención de la prensa y el interés de la opinión pública.

El debate sobre la conveniencia de la inclusión de un párrafo en apoyo de la reanudación de las negociaciones del ALCA puso de manifiesto la existencia de tres posturas diferentes en el hemisferio sobre el tema:

- i. Por un lado, los países latinoamericanos y Canadá, que presionaron para que se definiera una fecha (abril de 2006) para la reanudación de las negociaciones. Estados Unidos -que durante el último año habían demostrado escaso entusiasmo con la posibilidad de que se retomase el proyecto- adhirió a esta postura, la que finalmente contó con el apoyo de 29 países.
- ii. En la postura contraria, el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, repudió la iniciativa y se rehusó a aceptar la inclusión de cualquier mención al ALCA en la Declaración Final.

- iii. El MERCOSUR adoptó una postura intermedia: no rechazó una declaración de apoyo a las negociaciones, pero afirmó que no estaban dadas las condiciones para el restablecimiento de las negociaciones y evitó definir fechas. Los negociadores brasileños, en particular, reiteraron la necesidad de esperar los resultados de las negociaciones en la OMC.

A pesar de contar con el apoyo de la mayoría de los países del continente americano, son muy remotas las posibilidades de que se retome el proyecto el año próximo. Los *impasses* que persisten en las negociaciones de la Ronda de Doha; la pronta caducidad de la Autoridad para la Promoción del Comercio (TPA - *Trade Promotion Authority*), facultad conferida por el congreso de los Estados Unidos al Ejecutivo para que éste negocie acuerdos comerciales por la vía rápida; la ostensible oposición de Venezuela -ahora miembro del MERCOSUR- y la falta de entusiasmo de los dos principales líderes del proceso negociador -Brasil y Estados Unidos- en relación con el proyecto sugieren que hay escaso margen para el reinicio de las negociaciones.

Negociaciones MERCOSUR-UE: en compás de espera

Con la paralización del proceso negociador del ALCA, las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE pasaron a ser la iniciativa de la agenda exterior del MERCOSUR más relevante en términos económicos. Si bien representa desafíos significativos en lo que hace a la competencia en los sectores industriales y de servicios, un acuerdo comercial con Europa enfrenta pocas resistencias en los gobiernos y segmentos más activos de la sociedad civil en los países del MERCOSUR.

Las negociaciones -que se iniciaron efectivamente en 2001, cuando los dos bloques intercambiaron las primeras propuestas de liberalización- atravesaron un período de estancamiento y se reanudaron en 2003. Durante el período siguiente, los dos bloques se esforzaron por concluir el acuerdo antes de octubre de 2004, cuando terminaba el mandato de la Comisión Europea. Las etapas del proceso de negociación y el análisis de las propuestas presentadas en 2004 se describen en detalle en el Informe MERCOSUR N° 10.

En el período transcurrido entre mayo y septiembre de 2004, los esfuerzos por superar las diferencias fueron intensos. Así y todo, el MERCOSUR tuvo dificultades para ampliar su propuesta en los sectores automotriz y textil y Europa, su propuesta en el sector agropecuario, lo que hizo que ambas fueran consideradas insuficientes por las partes. Otras dificultades relacionadas con las condicionalidades exigidas entre las partes y la falta de avances en el tratamiento de las normas comerciales (normas de origen, reintegro de derechos aduaneros o *drawbacks*, etc.) indicaban que sería imposible concluir el acuerdo para fines de octubre.

La reunión celebrada entre los dos bloques en octubre de 2004, en Lisboa, todavía con la participación de los integrantes de la antigua Comisión Europea, concluyó con el compromiso de reanudar las negociaciones y llevar a cabo una Reunión Ministerial en el primer trimestre de 2005. El Foro Económico Mundial de Davos, que tuvo lugar a fines de enero de 2005, propició, por primera vez, el encuentro entre los negociadores brasileños del acuerdo MERCOSUR-UE y el nuevo comisario europeo de comercio, Peter Mandelson. Se fijó una nueva reunión ministerial entre los dos bloques para el día 2 de septiembre de 2005, en Bruselas.

El impulso dado a las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC durante el año de 2005 y el primer semestre de 2006 restaron estímulo para la conclusión de entendimientos entre el MERCOSUR y la UE. El avance de la liberalización bilateral en el ámbito de la agricultura dependía fundamentalmente de los compromisos multilaterales.

La última Reunión Ministerial UE-MERCOSUR se realizó en Viena, Austria, el día 13 de mayo de 2006, en ocasión de la Cuarta Cumbre entre la UE y los países de América Latina y el Caribe. En marzo, el MERCOSUR había enviado un documento no oficial (*non paper*) -que llevaba por título *Elements for a Possible Agreement*-, en el que el bloque reveló sus demandas de contingentes arancelarios para los productos agropecuarios, mejoraba su oferta de servicios y reafirmaba la necesidad de contar con flexibilidad en los plazos de liberalización y cobertura de las ofertas de liberalización.

En la reunión de Viena, Europa presentó sus comentarios sobre el documento del MERCOSUR: señaló que los contingentes solicitados estaban muy por encima de las posibilidades europeas, reiteró sus demandas de protección de las indicaciones geográficas y solicitó la total liberalización por parte del MERCOSUR de un número limitado de productos agrícolas. Asimismo, los negociadores europeos reclamaron compromisos más amplios en diversos sectores de servicios, el aumento a 90% de la cobertura de las líneas arancelarias y a eliminación del *backloading*⁴⁵ en la oferta del MERCOSUR para productos industriales. La UE presentó una lista de 353 productos de gran interés para el sector industrial europeo, manifestó su expectativa de recibir una propuesta aceptable para el sector automotor, así como la propuesta de alguna preferencia para los productos que habrán de componer la lista de excepciones.

La UE reiteró la expectativa de que el MERCOSUR asegure la libre circulación de bienes y servicios entre los integrantes del bloque y afirmó la voluntad de incluir algunos elementos de trato especial y diferenciado, para lo que se incorporarían cronogramas asimétricos de desgravación arancelaria, que tengan en cuenta el grado de competitividad en cada sector.

A pesar de las dificultades para avanzar a partir de esas posiciones, el gobierno brasileño -en ejercicio de la presidencia *pro tempore* del MERCOSUR- tiene la intención de concluir las negociaciones en breve. Hay estudios en curso en ambas partes sobre los puntos que pueden servir de convergencia para reanudación de las tratativas.

Aparte de las divergencias que persisten entre los dos bloques, la posibilidad de lograr progresos efectivos también se ve afectada por la incertidumbre en relación con las perspectivas para la Ronda Doha, que tienen una incidencia decisiva en las negociaciones agrícolas entre los dos bloques. Por último, la reanudación efectiva de las negociaciones deberá hacer frente a un nuevo desafío: la incorporación de Venezuela, que ahora participa en el proceso de negociaciones como miembro del MERCOSUR.

Los acuerdos con los países andinos: cuestiones pendientes y expectativas de revisión

El Acuerdo MERCOSUR-Perú se suscribió en agosto de 2003 y el Acuerdo entre el MERCOSUR y los demás países de la CAN (Colombia, Ecuador y Venezuela), en diciembre del mismo año. Ambos acuerdos fueron señalados como los principales logros de la Cumbre del MERCOSUR de diciembre de 2003, si bien se suscribieron antes de que concluyeran los respectivos procesos de negociación.

El ACE N° 58 (ACE-58), que representa la culminación de las negociaciones del MERCOSUR con Perú, se firmó recién el 30 de noviembre de 2005 y quedó incorporado al ordenamiento jurídico de los cinco países en los dos meses siguientes. El principal problema que retrasó la conclusión de los acuerdos tuvo que ver con la dificultad de llegar a un consenso sobre el tratamiento que Argentina, Brasil y Perú habrían de dar a las zonas francas y áreas aduaneras especiales, en el contexto del Programa de Liberación Comercial (Anexo IIA).

El Artículo 48 del ACE-58, tal como fue redactado en el texto original, ya preveía la necesidad de que los países continuasen tratando el tema. Pero la solución temporaria llegó con la adopción del Segundo Protocolo

⁴⁵ Además de presentar cronogramas no lineales, la oferta del MERCOSUR concentra la liberalización de los productos industriales en las categorías de desgravación más lentas.

Adicional entre Brasil y Perú, también suscrito el 30 de noviembre. Ese Protocolo definió un régimen de preferencias fijas para productos oriundos de las zonas francas y áreas aduaneras especiales de los dos países, sujetos al Régimen de Origen de la ALADI y a normas específicas especiales, hasta tanto queden concluidas las negociaciones sobre el tema. Brasil todavía no incorporó ese Protocolo a su legislación nacional, mientras que Perú lo hizo en febrero de 2006. El Protocolo sólo entrará en vigor en el momento en que ambos países lo incorporen a su derecho interno, de conformidad con sus respectivas legislaciones.

El Primer Protocolo Adicional del Acuerdo también fue suscrito en la misma fecha y se refiere al Régimen de Solución de Controversias. Ese Protocolo sólo fue incorporado a la legislación nacional por Paraguay, a través del Decreto 7.111 de febrero de 2006.

El Acuerdo de Libre Comercio celebrado entre el MERCOSUR y Colombia, Ecuador y Venezuela (ACE 59), protocolizado en la ALADI el 18 de octubre de 2004, entró en vigencia en los países del MERCOSUR en los dos primeros meses de 2006. En tanto, el Primer Protocolo Adicional, que se refiere a la Solución de Controversias, aún no fue incorporado a la legislación nacional de todos los países.

A juicio de los sectores empresarios de Argentina y Brasil los acuerdos negociados (ACE 58 y 59) son complejos y desequilibrados, en lo que respecta al acceso a los mercados, a favor de los intereses andinos. La negociación de acuerdos bilaterales con Estados Unidos por parte de Perú y Colombia provocó las críticas a los dos ACE, ante la constatación de que las concesiones otorgadas a los productos estadounidenses son más amplias que las conferidas a los productores argentinos y brasileños.

En el caso de las relaciones con Venezuela, el Protocolo de Adhesión de ese país al MERCOSUR reduce el desequilibrio de las condiciones de acceso a mercados. El plazo máximo de desgravación arancelaria en Venezuela pasa a ser enero de 2014, o sea, cuatro años antes del plazo indicado en el ACE 59 para casi todas las exportaciones. La negociación de los nuevos cronogramas representa una nueva oportunidad para que los dos socios más grandes del MERCOSUR reciban un trato más favorable.⁴⁶

En relación con el ACE 58, es probable que en la próxima reunión de la Comisión Administradora del Acuerdo las autoridades del MERCOSUR pidan la equiparación de las concesiones ofrecidas por Perú al bloque con las otorgadas por ese país a Estados Unidos.

India y Unión Aduanera de África Austral: acuerdos modestos

- MERCOSUR-India -

En enero de 2004, en ocasión de la visita del presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Nueva Delhi, se suscribió el texto del Acuerdo de Comercio Preferencial entre MERCOSUR e India. Ese acuerdo está inserto en el Acuerdo Marco firmado entre las partes, en Asunción, el 16 de junio de 2003, para la creación de un área de libre comercio que ya contemplaba, en su Artículo 3º, la firma de un Acuerdo de Preferencias Fijas.

En diciembre de 2004, durante la Reunión Cumbre del MERCOSUR, que se llevó a cabo en Belo Horizonte, se concluyeron las negociaciones de los anexos de ese acuerdo, suscriptos en mayo de 2005. El amparo legal del MERCOSUR para ese tipo de negociación está dado por el artículo 27 del Tratado de Montevideo de 1980, según el cual los países de la ALADI están autorizados a celebrar acuerdos de alcance parcial con otros países en desarrollo y áreas de integración fuera de América Latina. Transcurrido más de un año desde la firma del acuerdo, éste aún no fue incorporado a las legislaciones nacionales de Argentina y Brasil.

⁴⁶ Ese tema será abordado en más detalle en la próxima sección de este capítulo.

En el acuerdo con India se definieron solamente tres niveles de preferencias: 10%, 20% y 100%. La lista de concesiones del MERCOSUR quedó compuesta por 452 partidas arancelarias. Se otorgaron márgenes de preferencias del 100% a 13 partidas, pero el arancel aplicado a esos productos ya es de 0% en el MERCOSUR. Las demás concesiones también fueron otorgadas para productos con un AEC medio de entre 5% y 7,5%. En la oferta de India figuran concesiones sobre 450 partidas arancelarias. Las preferencias más bajas (10% y 20%) se aplicaron a los productos con aranceles más altos, mientras que la preferencia de 100% se otorgó a productos con un arancel medio de 3,1%.

CUADRO 21
CARACTERÍSTICAS DE LAS OFERTAS DEL ACUERDO MERCOSUR-INDIA

Margen de preferencia	Oferta MERCOSUR		Oferta India	
	Número de partidas	Media del AEC	Número de partidas	Media del Arancel
10	394	5,27	93	90,94
20	45	7,50	336	37,04
100	13	0,00	21	3,13
<i>Total acuerdo</i>	<i>452</i>	<i>---</i>	<i>450</i>	<i>---</i>

Fuente: Elaborado por NEGINT/CNI sobre la base de información extraída del acuerdo MERCOSUR-India, SECEX/ MDIC y TRAINS/WITS.

Habiéndose verificado que es necesario profundizar las concesiones otorgadas mutuamente, se aprobó, en reunión intra-MERCOSUR a fines de junio, una propuesta de modalidades para la ampliación y profundización del acuerdo, que incluye los siguientes aspectos: (1) las preferencias de 10% y 30% ya existentes en el acuerdo serían ampliadas a 30% y 50%, respectivamente; y (2) se otorgaría el margen mínimo de preferencia de 20% al 50% del universo arancelario, mediante intercambio de listas de pedidos y, una vez definidas las listas de ofertas, indicación de los intereses prioritarios.

Las declaraciones de representantes del gobierno indio, efectuadas durante los preparativos para la reunión del Foro de Cooperación entre India, Brasil y África del Sur (IBAS), que se llevó a cabo en septiembre de 2006 en Brasilia, dan a entender que existe gran interés por reforzar los lazos de cooperación en sectores estratégicos como energía, infraestructura, tecnología de la información y agricultura. No se observa el mismo entusiasmo en relación con la profundización del acuerdo comercial.

- MERCOSUR-SACU -

Las negociaciones entre el MERCOSUR y la SACU se entablaron a partir de las negociaciones encabezadas por la Comisión Negociadora del Acuerdo Marco MERCOSUR-África del Sur, suscripto el día 15 de diciembre de 2000, con el objetivo de crear un área de libre comercio. En octubre de 2003, las negociaciones pasaron a incorporar todos los países integrantes de la SACU, formada por Sudáfrica, Namibia, Botswana, Lesotho y Suazilandia.

En diciembre de 2004, al cabo de tres rondas de negociaciones, se suscribió un Acuerdo de Preferencias Arancelarias Fijas durante la Reunión de Cumbre del MERCOSUR, realizada en Belo Horizonte. Sin embargo, aún quedan cuestiones pendientes de resolución acerca de la reciprocidad de las concesiones. Por lo tanto, el acuerdo continúa en negociación y, por ende, aún no ha entrado en vigencia. Al igual que con el caso del Acuerdo con India, la protección legal del MERCOSUR para ese tipo de negociación está dado por el artículo 27 del Tratado de Montevideo de 1980.

CUADRO 22
CARACTERÍSTICAS DE LAS PROPUESTAS DEL ACUERDO MERCOSUR-SACU

Oferta MERCOSUR			Oferta SACU		
Margen de Preferencia	Número de partidas	Arancel Medio del AEC	Margen de Preferencia	Número de partidas	Arancel medio SACU
Ítems con aranceles <i>ad valorem</i>					
10	94	13,51	10	256	18,05
25	78	8,03	25	94	7,99
50	34	7,41	50	157	7,96
100	752	1,73	100	419	0,25
Ítems con aranceles específicos					
			25	9	
			50	4	
			100	12	
<i>Total</i>	<i>958</i>	<i>---</i>	<i>Total</i>	<i>951</i>	<i>---</i>

Fuente: Elaborado por NEGINT/CNI a partir de información extraída del acuerdo MERCOSUR-SACU, SECEX/MDIC y TRAINS/WITS.

Se negociaron preferencias para el comercio de cerca de 1.900 partidas, 958 de ellas otorgadas por el MERCOSUR en la nomenclatura NCM y 951 otorgadas por la SACU en su nomenclatura. Los márgenes de preferencias son del 10%, 25%, 50% y 100%. En la oferta del MERCOSUR, la casi totalidad del valor de comercio fue otorgada con un margen de preferencia del 100%, si bien la media del AEC para esos productos es baja: 1,7%. En la oferta de la SACU se da un fenómeno semejante: un volumen considerable de la oferta recibe un margen de preferencia del 100%, pero cuenta con aranceles *ad valorem* bajos.

En febrero de 2006, el MERCOSUR, bajo la presidencia de Argentina, acordó remitir a la SACU una propuesta para proseguir la negociación. La reunión se llevó a cabo en Pretoria los días 28 y 29 de agosto. Las discusiones incluyen el debate de un paquete de ampliación del acuerdo, que incluye productos de los siguientes sectores: automóviles, autopartes, textiles, frutas, jugos, dulces en almíbar y pesca. También se encuentran en estudio nuevas preferencias a ser otorgadas por la SACU solamente a Paraguay y Uruguay en cueros, soja, lácteos y carnes.

- Un acuerdo trilateral de libre comercio -

Los días 2 y 3 de agosto de 2005, se celebró la primera reunión entre funcionarios del MERCOSUR, la SACU e India para estudiar la posibilidad de suscribir un acuerdo trilateral que, por iniciativa del MERCOSUR (Brasil), incluiría el acceso a mercados de bienes y servicios e inversiones. Ese acuerdo, en principio de libre comercio, deberá cubrir el 80% del comercio.

A comienzos de 2006, el MERCOSUR propuso la creación de un Grupo de Trabajo para explorar modalidades para el proceso de liberalización. Durante el transcurso del IBAS, a celebrarse en septiembre en Brasilia, ese Grupo se instalará para estudiar la negociación del libre comercio. Se debe reconocer que esa iniciativa tendrá dificultades para avanzar en el corto plazo. Para obtener resultados más efectivos se deben profundizar los acuerdos ya negociados.

Consejo de Cooperación del Golfo e Israel: influencias del contexto internacional

El Acuerdo Marco de Cooperación Económica entre los países del MERCOSUR y del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), suscripto en mayo de 2005, constituye el primer paso para la construcción de un mecanismo de promoción de las relaciones bilaterales. Con el objetivo de establecer un ambiente propicio para la expansión del comercio y las inversiones, el acuerdo pretende: (i) profundizar el intercambio de informaciones sobre comercio exterior; (ii) eliminar barreras arancelarias y no arancelarias; (iii) incentivar las relaciones empresarias; (iv) promover la capacitación y transferencia de tecnología y (v) fomentar los flujos de capitales, a través del impulso de emprendimientos conjuntos y la facilitación de inversiones corporativas en áreas tales como comercio, agricultura e industria.

A pesar de que ese acuerdo puede propiciar oportunidades nada despreciables para el crecimiento de las exportaciones del MERCOSUR, la motivación del bloque para mantener negociaciones con el CCG está relacionada con la política brasileña de fomento del diálogo Sur-Sur. No fue por casualidad que el Acuerdo Marco fue suscripto en ocasión de la Cumbre América del Sur-Países Árabes, que se llevó a cabo en Brasilia, los días 10 y 11 de marzo de 2005.

El Comunicado Conjunto de los presidentes de los países miembros del MERCOSUR, de diciembre de 2005, ratifica el compromiso de iniciar negociaciones de libre comercio sobre el acceso a mercados de bienes, servicios e inversiones. En una reunión preparatoria realizada en Riad, en noviembre de aquel año, los países habían acordado el propósito de concluir las negociaciones en 2006.

Las partes están abocadas a la elaboración de las listas iniciales de pedidos de bienes y las ofertas iniciales de servicios e inversiones con el formato de listas positivas. Los días 2 y 3 de septiembre de 2006, se llevaría a cabo una reunión conjunta para evaluar la propuesta metodológica presentada por el MERCOSUR para un acuerdo de libre comercio. Esa propuesta consta de los siguientes elementos: cronograma de desgravación automática en ocho años, con un margen de preferencia inicial del 10% en el primer año, ampliada en 10 puntos porcentuales hasta el sexto año y en 20 puntos porcentuales los dos últimos años (10%, 20%, 30%, 40%, 50%, 60%, 80% y 100%).

A partir de la respuesta de Israel ante la iniciativa del MERCOSUR de estrechar relaciones con los países del CCG, el bloque también entabló negociaciones comerciales con Israel. Ambas partes intercambiaron listas de pedidos y ofertas en el primer semestre de 2006. Las ofertas cubrían el 90% del comercio y se organizaron en canastas de desgravación inmediata, en cuatro, ocho y diez años. El cronograma de esas negociaciones buscaba guardar paralelismo con el de las negociaciones MERCOSUR-CCG. A pesar de ello, se observa que, aunque las dos iniciativas tienen como objetivo eliminar los aranceles para una parte sustancial del comercio, las metodologías propuestas para la desgravación arancelaria son diferentes.

Ante los acontecimientos de la guerra de El Líbano, los presidentes de los países del MERCOSUR, en la Cumbre de Córdoba, suscribieron una declaración en la que manifestaron su preocupación por la situación en Medio Oriente. Para concretar nuevos entendimientos será necesario aguardar hasta la superación del conflicto.

Egipto y Marruecos: procesos paralizados

En 2004 se suscribió el Acuerdo Marco MERCOSUR-Egipto, aprobado por la Decisión 16/04, de julio de ese año. Ese acuerdo definió la negociación en dos etapas: firma de un acuerdo de preferencias fijas y negociación posterior del área de libre comercio.

El gobierno brasileño publicó en el Boletín Oficial del 29 de octubre de 2004 la Circular N° 68 de la Secretaría de Comercio Exterior, donde se informa que se habrán de realizar rondas de negociación

tendientes al establecimiento de un acuerdo comercial de preferencias arancelarias fijas. A tal efecto, los gobiernos encararon las tareas preparatorias de elaboración de listas de intereses, que deben incorporar el concepto de reciprocidad. En septiembre de 2006 todavía no se había previsto la realización de la primera ronda de negociaciones.

En noviembre de 2004, también se suscribió -durante la visita del rey Mohammed VI a Brasil- el Acuerdo Marco MERCOSUR-Marruecos, que estipula la negociación de un acuerdo de preferencias fijas como requisito previo para la negociación del área de libre comercio.

Al igual que en el caso de Egipto, el gobierno brasileño publicó en su Boletín Oficial del 20 de enero de 2005 la Circular N° 4 de la Secretaría de Comercio Exterior, donde informa que se llevarán a cabo rondas de negociación entre el MERCOSUR y Marruecos. De esta forma da inicio al proceso de consultas sobre productos de interés del sector privado, según el concepto de reciprocidad. Luego del lanzamiento de la iniciativa, no se produjo ningún resultado posterior de dichas negociaciones.

MERCOSUR-Canadá: a la espera del ALCA

El Primer Ministro canadiense, Paul Martin, realizó una visita de trabajo a Brasilia el 23 de noviembre de 2004, invitado por el Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. El Comunicado Conjunto de la reunión expresa que los gobiernos "acordaron promover la ampliación de las relaciones comerciales entre el MERCOSUR y Canadá, por medio de la negociación de acceso a los respectivos mercados, en las áreas de bienes, servicios e inversiones, en el contexto del establecimiento de una futura Área de Libre Comercio de las Américas".

Las autoridades canadienses siempre se mostraron reticentes a avanzar en la concreción de un acuerdo bilateral por fuera del marco de las negociaciones del ALCA. Al cabo de reuniones celebradas entre ambas partes en el primer semestre de 2005, representantes del Ejecutivo canadiense anunciaron que procurarían obtener mandato negociador para iniciar las negociaciones bilaterales. Al no haberse obtenido tal mandato, los representantes de ambas partes informaron que las tratativas se reanudarían en 2006, lo que, hasta el momento, no ocurrió.

MERCOSUR-Cuba: acuerdo anunciado en la Cumbre de Córdoba

Todos los países del MERCOSUR mantenían acuerdos bilaterales con Cuba al amparo del artículo 25 del Tratado de Montevideo de 1980. Dicho artículo habilita a los países de la ALADI a suscribir acuerdos con otros países latinoamericanos que no sean miembros de la Asociación. En noviembre de 1998, Cuba fue aceptada en la ALADI y pasó a ostentar la categoría de miembro pleno a partir del 26 de agosto de 1999, luego de dar cumplimiento a los requisitos legales pertinentes.

En julio de 2006, con la presencia de Fidel Castro en la Reunión Cumbre del MERCOSUR, celebrada en la ciudad de Córdoba, se suscribió el ACE entre el MERCOSUR y Cuba, celebrado en el marco de la ALADI. El acuerdo establece un programa de liberalización comercial a través de la multilateralización de las preferencias vigentes en acuerdos anteriores, de naturaleza bilateral. Las principales características del acuerdo son las siguientes:

- Preferencias MERCOSUR: multilateralización de preferencias otorgadas por los países del MERCOSUR a Cuba para una lista de cerca de 1.240 productos.
- Preferencias Cuba: multilateralización de preferencias otorgadas por Cuba a los países del bloque para 2.780 productos.

- Cronogramas: 10 cronogramas de liberalización arancelaria: un cronograma de liberalización completa de derechos aduaneros (100% de margen de preferencia - MP) con una duración de 4 años; 2 cronogramas de 3 años con MP finales de 90% y 80%; 4 cronogramas de 2 años con MP finales de 75% a 60%; un cronograma de un año con MP final del 50%; y 2 cronogramas con MP finales de 35% y 33% en enero de 2007.
- Régimen de Origen: cambio de clasificación arancelaria o, en caso que ésta no sea practicable, el valor CIF de los materiales no originarios de los países signatarios no podrá superar el 50% del valor FOB del producto final (60% en el caso del Paraguay).
- Vigencia: entrada en vigor bilateral entre los países que hayan comunicado a la ALADI la incorporación del acuerdo a sus legislaciones nacionales. Las partes podrán determinar la aplicación provisoria del acuerdo, de conformidad con sus respectivas legislaciones.

MERCOSUR-México: avances en los entendimientos bilaterales

En julio de 2002, se suscribió un Acuerdo Marco (ACE 54) para la creación de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y México. De acuerdo con la cláusula de vigencia del acuerdo, el mismo debería entrar en vigor el día 5 de enero de 2006.

A pesar de varias manifestaciones de interés por parte de las autoridades mexicanas y de algunos de los socios del MERCOSUR por promover un acercamiento más profundo entre México y MERCOSUR -mucho se habló de la incorporación de México al bloque-, todas las iniciativas de negociación en los últimos años se dieron en el ámbito de los instrumentos bilaterales (Brasil-México, Argentina-México y Uruguay-México).

México y Uruguay ya alcanzaron un acuerdo de libre comercio que cubre una parte sustancial del intercambio comercial entre los dos países. El ACE N° 60 se firmó en noviembre de 2003 y fue puesto en vigencia por ambas partes en junio de 2004. Ese acuerdo representa una sustancial excepción a la unión aduanera del MERCOSUR, pero Uruguay obtuvo el permiso de los demás socios para firmar el acuerdo.

En el primer semestre de 2006, México y Argentina suscribieron un acuerdo en virtud del cual se amplía el ACE N° 6 que ya se encuentra vigente. El número de partidas incluidas en el nuevo acuerdo representa el 18% del intercambio total entre ambos países (AB INTRA [mayo 2006] N° 17). Las preferencias negociadas se dividen en tres categorías para la desgravación total de aranceles: liberalización inmediata, a cinco años y a diez años.

En julio de 2002, se suscribió el ACE N° 53 entre Brasil y México, que establece preferencias fijas para unas 800 partidas NALADI/SA. Producto de cuatro años de negociaciones entre los dos países, el proceso de incorporación del acuerdo a la normativa interna fue más largo en México que en Brasil. El ACE 53 fue incorporado a la legislación brasileña en septiembre de 2002, pero en México recién ocurrió en mayo de 2003.

El ACE N° 55 suscripto en 2002 entre el MERCOSUR y México, establece el comercio de productos automotores, bienes nuevos, comprendidos en los códigos de la NALADI/SA, con las respectivas descripciones: automóviles; vehículos de peso total con carga de hasta 8.845 kg. (comerciales livianos, chasis con motor, cabina y carrocería para esos vehículos, camiones y chasis con motor y cabina de peso total con carga de hasta 8.845 kg.); tractores agrícolas, cosechadoras, maquinaria agrícola autopropulsada y maquinaria vial autopropulsadas; y autopartes para la producción de los vehículos mencionados en este párrafo, inclusive las destinadas al mercado de reposición.

En agosto de 2006, se llevaron a cabo encuentros en Brasilia para la revisión de esos acuerdos. México manifestó interés en rever el Acuerdo Automotor (ACE N° 55), en lo concerniente a negociaciones sobre ómnibus y camiones, cuyas preferencias deben entrar en vigor recién en 2011. Por su parte, Brasil presentó la siguiente propuesta de ampliación del acuerdo bilateral ACE N° 53:

- inclusión del universo arancelario con preferencia lineal del 30%
- las preferencias superiores que ya benefician los productos del ACE N° 53 serían respetadas y
- los productos que integran a lista de excepciones de la Preferencia Arancelaria Regional de la ALADI - PAR N° 4) recibirían una preferencia lineal del 20%.

En últimos años, el crecimiento de la envergadura de México como mercado de destino de las exportaciones de los países del MERCOSUR, viene atrayendo el interés de los países del bloque por profundizar los instrumentos ya existentes. Resulta curioso que ese interés creciente, combinado con las manifestaciones positivas de los representantes del gobierno mexicano, aún no haya sido suficiente para impulsar el avance las negociaciones que posibilitarían la aplicación efectiva del ACE 54 (un área de libre comercio México-MERCOSUR).

Pakistán: el integrante más reciente de la lista de países con negociaciones abiertas con el MERCOSUR

En julio de 2006, en la Reunión Cumbre del MERCOSUR, en Córdoba, Argentina, se suscribió el Acuerdo Marco de Comercio entre el MERCOSUR y Pakistán. En dicho acuerdo se fijaron las bases para el inicio de negociaciones sobre acuerdos preferenciales conducentes, progresivamente, a un Acuerdo de Libre Comercio. El acuerdo determina la creación de un Comité de Negociaciones que deberá intercambiar informaciones sobre aranceles y condiciones de acceso a mercados, así como establecer criterios para la negociación de un Área de Libre Comercio. El acuerdo entrará en vigor 30 días después de la última notificación de los países acerca del cumplimiento de las formalidades legales internas.

F. La Ronda de Doha y sus posibles impactos sobre el AEC del MERCOSUR

Las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC constituyeron la principal prioridad de la política comercial brasileña en los últimos dos años.⁴⁷ Esa prioridad se refleja en la agenda del MERCOSUR de dos maneras: primero, subordina las negociaciones regionales en las que participen países desarrollados a la evolución de las negociaciones multilaterales y, segundo, aumenta la presión para que los países del bloque actúen en forma más coordinada en los foros de la OMC.

La actuación de Brasil como líder del Grupo de los Veinte (G-20) y representante del grupo en instancias informales de negociación en la OMC -grupos informales de tamaño reducido que se reúnen con el fin de resolver las divergencias- hace más difícil que el país avance, por ejemplo, hacia el logro de entendimientos con la UE, en el marco de las negociaciones MERCOSUR-UE. Con el concepto de *single pocket* (principio de no acumulación o desdoblamiento de contingentes) la UE hizo depender de manera clara las concesiones en materia de agricultura en el frente regional a la magnitud del esfuerzo para la liberalización agrícola en el frente multilateral. La conclusión de un acuerdo regional que pueda incidir en la capacidad europea de ofrecer acceso a productos agrícolas en el frente multilateral puede afectar los intereses de otros miembros del G-20.

⁴⁷ Luego de la Reunión Ministerial de la OMC en Cancún y de la creación del G-20, Brasil fue invitado a participar en los pequeños grupos informales integrados por los principales actores de la OMC, cuyo objetivo es proponer soluciones para los principales *impasses* en las negociaciones. Últimamente, se ha destacado la actuación del Grupo de los Seis (G-6), integrado por Estados Unidos, la UE, Japón, Australia, India y Brasil.

Más importante es el impacto de la actuación coordinada de los socios del MERCOSUR sobre la Ronda. En la OMC, el MERCOSUR no actúa como bloque. En la reunión extraordinaria del GMC en diciembre de 2004, se creó un grupo *ad hoc* de consulta y coordinación para las negociaciones de acceso a mercados en la OMC. Si actuar como bloque es importante en las otras áreas, en temas que tengan incidencia en los aranceles de importación la coordinación es imprescindible, ya que los mismos han de repercutir en el AEC del MERCOSUR.⁴⁸

Si bien el grupo se ha reunido, la actuación en Ginebra aún no refleja esa coordinación, en particular en las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA). En agricultura, la coordinación se produce de manera implícita, ya que todos los países del MERCOSUR son ahora miembros del G-20,⁴⁹ que presenta su posición en nombre de todos sus integrantes. Pero en lo que concierne al AMNA, no existe un grupo de intereses en el que participen los cuatro países. Tan sólo Argentina y Brasil vienen actuando de manera coordinada. Los dos países presentaron en 2005 una propuesta conjunta ante India, que se conoció como la fórmula ABI, y, más recientemente, han trabajado en el ámbito del AMNA-11, grupo de países que ha venido realizando presentaciones conjuntas en las negociaciones sobre productos industriales. Paraguay y Uruguay no integran este grupo. En materia de servicios, como las negociaciones se refieren a propuestas individuales de cada país, no existe ningún tipo de coordinación.

Aunque la Ronda se haya interrumpido, ante la imposibilidad de alcanzar el consenso en torno de las modalidades de liberalización en materia de agricultura y productos industriales, es importante analizar el estadio en que se estancaron las negociaciones y la medida en que algunos de los temas en debate afectan al MERCOSUR.

Agricultura

El único avance concreto logrado en esta materia fue la definición de fechas para la eliminación de las subvenciones a la exportación (2013) y la eliminación de las subvenciones a la exportación para el algodón en 2006. En los demás temas de la agenda agrícola persisten los *impasses*. La Declaración Ministerial de Hong Kong, de diciembre de 2005, registra, en síntesis, la siguiente situación:

- Eliminación de las subvenciones a la exportación para fines de 2013. Ésta se concretará de manera progresiva, de modo que una parte sustancial se realice para fines de la primera mitad del período de aplicación hasta el año 2010.
- Ayuda interna. Habrá tres bandas para las reducciones, con mayores recortes lineales en las bandas superiores. Todos los países en desarrollo estarán comprendidos en la banda inferior.
- Acceso a los mercados. Este es uno de los temas de mayor relevancia de la Ronda para el MERCOSUR. Aún no se ha llegado a ninguna decisión sobre el trato de los productos sensibles, los productos especiales y las salvaguardias especiales, definiciones que pueden afectar directamente las pretensiones ofensivas de los países del MERCOSUR, que se concentran en pocos productos. Está en curso un intenso debate sobre la reducción arancelaria media para productos agropecuarios, tema que se mantuvo como cuestión de interés prioritario hasta la suspensión de las negociaciones.
- Algodón. Los países desarrollados deberán eliminar las subvenciones a la exportación para este producto en el año 2006 y otorgar trato "libre de aranceles y de contingentes" a las exportaciones de los

⁴⁸ Es importante mencionar que subsisten algunas incongruencias entre los aranceles consolidados por los países del MERCOSUR en la OMC y los niveles aplicados por el AEC. Uno de los objetivos del grupo de consultas sería la elaboración de una propuesta que permitiese eliminar esas incongruencias como parte de la implementación de los compromisos de la Ronda.

⁴⁹ Uruguay, que no era miembro original, se incorporó al grupo en marzo de 2005.

países menos adelantados (PMAs). Este tema afecta directamente a cuatro países centroafricanos que no conseguían competir con las subvenciones de Estados Unidos.

En julio de 2006, cuando se suspendieron las negociaciones de la Ronda, los principales conflictos se centraban, justamente, en la magnitud de la reducción de la medida de la ayuda interna a la producción y la reducción arancelaria para los productos agrícolas. Estados Unidos, que había presentado una oferta de reducción de las subvenciones internas -considerada insuficiente por el G-20 y la UE-, exigía recortes más sustanciales en los aranceles de los países europeos y los miembros del G-20.

Productos industriales (AMNA)

El mandato definido en la Declaración Ministerial de Doha, de noviembre de 2001, determina las negociaciones de la Ronda sobre productos industriales tendrán por finalidad "reducir o, según proceda, eliminar los aranceles, incluida la reducción o eliminación de las crestas arancelarias, los aranceles elevados y la progresividad arancelaria, así como los obstáculos no arancelarios, en particular respecto de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo. La cobertura de productos será amplia y sin exclusiones a priori. En las negociaciones se tendrán plenamente en cuenta las necesidades e intereses especiales de los países en desarrollo y menos adelantados participantes, previendo, entre otras cosas, que no haya una reciprocidad plena en los compromisos de reducción, de conformidad con las disposiciones pertinentes del artículo XXVIII bis del GATT de 1994 y las disposiciones citadas en el párrafo 50 infra de la Declaración de Doha (...)"

El Programa de Trabajo, aprobado en julio de 2004, establece que las negociaciones sobre productos industriales deberán incluir los siguientes elementos principales: (i) la adopción de una fórmula no lineal a ser aplicada sobre los aranceles consolidados por los países miembros en la OMC; (ii) el aumento del grado de consolidación de las líneas arancelarias aún no consolidadas; (iii) el uso de flexibilidades para el tratamiento de los productos sensibles de los países en desarrollo en la liberalización de los productos industriales (iv) la negociación de acuerdos sectoriales de eliminación o armonización arancelaria, en particular respecto de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo.

La combinación de esos elementos debe determinar el grado de apertura que resulte de las negociaciones sobre productos industriales. Cuando se suspendieron las negociaciones, en julio de 2006, los entendimientos en relación con esos elementos convergían hacia la siguiente situación:

Fórmula: adopción de una fórmula suiza simple, con dos coeficientes (uno para países en desarrollo y otro para países desarrollados).

$$\text{Fórmula suiza: } t_{\text{Suizo}} = \frac{\alpha \times a_{\text{Consolidado}}}{\alpha + a_{\text{Consolidado}}} \quad \alpha = 1, \dots, 8, \dots, 30, \dots$$

Esa fórmula introduce una corrección no lineal en la estructura arancelaria, ya que promueve reducciones mayores en los aranceles más altos y reducciones menores en los aranceles más bajos. Da por resultado una estructura arancelaria más homogénea, con menor dispersión entre los aranceles. Una vez acordada la fórmula, el debate se centró en la definición de los coeficientes a ser aplicados. Es importante destacar que cuanto más elevado es el coeficiente menor será la reducción obtenida al aplicar la fórmula. Ésa es la razón por la que se adoptan dos coeficientes, uno (menor) para países desarrollados y otro (mayor) para países en desarrollo. El debate central se ha trasladado ahora a la brecha entre los dos coeficientes.

Otro aspecto importante a destacar es que la fórmula se aplicará sobre los aranceles consolidados por los países en la OMC. Con rarísimas excepciones, los aranceles consolidados por los miembros del MERCOSUR en la OMC son bastante superiores a los aranceles efectivamente aplicados por cada uno de los socios (el AEC con sus excepciones nacionales).⁵⁰ Eso significa que parte del recorte no tendrá por resultado una reducción arancelaria efectiva, dada la distancia existente entre los aranceles aplicados y los consolidados. Por ejemplo, Brasil consolidó la mayoría de sus partidas arancelarias en 35%, pero aplica efectivamente ese nivel tan sólo en automóviles y calzados. En el AEC original, el nivel más elevado previsto es de 20%, si bien Brasil y Argentina aplican un 35% a causa del régimen automotor.

El Cuadro 23 presenta un ejercicio de simulación sobre los impactos de la aplicación de la fórmula suiza con varios coeficientes diferentes en los parámetros del AEC, a partir de la estructura arancelaria que Brasil consolidó en la OMC.

CUADRO 23
NEGOCIACIONES SOBRE ACCESO A LOS MERCADOS - AMNA

Resumen de la aplicación de la fórmula suiza en el arancel consolidado brasileño - Varios coeficientes

Estadísticas	AEC	Fórmula suiza							
		Coeficientes							
		8	10	15	20	23	25	30	35
Media	10,77	6,20	7,35	9,79	11,74	12,73	13,34	14,68	15,81
Moda	14,00	6,51	7,78	10,50	12,73	13,88	14,58	16,15	17,50
Mediana	14,00	6,51	7,78	10,50	12,73	13,88	14,58	16,15	17,50
DP	6,77	0,66	0,84	1,27	1,67	1,90	2,04	2,38	2,68
Máximo	35,00	6,51	7,78	10,50	12,73	13,88	14,58	16,15	17,50
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Media de reducción arancelaria (%)		77,71	73,74	65,43	58,85	55,51	53,50	49,05	45,30
Partidas "perforadas"		6.059	6.005	5.456	4.933	4.933	3.413	2.450	2.297

Fuente: Elaborado por NEGINT/CNI con base en las informaciones del MDIC.

En general, los países desarrollados y muchos países en desarrollo defienden coeficientes cercanos a 15 para los países en desarrollo, mientras que, para los desarrollados, el coeficiente sería de alrededor de 10. Brasil y Argentina dieron a entender informalmente que podrían aceptar el coeficiente 30 como umbral inferior. En los días previos a la última reunión del G-6, en Ginebra, los negociadores brasileños dieron señales de que estarían dispuestos a aceptar el coeficiente 23 si se registra una mejora efectiva en las ofertas de liberalización agrícola.

El coeficiente de 15, que defienden muchos de los países de la OMC, llevaría el arancel máximo brasileño a 10,5% y el medio, a 9,8%. En ese caso, habría 5.456 partidas arancelarias "perforadas", con una reducción media de 65,4%, lo que indica que es necesario efectuar una revisión más amplia del AEC.

El coeficiente de 23, que fue mencionado por negociadores brasileños en las últimas tratativas en procura de consenso en Ginebra, corresponde a un nuevo arancel máximo de 13,88% y medio de 12,73%. Se observa que el número de productos "perforados" es de 4.933, cifra idéntica a la que resulta de aplicar el coeficiente 20. Eso ocurre porque, como la estructura del AEC está organizada en niveles arancelarios que

⁵⁰ Paraguay tiene aranceles consolidados inferiores a los de los demás miembros.

varían de 2 en 2 puntos porcentuales, la definición del arancel máximo en 13,88% correspondería en el AEC al nivel de 12%, y lo mismo ocurriría de aplicarse el coeficiente 20, que llevaría el arancel máximo a 12,73%, que también corresponde a 12% en el AEC.

Ese ejercicio, que debería ser replicado para la estructura arancelaria consolidada por cada uno de los socios del MERCOSUR en la OMC, da una a dimensión de los ajustes del AEC que deberán resultar de las negociaciones de productos industriales, si se logra culminar la Ronda de Doha. En líneas generales, se observa que cuanto menor es el coeficiente definido, mayor será el consiguiente grado de apertura y más homogénea se volverá la estructura del AEC.

- Flexibilidades -

Las flexibilidades son mecanismos de escape para resolver las complejidades de los productos sensibles de los países en desarrollo. Éstas implican la adopción de coeficientes diferentes para el cálculo de la fórmula de reducción arancelaria, la posibilidad de tener un pequeño porcentaje de productos sujetos a reducciones inferiores a las de la fórmula, por ejemplo, y mayores plazos para el cumplimiento de los compromisos.

Esas flexibilidades deben incorporar dos conceptos: reciprocidad asimétrica (que significa que los países desarrollados deben hacer esfuerzos de apertura relativamente mayores) y trato especial y diferenciado para los países en desarrollo (para posicionar sus productos sensibles). Si bien el documento no define de qué manera se ha de incorporar la reciprocidad asimétrica, varios países vienen abogando por la adopción de dos coeficientes para la fórmula: un coeficiente menor para los países desarrollados y uno mayor para los países en desarrollo, lo que demandará esfuerzos de liberalización relativamente mayores por parte de los países desarrollados, tal como quedó dicho más arriba.

Si se les confiere trato especial y diferenciado, los países en desarrollo gozarán de plazos mayores para el cumplimiento de los compromisos de reducción arancelaria y podrán aplicar reducciones inferiores a las calculadas por la fórmula para un pequeño porcentaje de sus líneas arancelarias. Si bien aún resta definir ese porcentaje, el último documento del presidente del grupo de negociación del AMNA apuntaba a un porcentaje de 10% de líneas arancelarias que podrían estar sujetas a reducciones inferiores a la establecida por la fórmula (por lo menos, la mitad del recorte), siempre que esas líneas no superen el 10% del valor total de importaciones de productos industrializados del país. Como alternativa, el país podría mantener, como excepción, líneas arancelarias sin la aplicación de ningún recorte respecto del 5% de las líneas arancelarias, siempre que la cantidad de productos que ha de recibir ese trato no supere el 5% del total de las importaciones de productos industrializados.

La decisión acerca de los productos que cada uno de los miembros del MERCOSUR podrá incluir en las listas de productos sensibles también requerirá de esfuerzos de coordinación intra-bloque, ya que, para respetar el AEC, los productos exceptuados deberán recibir igual trato en todos los países. Ésa será, ciertamente, una negociación delicada. Como ya se hizo evidente en otros frentes de negociación, los productos sensibles en el sector industrial varían enormemente entre los socios del MERCOSUR. Como el número total de líneas arancelarias no puede superar un determinado porcentaje del valor de las importaciones por país, la decisión sobre los productos a ser incluidos en esa lista deberá superar complejos conflictos de intereses entre los socios.

- Acuerdos sectoriales -

Los acuerdos sectoriales para la eliminación o armonización de aranceles son considerados una de las modalidades centrales del proceso de liberalización arancelaria de productos industriales de la Ronda. Esa

modalidad ha sido objeto de encendidos debates, ya que algunos países están fuertemente decididos a conseguir la eliminación completa de los aranceles para algunos sectores de su interés, mientras que otros se resisten a aceptar la participación obligatoria en esas iniciativas. Para no complicar aún más las dificultades en esa cuestión, se resolvió que la participación de los países en esos acuerdos será de carácter voluntario, pero será necesario reunir una masa crítica significativa en cuanto al número de participantes para la conclusión de cualquier acuerdo sectorial.

Brasil y Argentina se han venido rehusando a participar de los grupos informales de trabajo establecidos para evaluar la posibilidad de negociar acuerdos en algunos sectores. Para mantener la coherencia con el AEC, la eventual participación de cualquier país del MERCOSUR en acuerdos sectoriales debería coordinarse con los demás socios. Caso contrario, uno de los socios estará acordando la reducción o eliminación de aranceles en un determinado sector, sin que esos compromisos estén reflejados en el AEC.

- Otros temas -

Aparte de esas modalidades de negociaciones arancelarias, hay otros temas en discusión en la Ronda que habrán de repercutir en los compromisos del MERCOSUR. Entre ellos cabe mencionar la negociación sobre la eliminación de aranceles para bienes ambientales. La misma definición de bienes ambientales viene suscitando un prolongado debate, ya que ese tema fue incluido en la Declaración Ministerial de Doha sin que se explicitara un concepto para esa categoría de productos. Algunos países ya presentaron extensas listas de productos que consideran que califican como bienes ambientales. Muchos de esos productos son de uso dual, lo que significa que no se emplean exclusivamente para fines ambientales. Argentina presentó una propuesta para que se aclare la definición de los bienes ambientales; en dicha moción propugna que cada país pueda eliminar los aranceles de importación para aquellos bienes que sean utilizados para el desarrollo de proyectos ambientales nacionales.

Otro tema saliente fue el compromiso asumido durante la Reunión Ministerial de la OMC en Hong Kong, en virtud del cual los países desarrollados y los países en desarrollo que estén en condiciones de adherir al programa concederán libre acceso, o sea, trato "*libre de aranceles y de contingentes*", para todos los productos originarios de los países menos adelantados hasta el año 2008. En respuesta a las preocupaciones en torno del nivel de competitividad de algunos productos específicos de esos países, está prevista la posibilidad de que el país otorgante exceptúe hasta el 3% de las líneas arancelarias. Ese compromiso no forma parte del *single undertaking* (compromiso único) de la Ronda de Doha; o sea, será adoptado independientemente de la conclusión de las negociaciones globales.

El gobierno brasileño anunció que tiene la intención de conceder acceso libre a los 32 países menos adelantados que son miembros de la OMC y ya inició consultas con el sector privado para definir criterios, excepciones y normas de origen. La concesión de esos beneficios también debería efectuarse de manera coordinada con los socios del MERCOSUR. Si los demás miembros del MERCOSUR no están dispuestos a participar de esa iniciativa, Brasil deberá solicitar una dispensa (*waiver*) a sus socios del bloque para aplicar las concesiones unilateralmente.

La Ronda de Doha es la primera negociación multilateral luego de la implementación de la unión aduanera en el MERCOSUR. Sin embargo, incluso después de la creación del bloque, los países miembros continuaron actuando a título individual en la OMC. Últimamente procuraron establecer alguna forma de coordinación, todavía muy incipiente. Cabe observar que la presentación de documentos de negociación y la definición de posiciones negociadoras siguen siendo conducidas por los gobiernos nacionales, con un reducido grado de articulación de los socios. Más recientemente, un mayor acercamiento de intereses entre Argentina y Brasil ha posibilitado una mayor articulación entre los dos países en las negociaciones de

productos industriales. El G-20 también contribuyó para dar un marco común a la actuación de cada país en las negociaciones sobre agricultura.

Aún no está claro cuál será el futuro de la Ronda. Durante la reunión del G-20, en septiembre de 2006, con la participación de los principales actores de las negociaciones, el director general de la OMC, Pascal Lamy, anunció que se deberán reanudar las negociaciones a más tardar en marzo de 2007. De retomarse efectivamente las negociaciones de la Ronda, será necesario definir compromisos específicos de liberalización arancelaria que pueden resultar afectados por varias de las modalidades de negociación. Deberán intensificarse las tareas de coordinación intra-MERCOSUR. Esa también podrá ser una oportunidad para corregir las discrepancias existentes actualmente entre los aranceles consolidados por cada país del bloque durante la Ronda Uruguay.

G. La adhesión de Venezuela al MERCOSUR

El día 4 de julio, en Caracas, se suscribió el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR. Las negociaciones del Protocolo de Adhesión fueron breves. Venezuela solicitó formalmente su adhesión al MERCOSUR durante la XV Cumbre Iberoamericana, realizada en Salamanca, España, los días 14 y 15 de octubre de 2005. El 8 de diciembre de 2005 se firmó el Acuerdo Marco para la adhesión de Venezuela al MERCOSUR.

La Decisión N° 28/05 del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, de fines de 2005, determinó que, luego de la aprobación unánime de la solicitud, la negociación entre las partes sobre las condiciones y términos de la adhesión debería necesariamente comprender:

- i. adhesión al tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto y al Protocolo de Olivos de Solución de Controversias;
- ii. adopción del AEC del MERCOSUR, mediante definición de un cronograma de convergencia para su aplicación;
- iii. adhesión de Venezuela al ACE N° 18 y sus Protocolos Adicionales;
- iv. adopción del acervo normativo del MERCOSUR, incluidas las normas en proceso de incorporación;
- v. adopción de los instrumentos internacionales celebrados en el marco del Tratado de Asunción, y
- vi. definición de la modalidad de incorporación a los acuerdos celebrados por el MERCOSUR con terceros países o grupos de países, así como su participación en las negociaciones externas en curso.

Para el desarrollo de esas tareas se creó un Grupo *Ad Hoc* que, a partir de su primera reunión -prevista para mayo de 2006-, tendría un plazo de 180 días, prorrogable por igual período, para presentar al Consejo del Mercado Común los resultados de las negociaciones. La expectativa de los analistas era que, aún en el caso de que las tareas del Grupo se cumplieren de manera ejemplar -contrariando la experiencia del MERCOSUR en lo que respecta a metas y plazos-, ese proceso no se concluiría antes de mediados de 2007. Los negociadores, por otra parte, encontraron fórmulas para reducir el procedimiento y el Protocolo fue suscripto durante la Cumbre Presidencial, celebrada en Buenos Aires en julio de 2006.

Evidentemente, para incorporarse al MERCOSUR, Venezuela necesitaría retirarse de la CAN, puesto que esta también es una unión aduanera y no es posible que un mismo país sea miembro de dos uniones aduaneras a la vez. Venezuela adoptó esta decisión el 22 de abril de 2006, con el argumento que los acuerdos suscriptos por dos de los socios (Perú y Colombia) de la CAN eran incompatibles con las normas del bloque.

Por el Protocolo de Adhesión, Venezuela asume los derechos y obligaciones del Tratado de Asunción, Protocolo de Ouro Preto y Protocolo de Olivos de Solución de Controversias. El país adoptará el acervo normativo del MERCOSUR de manera gradual, a más tardar en cuatro años contados a partir de la entrada en vigencia del Protocolo. No obstante ello, el Protocolo establece que a partir de su entrada en vigencia, Venezuela adquirirá la condición de Estado Parte y participará con todos los derechos y obligaciones del MERCOSUR.

La adopción por parte de Venezuela del AEC y la NCM también se concretará en un plazo máximo de cuatro años a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Adhesión. La definición del cronograma de aplicación del AEC y sus eventuales excepciones estará a cargo de un Grupo de Trabajo creado por el Artículo 11 del Protocolo.

La definición de los plazos para el establecimiento del libre comercio entre los países del MERCOSUR y Venezuela incorpora criterios de asimetría de las economías:

- 1º de enero de 2010: de Argentina y Brasil a Venezuela.
- 1º de enero de 2013: de Paraguay y Uruguay a Venezuela.
- 1º de enero de 2012: de Venezuela a los países del MERCOSUR.

Está previsto un plazo de desgravación más prolongado, que podrá extenderse hasta 2014, para productos sensibles. Por otro lado, Venezuela ofrece desgravación inmediata para los principales productos de la oferta exportable de Paraguay y Uruguay.

La definición de los cronogramas para el cumplimiento de esos plazos también está a cargo del Grupo de Trabajo antes mencionado. El Protocolo aclara que el programa de liberalización será aplicado sobre el total de aranceles y medidas de efecto equivalente, con excepción de lo contemplado en la normativa vigente del MERCOSUR. Durante el período de transición se aplicará al comercio con Venezuela el Régimen de Origen previsto en el ACE 59. Las normas y disciplinas previstas por ese ACE dejarán de regir el comercio entre las partes a más tardar el 1º de enero de 2014.

El Protocolo determina que, a partir de su firma y hasta su entrada en vigencia, Venezuela integrará la Delegación del MERCOSUR en las negociaciones con terceros. En relación con los acuerdos externos ya negociados, el Grupo de Trabajo definirá las condiciones e iniciativas a ser negociadas con terceros países para la incorporación de Venezuela a esos acuerdos.

La entrada en vigencia del Protocolo requiere que el mismo sea ratificado por los Congresos de los cinco países implicados. La Asamblea Nacional de Venezuela lo hizo en tiempo récord: la ratificación del Protocolo fue publicada el 19 de julio de 2006, o sea, apenas 15 días después de su firma. Aunque no se presenten dificultades en los Parlamentos de los demás países, es probable que la entrada en vigencia del instrumento demore algunos meses más.

Venezuela gozará de la condición de Estado Parte apenas opere la entrada en vigencia del Protocolo, si bien, en virtud de los cronogramas previstos, el país no quedará plenamente integrado a la normativa comercial del bloque hasta el año 2014, cuando caduquen las normas del ACE 59 para su comercio con los actuales miembros del MERCOSUR.

Desde el punto de vista de los intereses comerciales de los países del MERCOSUR, la adhesión de Venezuela suscita cuatro cuestiones importantes:

- i. relevancia económica y comercial del nuevo miembro;

- ii. impactos sobre las condiciones de acceso al mercado de Venezuela;
- iii. condiciones de adhesión de Venezuela al AEC del MERCOSUR, y
- iv. influencia da Venezuela en la agenda exterior del bloque.

Venezuela: indicadores económicos

Venezuela registraba, en 2004, un PIB de US\$ 110.100 millones (dólares corrientes) y un PIB per cápita de US\$ 4.250, mayor que el observado para todos los actuales miembros del MERCOSUR. La adhesión del país al MERCOSUR representa un incremento del 14% del PIB total del bloque y de 11% de su población, tomando el mismo año como base.

El comercio exterior representa el 47,8% del PIB venezolano, fruto principalmente del valor relativamente elevado de sus exportaciones, que en 2004 fueron de casi US\$ 40.000 millones. Las ventas externas de Venezuela crecieron de manera significativa en el período reciente debido al desempeño de su principal producto de exportación: el petróleo. Las importaciones venezolanas son mucho más modestas: ascendieron a US\$ 14.700 millones en dicho año, valor bastante inferior al registrado por la Argentina.

CUADRO 24
INDICADORES ECONÓMICOS - MERCOSUR Y VENEZUELA - 2004

Países	PIB (US\$ miles de millones)	PIB <i>per capita</i> (US\$)	Población (millones)	Exportaciones (US\$ millones FOB)	Importaciones (US\$ millones CIF)	Comercio / PIB (%)
Argentina	153,0	4.060	37,7	34.314	23.288	37,7
Brasil	603,8	3.325	181,6	96.475	62.782	26,4
Paraguay	7,0	1.219	5,7	1.626	2.658	61,6
Uruguay	13,3	3.903	3,4	2.931	3.114	45,6
Venezuela	110,1	4.235	26,1	37.987	14.688	47,8

Fuente: FMI, INDEC, SECEX, BCU, BCP y PC-TAS.

La integración al MERCOSUR de un nuevo miembro del porte de Venezuela tiene un impacto moderado en el perfil económico y comercial del bloque. Aunque tenga un PIB per cápita más elevado que la media del bloque, el valor de las importaciones anuales no es muy significativo. El aspecto más saliente en los análisis de costo-beneficio del ingreso de Venezuela en el MERCOSUR es el potencial energético que este país agrega al bloque.⁵¹

Perfil de las relaciones comerciales venezolanas con el MERCOSUR y el mundo

El comercio de cada uno de los miembros del MERCOSUR con Venezuela es poco relevante. El bloque absorbió apenas el 3,3% de las exportaciones venezolanas al mundo, en la media de los años 2003-2004.

⁵¹ Sin embargo, como afirma Peña [2006], la cooperación en materia energética podría desarrollarse sin que fuese necesaria la incorporación plena del país al MERCOSUR.

Esa participación cayó en relación con el bienio 1995-1996. Venezuela tampoco ha sido un mercado importante para las ventas externas de los países del MERCOSUR, tal como muestra el Cuadro 25.

CUADRO 25
EXPORTACIONES DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR Y VENEZUELA - POR DESTINO
Expresado en %

Mercado de Destino	Argentina		Brasil		Paraguay		Uruguay		Venezuela	
	1995/ 1996	2003/ 2004	1995/ 1996	2003/ 2004	1995/ 1996	2003/ 2004	1995/ 1996	2003/ 2004	1995/ 1996	2003/ 2004
Estados Unidos	8,4	10,7	19,2	21,1	4,1	3,4	6,0	16,6	56,0	22,1
América del Sur	45,2	34,9	20,8	19,3	66,5	60,9	55,4	32,5	16,6	4,8
Argentina	---	---	9,8	11,5	9,0	5,8	7,3		0,2	0,0
Brasil	27,0	15,8	---	---	47,5	25,7	18,6		5,8	0,6
Paraguay	2,7	1,4	2,8	0,9	---	---	2,0		0,0	0,0
Uruguay	3,1	1,9	1,7	0,6	3,9	24,2	---		0,1	0,0
Venezuela	1,6	0,9	1,0	1,2	1,8	0,5	0,7		---	-
Demás países	10,8	15,0	5,6	5,1	4,3	4,6	3,8		10,5	4,1
México	0,9	2,8	1,2	3,8	0,5	0,3	0,9	4,0	0,8	1,2
UE (25 países)	20,6	19,2	28,1	24,1	20,5	6,4	19,0	21,3	8,6	6,0
China	2,0	8,0	2,5	5,6	0,0	2,1	5,3	4,1	0,0	0,6
Demás países	22,9	24,3	28,1	26,1	8,3	27,0	13,4	21,5	17,9	65,2
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fuente: PC-TAS Elaboración: FUNCEX.

Del análisis del origen de las importaciones de esos países surge que Venezuela no es un proveedor importante para los países del MERCOSUR. Por su parte, Brasil es un proveedor relativamente importante de productos a Venezuela, ya que es responsable del 7,7% de las importaciones totales del país. Argentina participa con 1,9%, Paraguay con 0,6% y Uruguay con 0,2%.

Es curioso observar que la participación de Estados Unidos en el destino de las exportaciones venezolanas y en el origen de sus importaciones es muy superior a la verificada en las canastas de exportación e importación de los países del MERCOSUR. Otra característica llamativa que surge del análisis de la composición de las exportaciones venezolanas es su elevado grado de diversificación geográfica (Cuadro 26).

El comercio de Paraguay y Uruguay con Venezuela está concentrado en poquísimos productos. Las ventas de algodón, aceite de soja y de girasol responden por el 94% del total exportado por Paraguay a Venezuela. A su vez, Venezuela concentra cerca del 85% de sus ventas a Paraguay en tres productos: tabaco sin elaborar, cables de filamentos artificiales y guatas de fibras sintéticas o artificiales.

Los principales productos exportados por Uruguay a Venezuela son leche, quesos, curtientes inorgánicos, y carnes bovinas. Los diez principales productos exportados por Uruguay a ese país corresponden al 93,4% del total de las ventas uruguayas a Venezuela, mientras que los herbicidas representan el 62% de las ventas venezolanas a Uruguay. Otros productos importados por Uruguay desde Venezuela son navajas y máquinas de afeitar, guatas de fibras sintéticas, medicamentos, etilenglicol, insecticidas, torres y castilletes de hierro fundido y aceites de petróleo.

CUADRO 26
IMPORTACIONES DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR Y VENEZUELA - POR ORIGEN
Expresado en %

Mercado de Origen	Argentina		Brasil		Paraguay		Uruguay		Venezuela	
	1995/ 1996	2003/ 2004	1995/ 1996	2003/ 2004	1995/ 1996	2003/ 2004	1995/ 1996	2003/ 2004	1995/ 1996	2003/ 2004
Estados Unidos	20,4	15,3	23,0	19,0	11,6	3,4	10,8	7,1	43,6	31,8
América del Sur	27,9	38,8	19,0	15,5	48,2	52,7	48,2	47,6	18,0	25,0
Argentina	---	---	11,6	9,3	17,5	21,3	20,8	23,6	2,9	1,9
Brasil	21,6	33,0	---	---	26,5	27,6	23,2	21,2	3,9	7,7
Paraguay	0,7	1,8	1,0	0,7	---	---	0,6	0,5	0,7	0,6
Uruguay	1,3	1,0	1,8	0,9	1,5	2,0	---	---	0,2	0,2
Venezuela	0,4	0,1	1,8	0,5	0,2	0,3	1,4	0,0	---	---
Demás países	3,9	2,8	2,8	4,1	2,5	1,6	2,2	2,3	10,4	14,6
México	2,1	2,7	1,7	1,1	0,6	0,5	1,4	0,9	3,5	4,7
UE (25 países)	29,6	18,7	27,4	25,2	9,9	6,1	19,0	11,4	17,6	18,8
China	2,9	5,7	1,5	5,5	0,0	15,5	1,2	4,6	0,0	2,5
Demás países	17,1	18,9	27,5	33,6	29,7	21,8	19,3	28,4	17,2	17,1
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fuente: PC-TAS Elaboración: FUNCEX.

El comercio de Argentina a Venezuela es ligeramente más diversificado. Diez productos constituyen el 61% del total de las exportaciones argentinas a Venezuela y los mayores valores se registran en las ventas de leche en polvo, aceite de soja y medicamentos. Las ventas argentinas incluyen además productos de mayor valor agregado como chasis con motor para automóviles. En las exportaciones de Venezuela a Argentina predominan los productos de la industria química y petroquímica.

Las relaciones comerciales entre Brasil y Venezuela son más diversificadas. Los diez principales productos exportados por Brasil a Venezuela representan apenas el 32% del total, mientras que, en el caso de Venezuela, los diez principales productos representan el 77% del valor total exportado a Brasil. Las ventas brasileñas son predominantemente del sector automotor y de bienes de capital, pero también figuran las carnes de pollo y medicamentos entre los diez primeros. Las importaciones brasileñas son fundamentalmente de derivados del petróleo, urea, sardinas, amoníaco anhidro y hulla.

Aunque poco significativo y muy concentrado, el patrón del comercio de Venezuela con los países del MERCOSUR es bastante diferente del que caracteriza las relaciones comerciales de los cinco países con el mundo. La intensificación de las relaciones comerciales podrá propiciar una mayor diversificación del comercio de todos los involucrados.

CUADRO 27
PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS POR EL MERCOSUR A VENEZUELA
 Ordenados por valor - Bienio 2003-2004 - Valor FOB en US\$ millones

N°	S.A.	Descripción	Valor total (a)	Part. (%) en a	Con destino a Venezuela		
					Valor (b)	Part (%)	
						en b	en a
Argentina							
1	0402-21	Leche y nata (crema) en polvo, gránulos o demás formas sólidas, con un contenido en materias grasas inferior o igual al 1,5%	271,2	0,8	50,5	17,9	0,2
2	1507-10	Aceite de soja, en bruto, incluso desgomado	2.115,9	6,6	33,3	11,8	0,1
3	3004-90	Otros medicamentos que contengan productos mezclados, para fines terapéuticos o profilácticos, dosificados, acondicionados para su venta al por menor	141,4	0,4	14,7	5,2	0,0
4	0202-30	Carnes bovinas, deshuesadas, congeladas	286,9	0,9	13,8	4,9	0,0
5	7304-29	Otros tubos de hierro, sin soldadura, para entubación, abastecimiento (gaseoductos u oleoductos) o producción	236,4	0,7	13,6	4,8	0,0
6	2709-00	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso	2.277,2	7,1	12,0	4,3	0,0
7	1512-11	Aceite de girasol o de cártamo y sus respectivas fracciones, en bruto	495,2	1,6	11,9	4,2	0,0
8	0201-30	Carnes bovinas, deshuesadas, frescas o refrigeradas	346,5	1,1	9,1	3,2	0,0
9	8706-00	Chasis con motor para vehículos automóviles de las partidas 8701 a 8705	9,0	0,0	7,4	2,6	0,0
10	0713-33	Porotos comunes, secos, en grano, incluso pelados o partidos	81,2	0,3	5,7	2,0	0,0
Subtotal			6.260,8	19,6	172,0	61,0	0,5
Total			31.921,1	100,0	281,8	100,0	0,9
Brasil							
1	8703-23	Automóviles para transporte de personas, incluidos los vehículos de uso mixto (<i>station wagons</i>) y los automóviles de carrera, con motor de émbolo (pistón) alternativo, de encendido por chispa, de cilindrada > 1.500 cm ³ y <= 3.000 cm ³	2.356,2	2,8	60,8	5,9	0,1
2	8525-20	Equipos transmisores con equipo receptor incorporado, para radiofonía, radiotelegrafía, radiodifusión o televisión	1.037,4	1,2	47,0	4,6	0,1
3	8708-99	Otras partes y accesorios, para vehículos automóviles de las partidas 8701 a 8705	668,6	0,8	40,0	3,9	0,0
4	8701-90	Otros tractores	393,1	0,5	34,7	3,4	0,0
5	0207-12	Carnes de gallo y gallina de las especies domésticas, sin trocear, congeladas	709,5	0,8	32,3	3,1	0,0
6	7308-10	Puentes y sus partes de fundición (hierro o acero)	25,9	0,0	25,1	2,4	0,0
7	2106-90	Otras preparaciones alimenticias	135,6	0,2	24,5	2,4	0,0
8	8433-59	Otras máquinas y aparatos para cosecha	178,4	0,2	24,0	2,3	0,0
9	8708-29	Otras partes y accesorios de carrocerías (incluidas las cabinas) para vehículos automóviles de las partidas 8701-8705	173,7	0,2	22,6	2,2	0,0
10	3004-90	Otros medicamentos que contengan productos mezclados, para fines terapéuticos o profilácticos, dosificados, acondicionados para su venta al por menor	163,1	0,2	19,9	1,9	0,0
Subtotal			5.841,5	7,0	331,0	32,2	0,4
Total			84.030,2	100,0	1.029,3	100,0	1,2

CUADRO 27 (CONTINUACIÓN)

N°	S.A.	Descripción	Valor total (a)	Part. (%) en a	Con destino a Venezuela		
					Valor (b)	Part (%)	
						en b	en a
Paraguay							
1	5201-00	Algodón, sin cardar ni peinar	91,5	6,4	3,3	44,2	0.2
2	1507-10	Aceite de soja, en bruto, incluso desgomado	94,5	6,6	2,3	30,2	0.2
3	1507-90	Aceite de soja y sus respectivas fracciones, incluso refinado, pero sin modificar químicamente	2,1	0,1	0,8	10,6	0.1
4	1512-11	Aceite de girasol o de cártamo y sus respectivas fracciones, en bruto	6,8	0,5	0,7	8,9	0.0
5	2402-20	Cigarrillos que contengan tabaco	14,3	1,0	0,1	1,7	0.0
6	1515-40	Aceite de tung y sus respectivas fracciones, incluso refinado, pero sin modificar químicamente	3,8	0,3	0,1	1,4	0.0
7	3004-90	Otros medicamentos que contengan productos mezclados, para fines terapéuticos o profilácticos, dosificados, acondicionados para su venta al por menor	7,4	0,5	0,1	1,1	0.0
8	6109-90	Camisetas (<i>t-shirts</i>) y camisetas interiores, de punto y de otras materias textiles	1,2	0,1	0,1	0,8	0.0
9	1108-19	Otros almidones y féculas	0,1	0,0	0,0	0,4	0.0
10	4412-19	Otras maderas contrachapadas, con hojas de espesor <= 6 mm	1,4	0,1	0,0	0,3	0.0
Subtotal			223.1	15,6	---	7,5	99,7
Total			1.428,9	100,0	---	7,6	100,0
Uruguay							
1	0402-21	Leche y nata (crema) en polvo, gránulos o demás formas sólidas, con un contenido en materias grasas inferior o igual al 1,5%	42,6	1,7	11,2	63,4	0,4
2	0406-90	Otros quesos	46,6	1,8	3,3	18,3	0,1
3	3202-90	Productos curtientes inorgánicos; preparaciones curtientes; preparaciones enzimáticas para a precurtido	4,7	0,2	0,4	2,2	0.0
4	0202-30	Carnes bovinas, deshuesadas, congeladas	349,4	13,7	0,3	1,7	0.0
5	3923-30	Bombonas (damajuanas), botellas, frascos y artículos similares de plástico	40,6	1,6	0,3	1,6	0.0
6	2833-23	Sulfato de cromo	7,4	0,3	0,3	1,4	0.0
7	3920-42	Placas, láminas, hojas, tiras, películas, de polímeros de cloruro de vinilo, flexibles, sin soporte ni refuerzo	7,6	0,3	0,2	1,4	0.0
8	8421-21	Aparatos para filtrar o depurar agua	0,6	0,0	0,2	1,4	0.0
9	3808-40	Desinfectantes	1,9	0,1	0,2	1,1	0.0
10	4104-31	Otros cueros y pieles, de bovinos y equinos, plena flor y plena flor dividida	197,2	7,7	0,2	0,9	0.0
Subtotal			698.6	27,4	16,6	93,4	0,6
Total			2.550,7	100,0	17,7	100,0	0,7

Fuente: PC-TAS Elaboración: FUNCEX.

CUADRO 28
PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTADOS POR EL MERCOSUR DE VENEZUELA
 Ordenados por valor - bienio 2003-2004

N°	S.A.	Descripción	Valor total (a)	Part. (%) en a	Con destino a Venezuela			
					Valor (b)	Part (%)		
						en b	en a	
Argentina								
1	2710-00	Aceites de petróleo o mineral bituminoso, excepto aceites crudos, y preparaciones	244,1	1,3	4,4	20,9	0,0	
2	2712-90	Cera de petróleo microcristalina, <i>slack wax</i> , ozoquerita, otras ceras minerales y productos similares	9,8	0,1	4,4	20,8	0,0	
3	2713-11	Coque de petróleo sin calcinar	1,8	0,0	1,8	8,7	0,0	
4	2905-31	Etilenglicol (etanodiol)	65,8	0,4	1,5	6,9	0,0	
5	7616-99	Otras manufacturas de aluminio	10,7	0,1	1,3	6,3	0,0	
6	2849-20	Carburo de silicio, químicamente definido o no	2,1	0,0	1,3	6,1	0,0	
7	2503-00	Azufre de cualquier clase, excepto sublimado, precipitado o coloidal	8,7	0,0	1,3	6,0	0,0	
8	8207-19	Útiles intercambiables para herramientas de perforación o sondo, incluidas las partes, de metales comunes	9,1	0,0	0,7	3,4	0,0	
9	8212-10	Navajas y máquinas de afeitar, de metales comunes	21,7	0,1	0,7	3,1	0,0	
10	2811-22	Dióxido de silicio	5,4	0,0	0,5	2,2	0,0	
Subtotal			379,2	2,0	17,9	84,4	0,1	
Total			18.551,3	100,0	21,2	100,0	0,1	
Brasil								
1	2710-00	Aceites de petróleo o mineral bituminoso, excepto aceites crudos, y preparaciones	2.064,9	3,6	97,7	36,7	0,2	
2	3102-10	Urea, incluso en solución acuosa	332,6	0,6	19,4	7,3	0,0	
3	0303-71	Sardinas, sardinelas y espadines, congelados, excepto hígados, huevas y lechas, o filetes y otras carnes de la partida 0304	23,6	0,0	16,7	6,3	0,0	
4	2701-19	Otras hullas, incluso en polvo, pero sin aglomerar	678,6	1,2	15,1	5,7	0,0	
5	2814-10	Amoníaco anhidro	64,4	0,1	13,2	5,0	0,0	
6	2713-11	Coque de petróleo en el calcinado	75,7	0,1	11,3	4,2	0,0	
7	2701-12	Hulla bituminosa sin aglomerar	170,7	0,3	9,5	3,6	0,0	
8	7614-10	Cables, trenzas y similares, de aluminio, con alma de acero, sin aislar, para usos eléctricos	11,5	0,0	8,8	3,3	0,0	
9	7005-10	Vidrio flotado en el armado, con camada absorberte, reflectora o en el, en chapas o en láminas	19,9	0,0	8,6	3,2	0,0	
10	7602-00	Desperdicios y desechos de aluminio	17,8	0,0	4,6	1,7	0,0	
Subtotal			3.459,8	6,0	204,9	77,0	0,4	
Total			58.064,8	100,0	266,2	100,0	0,5	

CUADRO 28 (CONTINUACIÓN)

N°	S.A.	Descripción	Valor total (a)	Part. (%) en a	Con destino a Venezuela		
					Valor (b)	Part (%)	
						en b	en a
Paraguay							
1	2401-20	Tabaco sin elaborar, total o parcialmente desnervado	23,2	1,5	1,3	30,1	0,1
2	5502-00	Cables de filamentos artificiales	8,8	0,6	1,2	27,7	0,1
3	5601-22	Guata de materia textil; otros artículos de guata, de fibras sintéticas o artificiales	1,6	0,1	1,1	26,6	0,1
4	4011-10	Neumáticos nuevos de caucho de los tipos utilizados en automóviles de transporte de pasajeros	12,6	0,8	0,2	5,7	0,0
5	4010-21	Correa de transmisión sin fin, de sección trapezoidal, de circunferencia > 60 cm y =< 180 cm, de caucho vulcanizado	0,6	0,0	0,1	1,9	0,0
6	8544-19	Otros hilos para bobinar, aislados, para usos eléctricos	0,1	0,0	0,1	1,9	0,0
7	7614-90	Cables, trenzas y similares de aluminio, sin aislar, para usos eléctricos	0,2	0,0	0,1	1,8	0,0
8	4101-29	Otras pieles en bruto, de bovino, frescas o saladas (húmedas)	0,1	0,0	0,1	1,8	0,0
9	7005-21	Otros vidrios flotado sin armar, coloreados en la masa, opacificados, chapados, o simplemente desbastados, en chapas u hojas	0,3	0,0	0,1	1,3	0,0
10	8201-30	Azadas, picos, binaderas, rastrillos y raederas de metales comunes	0,2	0,0	0,0	0,8	0,0
Subtotal			47,6	3,1	4,2	99,5	0,3
Total			1.536,4	100,0	4,3	100,0	0,3
Uruguay							
1	3808-30	Herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores de crecimiento para plantas	26,2	1,0	0,8	62,3	0,0
2	8212-10	Navajas y máquinas de afeitar, de metales comunes	1,6	0,1	0,2	12,5	0,0
3	5601-22	Guata de materia textil; otros artículos de guata, de fibras sintéticas o artificiales	0,4	0,0	0,1	8,2	0,0
4	3004-90	Otros medicamentos que contengan productos mezclados, para fines terapéuticos o profilácticos, dosificados, acondicionados para su venta al por menor	35,7	1,4	0,1	7,2	0,0
5	2905-31	Etilenglicol (etanodiol)	0,3	0,0	0,1	4,8	0,0
6	3808-10	Insecticidas	10,1	0,4	0,0	3,6	0,0
7	7308-20	Torres y castilletes de fundición, hierro o acero	2,1	0,1	0,0	1,1	0,0
8	2710-00	Aceites de petróleo o mineral bituminoso, excepto aceites crudos, y preparaciones	81,9	3,1	0,0	0,3	0,0
9	0101-11	Caballos reproductores de raza pura	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
10	0101-19	Otros caballos vivos	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal			158,6	6,0	1,3	100,0	0,0
Total			2.630,1	100,0	1,3	100,0	0,0

Fuente: PC-TAS Elaboración: FUNCEX.

Oportunidades para el incremento del comercio

Para identificar las oportunidades de crecimiento del comercio a partir del ingreso de Venezuela en el MERCOSUR, se realizó un ejercicio de selección de productos, para el cual se utilizó como primer criterio el Índice de Complementariedad Comercial (ICC). Ese indicador, que busca determinar la existencia de complementariedad en los flujos de comercio entre países, se calcula a partir de los índices de ventajas comparativas del país exportador y de desventajas comparativas del país importador.⁵²

Normalmente, se considera que hay complementariedad en el comercio de un determinado producto cuando el ICC es mayor que uno, lo que indica que hay una especialización en el comercio del producto. Para la selección de productos aquí realizada se eliminaron también los productos que tienen índices de ventajas comparativas en el país exportador y/o desventajas comparativas en el país importador menores que uno.⁵³

Como el propósito del ejercicio es identificar aquellos productos cuyo comercio podría experimentar un aumento significativo con la incorporación de Venezuela al MERCOSUR, también se eliminaron los productos cuyas compras en el país importador fueron inferiores a US\$ 1 millón y aquellos para los cuales el *market-share* del país exportador fue superior a 20% en el período de referencia, que es la media del bienio 2003-2004. Esos criterios de corte tuvieron como objetivo eliminar los productos para los cuales el mercado importador es poco significativo en lo que respecta al valor y aquellos en los que el exportador ya cuenta con participación elevada, y que no representan oportunidades poco exploradas.

Por último, se eliminaron los productos cuyos aranceles nominales de importación son menores que 10% en el mercado importador.⁵⁴ Ese criterio tuvo por objeto eliminar productos que ya tienen aranceles reducidos, para los cuales el aumento de preferencias resultante de la integración de Venezuela al libre comercio con el MERCOSUR no implicará una diferencia importante en cuanto a aumentos de acceso a mercados.

Los resultados de ese ejercicio se presentan en el Cuadro 29. Se observa que Argentina es el país para el cual se identificó el mayor número de oportunidades de exportaciones a Venezuela, seguido de cerca por Brasil. Es curioso notar que, en el comercio bilateral de cada país del MERCOSUR con Venezuela, el número de oportunidades para los socios del bloque es sustancialmente mayor que el hallado para el nuevo socio (Cuadro 30).

Los productos seleccionados para el conjunto de los países del MERCOSUR son muy variados. Hay productos de los sectores agrícola y agroindustrial, textil, de calzados, de papel y cartón, químico, siderúrgico, de bienes de capital, de autopartes y automóviles, entre otros. Los 46 productos seleccionados como oportunidades para Venezuela se encuentran, principalmente, en los sectores siderúrgico, de

⁵² ICC - Índice de Complementariedad Comercial

$$C_{ij}^s = \frac{X_i^s / X_i * M_j^s / M_j}{M_W^s}$$

Donde: *s* es el sector; *i* es el país exportador e *j*, el importador; *W* es el mundo; *X* representa las exportaciones y *M*, las importaciones. Utilizamos las importaciones de los países de la OCDE y China como variable sustituta (*proxy*) de las importaciones mundiales por razones de incompatibilidad de clasificaciones.

⁵³ La utilización de ese criterio adicional tuvo como objetivo eliminar productos que podrían tener ICC > 1, pero no presentasen ventajas comparativas en el país exportador o desventajas comparativas en el país importador.

⁵⁴ Es importante observar que todos los productos ya cuentan con alguna preferencia comercial negociada en los antiguos acuerdos de la ALADI y, por lo tanto, los aranceles efectivamente aplicados en el comercio entre los países del MERCOSUR y Venezuela son inferiores a los aranceles nominales.

aluminio y químico. Es importante destacar que entre los productos identificados como oportunidades para los países del MERCOSUR en Venezuela están el azúcar y los automóviles, los dos sectores que siguen exceptuados en el MERCOSUR.⁵⁵

CUADRO 29
COMPLEMENTARIEDAD COMERCIAL MERCOSUR - VENEZUELA
Productos seleccionados según ICC, valor de importación y nivel arancelario

Países del MERCOSUR	Nº de productos de la selección	ICC (MERCOSUR) Venezuela										
		Exportación de los países del MERCOSUR			Importación de Venezuela							
					Total			Con origen en los países del MERCOSUR				
		Total (US\$ millones)	Selección (US\$ millones)	Part. (en %)	Valor (US\$ millones)	Selección (US\$ millones)	Part. (en %)	Total (US\$ millones)	Selección (US\$ millones)	Part. (en %)	Market-share	
											Total (en %)	Selección (en %)
Argentina	109	31.921	8.820	27,6	11.521	1.628	14,1	217	46	21,0	1,9	2,8
Brasil	103	84.030	9.367	11,1	11.521	1.223	10,6	891	54	6,0	7,7	4,4
Paraguay	35	1.429	353	24,7	11.521	756	6,6	71	3	3,9	0,6	0,4
Uruguay	58	2.551	753	29,5	11.521	675	5,9	22	3	13,0	0,2	0,4
<i>Total *</i>	224	119.931	19.293	16,1	11.521	2.640	22,9	1.200	105	8,8	10,4	4,0

Nota: (*) El producto fue considerado sólo una vez.

Fuentes: PC-TAS para la media del Bienio 2003-2004. Elaboración: FUNCEX.

CUADRO 30
COMPLEMENTARIEDAD COMERCIAL VENEZUELA - MERCOSUR
Productos seleccionados según ICC, valor de importación y nivel arancelario

Países del MERCOSUR	Nº de productos en la selección	ICC Venezuela (MERCOSUR)										
		Exportación da Venezuela			Importación de los países del MERCOSUR							
					Total			Con origen en Venezuela				
		Total (US\$ millones)	Selección (US\$ millones)	Part. (en %)	Valor (US\$ millones)	Selección (US\$ millones)	Part. (en %)	Total (US\$ millones)	Selección (US\$ millones)	Part. (en %)	Market-share	
											Total (en %)	Selección (en %)
Argentina	25	31.475	264	0,8	18.565	254	1,4	21	4,1	19,2	0,1	1,6
Brasil	18	31.475	273	0,9	58.068	321	0,6	266	5,6	2,1	0,5	1,7
Paraguay	12	31.475	235	0,7	2.363	25	1,1	7	0,2	3,1	0,3	0,8
Uruguay	11	31.475	259	0,8	2.631	30	1,1	1,3	0,2	13,6	0,0	0,6
<i>Total *</i>	46	31.475	546	1,7	81.628	630	0,8	296	10,0	3,4	0,4	1,6

Nota: (*) El producto fue considerado sólo una vez.

Fuentes: PC-TAS para la media del Bienio 2003-2004. Elaboración: FUNCEX.

La principal competencia de Venezuela en los mercados del MERCOSUR para los productos seleccionados son Brasil y Argentina, además de Estados Unidos, Alemania, China y Rusia. En cuanto al mercado venezolano, los mayores proveedores de los productos seleccionados son Estados Unidos, Brasil y Colombia.

⁵⁵ Además, el sector del azúcar y el alcohol están exceptuados en la oferta de Venezuela al MERCOSUR conforme al ACE 59.

Por lo tanto, Venezuela enfrenta a los competidores de los dos mayores socios del MERCOSUR en sus exportaciones destinadas al bloque, lo que significa que estará compitiendo, en gran medida, con proveedores que también son beneficiarios de las preferencias de libre comercio. Por otro lado, los socios del MERCOSUR enfrentan la competencia brasileña para vender a Venezuela los productos en que son competitivos, lo que indica que las preferencias tampoco representarán una diferencia considerable.

Impactos sobre las condiciones de acceso a los mercados

La evaluación de los beneficios resultantes de la expansión del comercio a partir de la plena incorporación de Venezuela al MERCOSUR requiere la identificación del trato arancelario ya conferido a los países a tenor de los acuerdos comerciales actualmente en vigencia. Las relaciones comerciales entre el MERCOSUR y Venezuela se rigen por el Acuerdo entre el MERCOSUR y la CAN (ACE 59), de diciembre de 2003. El acuerdo se caracteriza por una elevada complejidad operativa y su elemento central es un Programa de Liberalización Comercial que conducirá, al cabo de diversos períodos de transición negociados bilateralmente, a la eliminación de los aranceles y otros derechos aduaneros.

Ese Programa tiene en cuenta las asimetrías entre los países signatarios mediante 67 cronogramas distintos de desgravación arancelaria. Por ejemplo, el programa de liberalización entre Brasil y Venezuela incluye los siguientes cronogramas:

- Desgravación inmediata y aplicable a los dos países.
- Cuatro cronogramas generales: 4 años (Brasil otorga preferencias Venezuela) contra 6 años (Venezuela otorga a Brasil) y 8 años (Brasil a Venezuela) contra 12 (Venezuela a Brasil).
- Dos cronogramas para productos del Patrimonio Histórico (preferencias vigentes en acuerdos bilaterales anteriores): plazos máximos de 6 años (Brasil otorga) contra 10 años (Venezuela otorga). Los plazos de desgravación dependen del margen de preferencia de partida: cuanto mayor es este margen, menor es el plazo de desgravación del arancel residual.
- Tres cronogramas con productos sensibles con o sin Patrimonio Histórico: 15 años contra 15 años, aunque con ritmos diferentes.

Cabe mencionar que una porción significativa de las exportaciones del MERCOSUR a Venezuela no llegará a beneficiarse del libre comercio de acuerdo con las disposiciones del ACE 59. Las limitaciones a la liberalización están asociadas a tres tipos de restricciones: (i) las que excluyen un grupo de productos del programa de liberalización comercial (excepciones ligadas a los productos de los sectores del azúcar y el alcohol) y las que limitan los márgenes de preferencias hasta que sea renegociado el Régimen de Origen; (ii) los límites cuantitativos y la liberalización parcial de los productos asociados al mecanismo de estabilización de precios andino⁵⁶ y (iii) los límites cuantitativos contenidos en el Apéndice 3.9 del ACE 59. El alcance de esas restricciones puede sopesarse por su impacto en la oferta de Venezuela a Argentina. Con esas restricciones, Venezuela ofrecerá libre acceso a tan sólo el 50% de las exportaciones argentinas a ese país (Rozemberg y Saslavsky [2006]).

Otro elemento que complica la operatividad del acuerdo es la negociación de "observaciones". Como las negociaciones son efectuadas en NALADISA (nomenclatura de mercaderías de la ALADI más agregada que la mayoría de las nomenclaturas nacionales), la ALADI, tradicionalmente, admite definir márgenes de preferencias diferentes para ciertas especificaciones detalladas de los productos. Esto conlleva la

⁵⁶ Conocido como Sistema Andino de Franjas de Precios, ese mecanismo establece la aplicación de un arancel variable, que oscila en función de la variación de los precios internacionales, además del arancel fijo. Las preferencias del ACE 59 se aplican sólo sobre el componente fijo del arancel.

indicación de cronogramas distintos (plazos y márgenes de preferencias iniciales) para productos con especificaciones distintas, pero con un único código arancelario.

El Cuadro 31 presenta un panorama de los plazos finales para la total liberalización previstos en el ACE 59 para los productos identificados como oportunidades de comercio, a partir de los ejercicios realizados. Si bien aún no están definidos los cronogramas de adaptación a los plazos establecidos en el Protocolo, es posible hacer una evaluación de los beneficios alcanzados en cuanto al plazo final para la total liberalización. Considerando los plazos definidos para el libre comercio en el Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR, se observa una ventaja de cuatro años en la liberalización de productos sensibles, que pasa de 2018 a 2014. Para los demás productos, los beneficios en lo que respecta a los plazos son menores.

CUADRO 31
PREVISIÓN DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA PARA PRODUCTOS SELECCIONADOS - ACE 59
Número de productos con margen de preferencia del 100%

Años	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela			
	Venezuela				Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
2006	2	4	3	15	4	4	0	0
2007	0	14	0	0	0	0	0	0
2008	6	25	0	0	0	0	0	0
2009	4	3	0	0	2	2	0	0
2010	20	0	0	0	0	1	0	0
2011	6	52	0	0	2	2	0	0
2012	0	0	0	0	2	1	0	0
2013	61	0	0	0	1	3	11	0
2015	4	0	13	30	10	3	0	9
2016	0	1	0	0	0	0	0	0
2017	0	1	0	0	0	0	0	0
2018	13	4	19	15	6	2	1	2
<i>Total</i>	<i>116</i>	<i>104</i>	<i>35</i>	<i>60</i>	<i>27</i>	<i>18</i>	<i>12</i>	<i>11</i>

Fuente: SII/ALADI. Elaboración: FUNCEX.

La anticipación de los plazos del cronograma genera beneficios relativamente más importantes para Paraguay y Uruguay. Más de la mitad de los productos identificados como oportunidades para Paraguay en Venezuela fueron clasificados como sensibles en los cronogramas del ACE 59, y su completa liberalización fue prevista apenas para 2018.⁵⁷ Además, otros 13 productos de interés para Paraguay tienen como plazo el año 2015 en los cronogramas anteriores. En el caso de Uruguay, la mitad de los productos identificados como oportunidades tienen prevista su desgravación para 2015 y otro 25%, para 2018. Como el plazo límite ofrecido por Venezuela a los países del MERCOSUR es 2012, para los no sensibles habrá por lo menos un adelantamiento de tres años en la liberalización de esos productos.

Para Argentina, los mayores beneficios consistirán en el adelantamiento de los plazos para los productos sensibles. Hay 13 productos relevantes, en lo que hace a las oportunidades, que están clasificados en esa categoría en el ACE 59. La mayoría de los productos de interés argentino tiene plazo de 2013 en el cronograma. Estos ganarían como mínimo un año. Para Brasil los beneficios parecen menos significativos, ya que entre los productos sensibles hay pocas oportunidades para el país en Venezuela.

⁵⁷ El número total de productos considerados como oportunidades para cada país presentado en el cuadro sinóptico es ligeramente diferente del presentado en el Cuadro 29. Ello se debe a la necesidad de convertir la clasificación de los productos a la NALADISA, nomenclatura en que fueron negociadas las concesiones del ACE 59.

Para Venezuela, habrá beneficios por el lado de la anticipación de la liberalización completa para la mayoría de los productos de interés del país en el comercio con cada uno de los socios del MERCOSUR. Las ventajas más relevantes se obtendrán en el comercio con Argentina, ya que ese país, junto con Brasil, se comprometió a anticipar la liberalización al año 2010.

Si bien la anticipación de los cronogramas traerá aparejados beneficios, es importante tener en cuenta que la mayoría de los productos seleccionados ya cuenta con márgenes de preferencias significativos. En este sentido, el adelantamiento de los plazos habrá de producir beneficios relativamente modestos en las condiciones de acceso a los mercados. Eso significa que, si bien existen oportunidades para la ampliación del comercio, la adhesión de Venezuela al MERCOSUR no representa cambios muy significativos en las condiciones de acceso a los mercados para todos los involucrados, en vista de las preferencias actuales, los plazos de liberalización ya negociados en el ACE 59 y los nuevos plazos definidos en el Protocolo de Adhesión. Podrán derivarse beneficios más sustanciales de la eliminación de las excepciones a la liberalización plena y del sistema de bandas de precios aplicado actualmente por Venezuela en el comercio con los países del MERCOSUR.

Adhesión de Venezuela al AEC

A tenor del Protocolo de Adhesión, Venezuela contará con un plazo de cuatro años para adoptar el AEC del MERCOSUR y el Grupo de Trabajo creado tendrá a su cargo la definición del cronograma de convergencia y las eventuales excepciones.

Si se compraran los parámetros básicos de las estructuras arancelarias del MERCOSUR y Venezuela, se observa que, en términos agregados, no existen diferencias significativas entre los dos aranceles:

CUADRO 32
MERCOSUR Y VENEZUELA: ESTRUCTURAS ARANCELARIAS COMPARADAS

País/ parámetro	MERCOSUR	Venezuela
Arancel medio	10,7	12
Arancel modal	14,0	5
Arancel máximo	35,0	35

Fuente: *Avaliação da estrutura tarifária brasileira*, CNI. Octubre de 2005.

Con excepción del arancel modal, que es un parámetro muy susceptible a pequeñas diferencias en el número de productos sujetos a un determinado arancel, las alícuotas medias y máximas son muy próximas.

Cuando se analizan los aranceles medios cobrados por el MERCOSUR y Venezuela por categoría de uso de los productos, las diferencias tampoco son significativas:

- La protección media en el MERCOSUR para bienes de capital es 2 puntos porcentuales superior a la aplicada por Venezuela. Por otra parte, las medias calculadas para esa categoría de productos no tienen en consideración el Régimen de Excepción para Bienes de Capital del MERCOSUR ni los regímenes denominados *ex-tarifários* (ex-arancelarios, o sea, derechos arancelarios reducidos por las importaciones de bienes de capital no producidos en la región).
- Los aranceles medios para bienes de consumo duraderos son de 17% en los dos bloques.

- Para bienes de consumo no duraderos, la protección media en Venezuela es superior a la del MERCOSUR en 4 puntos porcentuales.
- Para combustibles y lubricantes, Venezuela tiene protección superior a la del MERCOSUR en 5 puntos porcentuales.
- Por último, para materias primas y productos intermedios, los aranceles medios son bastante próximos.

CUADRO 33
MERCOSUR Y VENEZUELA: ARANCELES MEDIOS COMPARADAS, POR CATEGORÍA DE USO

Países	Bienes de capital	Bienes de consumo		Combustibles y lubricantes	Materias primas y productos industriales
		Duraderos	No duraderos		
MERCOSUR	12	17	14	2	9
Venezuela	10	17	18	7	10

Fuente: *Avaliação da estrutura tarifária brasileira*, CNI. Octubre de 2005.

La comparación de las medias arancelarias por capítulo del Sistema Armonizado (SA) revela un cuadro más complejo. De los 96 capítulos del SA:

- Apenas 44 tienen diferencias entre los aranceles medios en Venezuela y en el MERCOSUR inferiores a 2 puntos porcentuales. Solamente en tres capítulos las medias son coincidentes.
- Para 24 capítulos las diferencias entre las medias arancelarias se ubican entre 2 y 4 puntos porcentuales.
- Para 14 capítulos las diferencias se ubican entre 4 y 6 puntos porcentuales.
- Para 9 capítulos las diferencias son de entre 6 y 8 puntos porcentuales.
- Para 5 capítulos las diferencias superan los 8 puntos porcentuales y llegan a un máximo de 10,6 puntos porcentuales.

Para 58 capítulos, la adhesión da Venezuela al AEC habrá de producir una reducción de aranceles medios y para 34 capítulos se producirá un aumento del arancel medio. En términos generales, las diferencias mayores se dan en los productos de origen agrícola, maderas, combustibles, manufacturas de cestería y piedra, para los cuales el MERCOSUR tiene aranceles menores que Venezuela. Por otro lado, los aranceles del MERCOSUR son sustancialmente más elevados que los de Venezuela en productos del sector automotor, embarcaciones, instrumentos de óptica, relojes e instrumentos musicales, bienes de capital, entre otros.

Por lo tanto, si bien las características generales de las estructuras arancelarias del MERCOSUR y Venezuela pueden ser razonablemente convergentes, se observan diferencias importantes cuando se las analiza en un nivel más desagregado, lo que exigirá un esfuerzo razonable de Venezuela para adaptarse al AEC, en particular en lo que respecta a los productos agrícolas y manufacturados con uso intensivo de mano de obra, donde parecen concentrarse los productos sensibles en aquel país.

El proceso de convergencia tendrá que aumentar los márgenes de preferencias con que habrán de contar los productos industriales exportados por el MERCOSUR para entrar en el mercado venezolano, ya que el nuevo socio tendrá que elevar los aranceles de diversos productos del sector industrial. Ese proceso beneficiará particularmente a las exportaciones brasileñas, que son más concentradas en esos productos. Para los productos agrícolas y agroindustriales tendrá que producirse una reducción de la protección en Venezuela.

CUADRO 34
MERCOSUR Y VENEZUELA: ESTRUCTURAS ARANCELARIAS COMPARADAS, SEGÚN CAPÍTULOS

Faja	MS < Venezuela	MS = Venezuela	MS > Venezuela
	Capítulo	Capítulo	Capítulo
< 2	17 Azúcares y artículos de confitería	57 Alfombras y otros revestimientos de materiales textil	22 Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagres
	18 Cacao y sus preparaciones	61 Prendas de vestir y sus accesorios de punto	32 Extractos curtientes y tintóreos, tintas
	21 Preparaciones alimenticias diversas	62 Prendas de vestir y sus accesorios, excepto de punto	33 Aceites esenciales y resinoides, etc.
	24 Tabaco y sus sucedáneos manufacturados		36 Pólvoras, explosivos, fósforos, etc.
	25 Sal, azufre, tierras y piedras; yeso, cal		38 Productos diversos de industrias químicas
	28 Productos químicos inorgánicos		40 Caucho y sus manufacturas
	29 Productos químicos orgánicos		41 Pieles (excepto peletería) y cueros
	30 Productos farmacéuticos		42 Manufacturas de cuero, artículos de viaje bolsos
	45 Corcho y sus manufacturas		56 Guatas, fieltros y telas sin tejer. Etc.
	48 Papel y cartón, manufacturas de pasta de celulosa, de papel o de cartón		59 Telas impregnadas revestidos
	50 Seda		64 Calzados, polainas y artículos análogos y sus partes
	52 Algodón		65 Sombreros y demás tocados, sus partes
	54 Filamentos sintéticos o artificiales		66 Paraguas, sombrillas, bastones
	55 Fibras sintéticas o artificiales discontinuas		74 Cobre y sus manufacturas
	58 Tejidos especiales, encajes, tapicería		78 Plomo y sus manufacturas
	63 Otros artículos textiles confeccionados		80 Estaño y sus manufacturas
	70 Vidrio y sus manufacturas		83 Manufacturas varias de metales comunes
	73 Manufacturas de fundición, de hierro y acero		85 Máquinas, aparatos y materiales eléctricos, sus partes, etc.
	76 Aluminio y sus manufacturas		96 Manufacturas diversas
	81 Otros metales comunes y sus manufacturas		
	94 Muebles y mobiliario médico-quirúrgico		
	95 Juguetes, juegos; artículos para recreo y deporte		
de 2 a 4	5 Productos de origen animal no expresados en otra parte		35 Materias albuminoides, colas, enzimas
	9 Café, té, mate y especias		37 Productos para fotografía y cinematografía
	13 Gomas, resinas y otros jugos y extractos vegetales		72 Fundición, hierro y acero
	19 Preparaciones a base de cereales, harinas, almidón, fécula y leche		79 Cinc y sus manufacturas
	26 Minerales, escorias y cenizas		82 Herramientas y útiles, artículos de cuchillería
	31 Adobos y fertilizantes		84 Reactores nucleares, calderas y máquinas, aparatos e instrumentos mecánicos
	34 Jabones, ceras artificiales, etc.		93 Armas y municiones, partes y accesorios
	39 Plásticos y sus manufacturas		
	47 Pastas de madera o de otras materias fibrosas celulósicas, papel o cartón		
	49 Libros, periódicos e impresos gráficos		

CUADRO 34 (CONTINUACIÓN)

Faja	MS < Venezuela	MS = Venezuela	MS > Venezuela
	Capítulo	Capítulo	Capítulo
de 2 a 4	51 Lana, hilados y tejidos de crin 53 Otras fibras textiles vegetales 60 Tejidos de punto 67 Plumas y plumones preparados y sus manufacturas 69 Productos cerámicos 71 Perlas, piedras preciosas, etc., sus manufacturas, monedas 88 Aeronaves otros ap. aéreos/espaciales		
de 4 a 6	1 Animales vivos 4 Leche y lácteos, huevos aves, miel 6 Plantas vivas y productos de floricultura 7 Hortalizas, plantas, raíces, etc. 8 Frutas, cortezas de cítricos y melones 12 Semillas y frutos oleaginosos, granos, etc. 14 Materias trenzables y otros prod. de origen vegetal 16 Preparac. de carne de pescado etc 20 Preparaciones de hortalizas, de frutos y de otras partes de plantas. 44 Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	43 Peletería y sus manufacturas; peletería artificial 75 Níquel y sus manufacturas 86 Vehículos y material para vías férreas 90 Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía, etc.	
de 6 a 8	10 Cereales 15 Grasas, aceites y ceras animales y vegetales 23 Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias, alimentos preparados para animales 27 Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación, materias bituminosas 46 Manufacturas de espartería o cestería 68 Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto, mica o de materias análogas 97 Objetos de arte o colección; antigüedades	87 Vehículos automóviles, tractores, ciclos 89 Embarcaciones y estructuras flotantes	
≥ 8	2 Carnes y despojos comestibles 3 Pescados y crustáceos, moluscos, etc. 11 Productos de la industria de la molinería, malta	91 Aparatos de relojería y sus partes 92 Instrumentos musicales; sus partes y accesorios	

Fuente: CNI. "Adhesión de Venezuela al MERCOSUR". Diciembre de 2005.

Influencia de Venezuela en la agenda exterior del MERCOSUR

Una de las principales preocupaciones manifestadas por el sector empresario en relación con la entrada de Venezuela en el MERCOSUR se refiere a su influencia sobre la agenda exterior del bloque. De acuerdo con la Confederación Nacional de la Industria, que nuclea al sector industrial brasileño, "Las preocupaciones inmediatas del sector privado brasileño tienen que ver con la tercera cuestión: la influencia de Venezuela en la agenda externa del MERCOSUR. A partir de la firma del Protocolo de Adhesión, Venezuela pasará a integrar la delegación del MERCOSUR en las negociaciones de éste con otros países y bloques. De esta forma, Venezuela podrá, sin que deba observar ningún período de transición, tener injerencia en decisiones tales como, por ejemplo, la construcción de agendas de negociación del bloque con Estados Unidos y la UE. Y los intereses económicos del sector privado con esos socios son grandes, como lo demuestra el propio perfil del comercio exterior brasileño" (CNI, Informa MERCOSUR, N° 392).

Independientemente de la retórica y las prioridades de la política exterior de los gobiernos, la convergencia de los intereses comerciales de Venezuela con los países del MERCOSUR puede ser ponderada por los siguientes indicadores, entre otros: principales mercados de destino de las exportaciones y estructura de la protección arancelaria. El primer indicador revela prioridades en lo que respecta a países candidatos a asumir posiciones prioritarias en la agenda externa. El segundo apunta a las dificultades de convergencia en las posturas negociadoras en los diversos frentes.

Los datos presentados en el Cuadro 25 revelan que Estados Unidos asume un papel destacado en las exportaciones venezolanas, con una participación superior a las observadas para los países del MERCOSUR. Por otro lado, la UE es un destino poco relevante para Venezuela, en relación con la importancia que el bloque europeo tiene para las exportaciones paraguayas. México y China no son mercados relevantes para las exportaciones de Venezuela en el período observado. Por otra parte, la categoría "demás países" absorbe el 65% de las ventas externas venezolanas, mientras que representa menos del 30% de las exportaciones de todos los países del MERCOSUR.

Por lo tanto, hay una coincidencia en cuanto a la importancia de Estados Unidos como socio comercial, aunque ese hecho no esté reflejado en la actual agenda de política comercial de Venezuela ni en la del MERCOSUR. En lo que respecta a los demás países o bloques, la convergencia parece ser pequeña, lo que puede indicar dificultades para definir las prioridades de la agenda comercial externa del MERCOSUR, incluido su nuevo socio.

El arancel de importación refleja, en general, las condiciones de competitividad y las sensibilidades de la estructura productiva de los países. Así, las alícuotas más elevadas son atribuidas a los productos más sensibles, mientras que las alícuotas más reducidas otorgan menor protección a los productos más competitivos. La estructura arancelaria de Venezuela revela que el país tiene mayor sensibilidad en los productos del sector agrícola, agroindustrial y productos intermedios, justamente los sectores que componen el grueso de las ventajas comparativas del MERCOSUR y para los cuales el bloque adopta estrategias más ofensivas en sus negociaciones externas.

La participación de Venezuela en las negociaciones con la UE será una prueba importante que permitirá evaluar la capacidad de coordinación del bloque, incluido el nuevo miembro. El principal objetivo del MERCOSUR en las negociaciones con la UE es la liberalización de los productos agrícolas y agroindustriales. Entre las contraprestaciones exigidas por los europeos está la plena liberalización de algunos productos agrícolas que se encuentran entre los que tienen protección elevada en Venezuela.

Por lo tanto, independientemente de las prioridades de las políticas exteriores de los países del MERCOSUR y Venezuela, las características de su comercio exterior y su estructura productiva presentan

diferencias importantes. Eso revela que la coordinación de las políticas comerciales, que se exige a los países miembros de una unión aduanera, puede no ser una cuestión trivial.

H. Conclusiones

La agenda de negociaciones externas del MERCOSUR funcionó, a fines de la década de 1990 y a comienzos de la actual, como un elemento de cohesión del bloque. Mientras los socios hacían frente a los desafíos de las crisis macroeconómicas y dificultades para avanzar en la agenda interna, las negociaciones externas representaban un elemento de unión, donde la construcción de consensos era relativamente fácil.

En los últimos años, las tensiones surgidas entre los socios del MERCOSUR pasaron a reflejarse también en las prioridades de la agenda de negociaciones externas. Esas tensiones aparecieron, en un primer momento, en la elaboración de las listas de ofertas en las negociaciones del ALCA y con la UE. Más recientemente, se han puesto de manifiesto en el debate sobre las estrategias de inserción internacional del bloque.

La agenda externa del MERCOSUR se ha caracterizado por un alto grado de activismo en lo que respecta al número de iniciativas de negociaciones planteadas, lo que contrasta con los modestos resultados alcanzados en lo que hace al número y relevancia de los acuerdos firmados. Desde 2003, sólo se concluyeron tres acuerdos, de los cuales sólo los relativos al comercio con los países andinos entraron en vigencia.

Las negociaciones del ALCA están paralizadas desde 2004 y, a pesar de los esfuerzos por avanzar en la concreción de los entendimientos con la UE, no fue posible concluir el acuerdo. El espacio de negociación con Estados Unidos y la UE se trasladó entonces a la Ronda de Doha, en el ámbito multilateral. A raíz de las dificultades para avanzar en las negociaciones regionales con países desarrollados, el bloque se ha lanzado a establecer negociaciones con países en desarrollo que, en algunos casos, han generado acuerdos poco relevantes en lo que respecta a nuevo acceso a mercados o, en otros, no han tenido continuidad.

Ante la ausencia de progresos sustanciales, crecen las divergencias entre los socios del MERCOSUR en torno de la política comercial externa del bloque. Esas divergencias son estimuladas por la constatación de los socios menores de que el MERCOSUR no ha estado contribuyendo a la expansión de sus exportaciones y a su crecimiento económico.

A principios de septiembre de 2006, el presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, dirigió a los demás presidentes de los países del bloque, a través del presidente del Brasil -país que ocupa la presidencia *pro tempore* del MERCOSUR- una carta en la que pone de relieve las dificultades del país y defiende la necesidad de "buscar alternativas y flexibilidades para compensar las asimetrías que perjudican al Uruguay". Además de reclamar avances en la implementación de la libre circulación de mercancías entre los países del bloque y a revisión de los niveles del AEC, el presidente de Uruguay insta a "reimpulsar la negociación externa mediante su flexibilización a través de la incorporación de las bilateralidades, sea en el marco de las negociaciones conjuntas o permitiendo negociaciones individuales".

La adhesión de Venezuela al MERCOSUR habrá de aumentar el desafío de coordinar las políticas comerciales de los países del bloque. Las características de la estructura productiva y el comercio exterior de Venezuela presentan diferencias importantes en relación con los cuatro miembros actuales, lo que, ciertamente, tendrá impacto sobre sus preferencias en relación con la política comercial.

Las divergencias sobre la conducción de la agenda externa promoverán una profunda reconsideración por parte de los miembros del MERCOSUR del modelo de integración que mejor se adecue a las necesidades de cada uno de los socios del bloque. Teniendo en cuenta la amplitud de los temas puestos en discusión por el presidente de Uruguay, ese debate podrá afectar también las prioridades de la agenda interna.

ANEXO I.

PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS¹

CUADRO A1
PRODUCTO INTERNO BRUTO
 Variación real - %

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
2004	9,0	4,9	4,1	11,8
2005	9,2	2,3	2,9	6,6
2006 ^P	8,0	3,1	3,5	7,2

Notas: (P) Proyecciones.

Los datos de Paraguay pueden no coincidir con los informes anteriores en razón de cambios en las cuentas nacionales.

Fuente: MECON, BCRA, BCB, BCU, BCP y CEPAL.

CUADRO A2
TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DEL PIB Y DE LOS COMPONENTES DEL GASTO
Y ELASTICIDAD DE PRODUCTO POR PAÍSES
 En porcentaje y tasa

País o bloque	1998-2002	2003-2005	Elasticidad de producto
MERCOSUR*			
PIB a precios de mercado	-1,2	5,5	
Consumo total	-2,1	4,3	---
Formación interna bruta de capital	-7,7	14,1	---
Exportaciones de bienes y servicios	1,7	10,3	---
Importaciones de bienes y servicios	-7,9	14,6	---
Argentina			
PIB a precios de mercado	-3,1	9,0	
Consumo total	-3,2	7,9	0,88
Formación interna bruta de capital	-13,0	28,1	3,11
Exportaciones de bienes y servicios	3,6	9,3	1,03
Importaciones de bienes y servicios	-13,4	32,7	3,62
Brasil			
PIB a precios de mercado	1,7	2,6	
Consumo total	0,3	1,0	0,39
Formación interna bruta de capital	1,2	4,5	1,76
Exportaciones de bienes y servicios	8,5	12,9	4,98
Importaciones de bienes y servicios	-3,0	7,4	2,86

¹ Las proyecciones fueron elaboradas por la CEPAL o corresponden a la media de las expectativas del mercado investigadas por los bancos centrales.

CUADRO A2 (CONTINUACIÓN)

País o bloque	1998-2002	2003-2005	Elasticidad de producto
Paraguay			
PIB a precios de mercado	-0,4	3,6	
Consumo total	-2,5	3,8	1,06
Formación interna bruta de capital	-8,1	6,9	1,91
Exportaciones de bienes y servicios	-1,1	3,0	0,81
Importaciones de bienes y servicios	-8,4	4,8	1,32
Uruguay			
PIB a precios de mercado	-2,8	6,9	
Consumo total	-2,8	4,6	0,67
Formación interna bruta de capital	-10,9	16,7	2,44
Exportaciones de bienes y servicios	-4,0	16,2	2,36
Importaciones de bienes y servicios	-6,6	13,7	2,00

Nota: (*) Media simple.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

CUADRO A3
INVERSIÓN BRUTA INTERNA FIJA
 Como porcentaje del PIB - A precios constantes - %

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
2003	14,6	21,9	18,4	11,2
2004	17,3	23,2	19,8	12,2
2005	18,2	23,0	19,4	12,6

Fuente: MECON, BCB, BCU y CEPAL.

CUADRO A4
CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS
 Saldo como % del PIB

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
2004	2,3	1,8	0,8	0,3
2005	3,2	1,7	-2,0	0,0
2006 ^P	2,9	1,2	-2,1	-1,6

Notas: El superávit en cuenta corriente de Argentina durante 2005 no es comparable con el de 2004 porque incorpora los resultados del canje de la deuda pública en cesación de pagos. Si se elimina este efecto, la estimación corregida muestra cierto deterioro entre 2004 y 2005.

(P) Proyecciones.

Fuente: MECON-DNCI, BCB-DEPEC, BCU, BCP; la proyección de 2006 es de la CEPAL.

CUADRO A5
INFLACIÓN MINORISTA

Variación i.a. del Índice de Precios al Consumidor en diciembre de cada año - %

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
2004	6,1	7,6	2,8	7,6
2005	12,3	5,7	9,8	4,9
2006 ^P	9,8	3,0	8,8	6,9

Nota: (P) Proyecciones.

Fuente: INDEC, IBGE, INE, BCP y BLS.

CUADRO A6
TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO
Índices 200 = 100

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
2004	214,9	124,6	108,3	151,8
2005	215,4	101,5	118,7	137,0
2006 ^P	220,7	90,5	111,2	136,3

Notas: Una disminución/aumento se expresa como un alza/baja en el índice.

(P) Proyecciones.

Fuente: CEPAL.

CUADRO A7
PIB PER CAPITA
En US\$ al tipo de cambio de mercado

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
2004	4.060	3.325	1.219	3.903
2005	4.799	4.320	1.288	5.274
2006 ^P	5.745	5.177	1.460	5.810

Nota: (P) Proyecciones.

Fuente: FMI.

CUADRO A8
TASA DE DESEMPLEO
Como porcentaje de la población económicamente activa

Año	Argentina (1)		Brasil (4)	Paraguay (5)	Uruguay (5)
	(2)	(3)			
2004	13,6	18,1	11,5	10,0	13,1
2005	11,6	14,8	9,8	7,6	12,2
2006 - 1ºS	10,9	13,5	10,1	n.a.	11,7

Notas: (1) Áreas urbanas.

(2) Los beneficiarios de planes de empleo que realizan una contraprestación de servicio se consideran empleados.

(3) Los beneficiarios de planes sociales se consideran desempleados.

(4) Seis áreas metropolitanas.

(5) Total urbano.

Fuentes: INDEC, IBGE, INE y CEPAL.

ANEXO II.

PRODUCTOS QUE SON OBJETO DE CONTROVERSIAS COMERCIALES

Desde su creación, el MERCOSUR ha enfrentado dificultades relacionadas con el comercio de algunos productos considerados "sensibles" en el intercambio bilateral Brasil-Argentina. Las tensiones crecieron considerablemente a partir de 1999, a consecuencia de la devaluación del real, que generó entre los argentinos el temor a una "invasión" de productos brasileños baratos en su mercado. Las tensiones no decrecieron después de la devaluación del peso argentino, en enero de 2002, ya que el gobierno adoptó, desde entonces, una postura más firme en defensa de la producción nacional. La idea era que el país había sufrido una profunda desindustrialización durante la década de 1990 y era preciso reconstruir la trama productiva argentina.

En este escenario, Brasil representaba una amenaza por dos motivos básicos: era un gran exportador de productos manufacturados -no sólo a Argentina sino también a todo el mundo- y comenzaba a dar muestras de un gran dinamismo exportador como resultado de los ajustes estructurales introducidos en la segunda mitad de la década de 1990, que se reflejaban en superávits comerciales crecientes.

La tentativa de minimizar las tensiones sectoriales llevó a la creación, en octubre de 2003, de la Comisión de Monitoreo del Comercio Bilateral Argentina-Brasil, cuyo objetivo era acompañar la evolución del comercio bilateral de los productos sensibles y formular recomendaciones encaminadas a perfeccionarlo y hacerlo más equilibrado. En la práctica, esta Comisión ha actuado como foro para la discusión de las restricciones al comercio entre los países -la mayoría de las veces, a pedido de Argentina- y ha procurado promover el acercamiento entre las asociaciones de productores de los dos países, a fin de que puedan alcanzarse acuerdos privados de administración del comercio sectorial.

A mediados de 2006, esa Comisión tenía 17 productos en observación. En aquel momento, cinco de esos productos -papel, televisores, tejido denim (materia prima para la fabricación de pantalones *jeans*), baterías para automóviles (producto incluido en el régimen automotor) y lácteos- se regían por algún tipo de acuerdo vigente. En los restantes 12 productos se habían alcanzado, en un pasado reciente, algún tipo de acuerdo entre los sectores privados, pero ya habían quedado sin efecto: calzados, heladeras, cocinas de gas, máquinas lavarropas, partes para equipos de aire acondicionado, hilos acrílicos, cilindros de gas natural comprimido (GNC), alfombras, tejidos de algodón, panas, vinos y paneles de madera. Algunos productos que venían siendo fiscalizados por la Comisión pero fueron excluidos recientemente son: porcinos, hilos de algodón, toallas, máquinas cosechadores y arroz.

Es posible que a la lista de controversias se sumen dos productos que actualmente no están siendo fiscalizados por la Comisión: los armarios de madera, cuya investigación por *dumping* acaba de iniciarse a pedido de Argentina, y el trigo y la harina de trigo.

Cabe observar que el nivel de fricción comercial entre los dos países se ha venido reduciendo en el período reciente, en virtud de la apreciación de la moneda brasileña ante el peso argentino, la nítida desaceleración del ritmo de crecimiento de las exportaciones brasileñas destinadas al país vecino y, además, el relativo éxito de algunos acuerdos sectoriales de anterior data. En verdad, la preocupación actual de los sectores industriales de ambos países se ha desplazado principalmente hacia China, cuyos productos vienen ganando terreno rápidamente en los dos mercados.

El análisis que sigue destaca los productos más importantes entre los arriba citados, lo que permite resumir el cuadro de situación actual de las controversias bilaterales. Los Cuadros A9 y A10 presentan algunos datos acerca de la evolución del flujo bilateral del comercio en cada uno de los productos analizados, a saber: el *market share* del país en las importaciones totales del vecino, el valor total de las importaciones del vecino y la participación de las exportaciones al vecino en el total de las exportaciones del país, con respecto a 2004, 2005 y el primer semestre de 2006.

A. Restricciones argentinas a las exportaciones de Brasil

Calzados

En 2004 la Cámara de la Industria del Calzado de la Argentina (CIC) inició negociaciones con la Asociación Brasileña de la Industria de Calzados (Abicalzados), como resultado de las cuales se determinó que, en aquel año, las ventas brasileñas se restringirían al intervalo de entre 12 millones y 13 millones de pares, lo que implica una caída significativa en relación con los 15,3 millones de pares exportados en 2003. Para 2005, se estableció un contingente de importación de 12,9 millones y, para 2006, cerca de 6,5 millones hasta junio. Tanto en 2004 como en 2005 se excedieron los contingentes acordados.

El acuerdo venció el 30 de junio de 2006 y Brasil solicitó la eliminación definitiva de los contingentes, lo que no fue aceptado por los argentinos. Brasil argumenta que la restricción generó una desviación del comercio, especialmente a favor de China y de otros países asiáticos. De hecho, la participación de Brasil en las importaciones de Argentina se redujo de 77,9% en 2004 a 68,8% en 2005 y a 56,1% en el primer semestre de 2006 (Cuadro A9).

Actualmente, las negociaciones parecen encaminarse al establecimiento de nuevos contingentes para los próximos años y Argentina ha recurrido a nuevos elementos de presión, como la institución de un Certificado de Importación de Calzados en agosto de 2006. Esa medida sorprendió a los productores brasileños, que no esperaban que tal medida afectase también a sus productos, sino sólo a los provenientes de otros países.

Heladeras, cocinas de gas y lavarropas

La crisis macroeconómica que se abatió sobre Argentina en el período 2001-2002 profundizó las asimetrías productivas existentes en relación con Brasil. La retracción del mercado argentino hizo que las grandes empresas transnacionales prefiriesen concentrar la producción de esos bienes en Brasil y convertir a este país en el proveedor regional, lo que implicó inclusive el cierre de sus fábricas radicadas en Argentina. Además, la caída del poder adquisitivo hizo que los argentinos volcaran sus compras a los productos brasileños -más baratos que los de sus competidores de países más desarrollados-, lo que generó un aumento significativo del *market share* de Brasil.

En ese marco, y ante la amenaza argentina de establecer restricciones no arancelarias, los sectores privados de los dos países negociaron, en 2004, acuerdos que implicaron restricciones voluntarias a las exportaciones brasileñas, con un régimen de contingentes que se aplicó hasta comienzos de 2006. Desde luego, las autoridades argentinas manifestaron la intención de renovarlo, y ya existe el consentimiento del sector privado brasileño, que prefiere tales acuerdos al establecimiento unilateral de restricciones no arancelarias por parte de Argentina. Entretanto, existe malestar entre los productores brasileños en cuanto a la desviación del comercio. El Cuadro A9 muestra que eso de hecho ocurrió en el caso de los lavarropas (el *market share* brasileño se redujo del 70,2% en 2004 al 67,5% en el primer semestre de 2006) y de las cocinas de gas (de 93,6% en 2004 a 88% en 2006).

En el caso de las heladeras, donde no se registró desviación del comercio, los representantes de los sectores privados de los dos países establecieron un acuerdo provisorio de contingentes, válido de julio a septiembre de 2006, y determinaron como parámetro para el nuevo acuerdo que Brasil podría mantener una participación del 50% en el mercado argentino, mientras la producción local se quedaría con el 47% y terceros países, con el 3%. En caso de que la participación de terceros países superase el 3%, Brasil podría aumentar sus exportaciones en el mismo número de unidades. Para 2006, el contingente establecido fue de

316.250 unidades. En cocinas de gas y lavarropas aún no se llegó a un nuevo acuerdo, de modo que no hay, por el momento, ningún tipo de restricción vigente.

Televisores

Argentina inició una investigación sobre salvaguardias en julio de 2004, y estableció un derecho provisorio que implicó una sobretasa del 21% sobre el producto brasileño proveniente de la Zona Franca de Manaus. Ese derecho provisorio estuvo en vigor hasta comienzos de 2005, cuando se cerró la investigación y se estableció una restricción cuantitativa de 100 mil unidades en 2005. Para 2006 y 2007, se determinó que el contingente pasaría, respectivamente, al 9% y 10% del total de las importaciones del producto en el año anterior. El contingente para 2006 es de 160.800 unidades.

Los datos del Cuadro A9 muestran que, a pesar de los contingentes, el *market share* brasileño en las importaciones argentinas de televisores viene aumentando, y alcanzó el 50% en el primer semestre de 2006. Argentina, por su parte, es el destino del 76% de las exportaciones brasileñas del producto.

Textiles

Los dos países mantienen acuerdos de monitoreo del comercio en las siguientes categorías de productos: denim, tejidos de algodón, alfombras, hilos acrílicos, pana tipo *corderoy* y toallas, este último de reciente incorporación en el año de 2005. Las negociaciones se iniciaron en el segundo semestre de 2003, pero sólo se destrabaron cuando el gobierno argentino decidió imponer el otorgamiento no automático de las licencias de importación, lo que indujo a los sectores privados de los dos países a cerrar los acuerdos.

El primer acuerdo concretado fue el del denim, producto en el cual prácticamente toda la importación argentina proviene de Brasil. El acuerdo está en vigencia desde 2004 y se caracteriza por fijar un régimen de contingentes, en virtud del cual se ha establecido para 2005 un monto máximo de 15,8 millones de metros lineales y, para 2006, 18 millones, divididos en contingentes trimestrales. Hasta el momento, el contingente no se ha respetado, ya que se ha excedido en 32,7% en 2005 y 34,7% en el primer semestre de 2006. Otra disposición importante del acuerdo establece que las importaciones de terceros países no pueden representar más del 1,5% de las importaciones totales de Argentina.

En el caso de los hilos acrílicos, existía desde 2004 un acuerdo verbal de precios mínimos de exportación (US\$ 3,76/kg), que rigió hasta diciembre de 2005 y fue cumplido por Brasil. En los primeros meses de 2006, a pesar de que no había un acuerdo vigente, los precios de exportación de Brasil se mantuvieron por encima de aquel mínimo, a pesar de algunos reclamos de productores brasileños en el sentido de que terceros países estarían vendiendo a precios muy bajos. Los brasileños vienen insistiendo para que el gobierno argentino refuerce el control sobre los precios aplicados por terceros países. En un principio, el *market share* brasileño en las importaciones de Argentina cayó de 79,1% en 2004 a 65,8% en 2005, pero volvió a subir en el primer semestre de 2006, cuando se situó en 73,7%.

En lo que respecta al *corderoy*, rigió un acuerdo hasta comienzos de 2006, que establecía tanto una restricción cuantitativa como un precio mínimo para las exportaciones brasileñas. Un memorando de entendimiento suscrito en diciembre de 2004 prevé la división del mercado argentino entre empresas locales, empresas brasileñas y proveedores de terceros países. No obstante ello, estos últimos continúan ganando espacio en el mercado argentino, debido a la falta de aplicación de los controles de precios. De hecho, el *market share* brasileño era del 58,22% en 2004 y se redujo a apenas el 26,4% en el primer semestre de 2006.

En el caso de los tejidos de algodón, existió también un acuerdo por el cual se fijaron contingentes de importación para 2004 y 2005. Los empresarios argentinos sugirieron para 2006 un contingente que no contempla ningún crecimiento en relación con 2005, propuesta que no fue aceptada por Brasil. Hasta septiembre de 2006 no se había llegado a ningún acuerdo. La Asociación Brasileña de la Industria Textil y del Vestuario (ABIT) argumenta que las importaciones de terceros países han crecido más rápidamente y que un eventual nuevo acuerdo demandaría un mayor control de esas importaciones para evitar la desviación de comercio. El Cuadro A9, sin embargo, muestra que el *market share* brasileño se viene manteniendo relativamente estable entre el 87% y el 88%.

Con relación a las alfombras, Argentina aplica un arancel de importación sobre los productos provenientes de Brasil, con el argumento del incumplimiento de las normas de origen. Desde entonces, los empresarios de ambos los países vienen manteniendo negociaciones, que comprenden tanto la determinación de un precio mínimo de exportación como la adopción de contingentes. Hasta el presente, no se obtuvo ningún acuerdo. Sin embargo, las importaciones totales de la Argentina son poco significativas: fueron de apenas US\$ 200 mil en el primer semestre de 2006.

Papel

Existe un acuerdo de autolimitación de las exportaciones brasileñas -suscripto por los sectores privados de los dos países-, que está vigente desde septiembre de 1999 y rige hasta 2007. Los contingentes se fijan trimestralmente, sobre la base de la evolución del consumo nacional aparente de la Argentina. En 2005 el contingente total establecido fue de 31.214 toneladas. Para el primer trimestre de 2006 el contingente fue de 8.776 toneladas. Brasil es, históricamente, el país proveedor de casi la totalidad de las importaciones argentinas de este producto.

Armarios de madera

El 12 de junio de 2006 el gobierno argentino inició una investigación por *dumping* contra armarios producidos en Brasil. Si la investigación tiene resultados positivos, es muy probable que ese producto también quede sujeto a un acuerdo de restricción entre las empresas de los dos países. El Cuadro A9 muestra que las importaciones argentinas se han mantenido relativamente estables en los últimos años, en alrededor de US\$ 8 millones, y que Brasil provee más del 97% de ese total.

Partes para equipos de aire acondicionado y cilindros de GNC

Productos en negociación, aunque sin ninguna previsión de acuerdo.

B. Restricciones brasileñas a las exportaciones de la Argentina

Vinos

Existe una nítida asimetría competitiva a favor de Argentina, cuya escala de producción es muy superior a la brasileña, beneficiada, entre otras cosas, por el clima y el poco elevado consumo per cápita en el país. A mediados de 2005 los productores de ambos países llegaron a un acuerdo por el que se establece un precio mínimo para las exportaciones argentinas de ocho dólares por caja de 12 botellas de 750 centímetros cúbicos. Ese acuerdo venció en enero de 2006, y no hay pedidos para renovarlo. El *market share* de Argentina en la importaciones brasileñas fue de 24,2% en 2005 y, en los primeros seis meses de 2006, se redujo a 19,6% (Cuadro A10).

Leche en polvo

Originalmente, Brasil inició una investigación por *dumping*. Existe actualmente un acuerdo de compromiso de precios negociado por el sector privado, vigente hasta 2007. El *market share* argentino en las importaciones brasileñas se había reducido del 69% en 2004 al 63,1% en 2005, pero volvió a subir a 72,1% en junio de 2006.

Paneles de madera

Existió un acuerdo de restricción cuantitativa de las exportaciones argentinas que rigió hasta diciembre de 2005. Ese acuerdo fijó para el año 2005 un límite de 180.000 m³ para las placas de madera llamadas "MDF", 36.000 m³ para aglomerados y 48.000 m³ para aglomerados de baja presión. Las ventas argentinas se ubicaron muy por debajo del límite en todos los casos y el acuerdo no ha sido renovado. Argentina provee más del 90% de las importaciones brasileñas.

Trigo y harina de trigo

La restricción a las exportaciones argentinas fue impuesta por el propio gobierno argentino, a través del cobro de un impuesto de exportación del 20%. La idea básica era gravar el producto para restringir las ventas externas y, de ese modo, limitar los aumentos de precios que podrían resultar de la devaluación del peso. Ese impuesto acabó por generar perjuicios a los molinos brasileños, ya que éstos pasaron a adquirir la materia prima argentina a un costo más alto, lo que los colocó en desventaja en relación con los molinos argentinos.

A pesar de ello, el gobierno brasileño no impuso ningún tipo de restricción o medida compensatoria, sino que se limitó a establecer reglas más rígidas y claras para diferenciar la harina de trigo (que paga un impuesto de exportación del 20%, así como el propio trigo) de la premezcla de trigo (que paga un impuesto de apenas 5%). Actualmente, los reclamos provienen del lado argentino, a raíz de la actuación de la administración de ingresos públicos brasileña (*Receita Federal*), que desde agosto de 2006 viene exigiendo la realización de pruebas de laboratorio antes del despacho de la mercadería, bajo la acusación de que los exportadores argentinos estarían vendiendo harina de trigo como si fuese premezcla de trigo. Esa medida está atrasando el despacho de las mercaderías en aduana y causando perjuicios a los exportadores argentinos.

El Cuadro A10 muestra que las importaciones brasileñas son mucho más significativas en el trigo y premezcla de trigo y mucho menores en el caso de la harina de trigo. Además, el *market share* de Argentina es superior al 90% en los dos primeros productos. En cuanto a la harina, la participación se redujo del 25,7% en 2004 a apenas el 2,1% en el primer semestre de 2006

C. Conclusión

El análisis de los productos que son objeto de controversia comercial entre Argentina y Brasil demostró que todavía hay un número razonable de productos sujetos a restricciones comerciales, a causa de la existencia de acuerdos concluidos entre los sectores privados de los dos países. Pero al parecer actualmente se está tendiendo a una reducción de esas fricciones, debido a factores diversos como la apreciación de la moneda brasileña ante el peso argentino y la preocupación creciente de ambos países por la competencia de los productos chinos.

CUADRO A9
ARGENTINA - SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS EN CONTROVERSIAS CON BRASIL

Producto	Situación		Market-share de Brasil en las importaciones argentinas (%)			Importaciones totales de la Argentina (US\$ millones)			Participación de Argentina en la exportación brasileña (%)		
	Hasta inicios de 2006	Actual	2004	2005	2006 ^{1ºS}	2004	2005	2006 ^{1ºS}	2004	2005	2006 ^{1ºS}
Calzados	Contingentes	En negociación	77,9	68,8	56,1	136,8	173,2	103,8	5,9	6,4	6,4
Heladeras	Contingentes	Participación brasileña limitada al 50% del mercado argentino	84,4	86,8	87,9	64,3	86,2	43,9	22,7	30,2	33,5
Cocinas a gas	Contingentes	En negociación	93,6	92,9	88,0	11,2	14,2	9,3	10,8	12,0	16,0
Lavarropas	Contingentes	En negociación	70,2	71,9	67,5	34,6	37,2	19,4	58,2	57,8	65,1
Televisores	Contingentes	Contingentes hasta 2007	21,3	23,8	50,0	46,7	10,6	31,5	46,7	68,8	76,0
Tejidos denim	Contingentes	Contingentes	99,1	99,6	99,1	30,4	36,1	23,9	23,7	29,3	38,6
Hilos acrílicos	Precios mínimos	Libre	79,1	65,8	73,7	28,4	35,8	14,7	94,4	94,8	98,7
<i>Corderoy</i>	Precios mínimos y contingentes	Libre	58,2	46,7	26,4	12,9	18,5	11,2	73,4	73,5	60,2
Tejidos de algodón	Contingentes	En negociación	87,3	87,2	88,8	12,2	18,1	9,9	30,3	51,2	56,9
Alfombras	Argentina aplica alícuotas de importación	Argentina aplica alícuotas de importación; en negociación entre los sectores privados	14,5	5,6	0,6	0,4	0,2	0,2	60,0	15,4	17,9
Papel	Contingentes desde 1999	Contingentes	97,0	98,4	97,1	15,9	29,0	15,2	4,1	6,7	7,0
Armarios de madera	Libre	Investigación de <i>dumping</i>	98,8	98,1	97,5	8,1	8,0	4,2	2,6	2,5	3,0

Fuentes: Secex/MDIC, CNI, INTAL y Abeceb.com.

CUADRO A10
BRASIL - SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS EN CONTROVERSIAS CON ARGENTINA

Producto	Situación		Market-share de Argentina en las importaciones brasileñas (%)			Importación total brasileña (US\$ millones)			Participación de Brasil en la exportación argentina (%)		
	Hasta inicios de 2006	Actual	2004	2005	2006 ^{1ºS}	2004	2005	2006 ^{1ºS}	2004	2005	2006 ^{1ºS}
Vinos	Precios mínimos	Libre	22,2	24,2	19,6	89,7	101,6	52,4	8,8	8,1	6,3
Leche en polvo	Precios mínimos	Precio mínimos	69,0	63,1	72,1	49,6	74,6	39,9	8,6	11,7	12,9
Paneles de madera	Contingentes	Libre	94,7	94,9	92,3	46,7	44,7	30,0	39,7	35,1	41,4
Trigo	Impuesto de exportación del 20%	Impuesto de exportación del 20%	95,8	90,9	90,5	741,1	659,8	442,8	51,6	46,5	62,4
Harina de trigo	Impuesto de exportación del 20%	Impuesto de exportación del 20%	25,7	13,5	2,1	8,0	6,0	3,0	39,6	54,8	26,7
Premezcla de trigo	Impuesto de exportación del 5%	Receita Federal exige pruebas de laboratorio	98,8	99,0	98,5	40,2	44,9	28,2	53,9	58,0	60,9

Fuentes: Secex/MDIC, CNI, INTAL y Abeceb.com.

ANEXO III.

OTRAS NORMAS IMPORTANTES APROBADAS EN EL PERÍODO JULIO 2005-JULIO 2006

Las siguientes son algunas normas importantes, de cuño institucional, aprobadas a lo largo del período que se extiende entre julio de 2005 y julio de 2006.

A. Reforma institucional del MERCOSUR

En el segundo semestre de 2004, durante la presidencia *pro tempore* de Brasil, se intentó promover una revisión institucional del MERCOSUR, pero dicho intento -conocido como "Ouro Preto II"- no prosperó (INTAL [2005] p. 71-74).

En diciembre de 2005, el CMC aprobó la Decisión N° 21/05 sobre Reforma institucional del MERCOSUR, que invoca, en sus considerandos, el Artículo 47 del Protocolo de Ouro Preto (los Estados Partes convocarán, cuando lo juzguen oportuno, a una conferencia diplomática con el objetivo de revisar la estructura institucional del Mercosur establecida por el presente Protocolo, así como las atribuciones específicas de cada uno de sus órganos). La referida Decisión dispone la constitución de un Grupo ad hoc de Alto Nivel para la elaboración de una propuesta integral de reforma institucional del MERCOSUR a ser elevada al GMC antes del mes de diciembre del año de 2006. El Grupo está autorizado a solicitar el apoyo de la SM, aunque, en rigor, la Secretaría había presentado sus sugerencias en la anterior tentativa de reformulación institucional.

A tenor de la propuesta de la SM, los considerandos de la norma parecen sugerir que la actividad revisora no se ha de circunscribir sólo al aspecto institucional del MERCOSUR y podrá incluir otros asuntos como, por ejemplo, la política de cohesión (FOCEM) y la política de ampliación (estados asociados y estados en proceso de adhesión).

B. Parlamento MERCOSUR

En 2003, los presidentes del MERCOSUR acordaron el establecimiento de un Parlamento del MERCOSUR y encomendaron a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) la elaboración de un Protocolo Constitutivo. En la Cumbre de Iguazú, la CPC presentó una primera propuesta de Anteproyecto de Protocolo, mientras que la CMC aprobó la Decisión N° 49/04, en la que establece que su instalación se debe efectivizar antes del 31 de diciembre de 2006.

En diciembre de 2005, en la XXIX Reunión del CMC, realizada en Montevideo, se aprobó el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (Decisión CMC N° 23/05).

Las principales características del nuevo órgano son las siguientes:

- Se trata de un nuevo órgano "principal" del MERCOSUR, que se suma a los ya instituidos por el Protocolo de Ouro Preto (CMC, GMC, CCM, CPC, FCES y SM) y el Protocolo de Olivos (Tribunal Permanente de Revisión).
- El Parlamento será un órgano unicameral, de representación "de los pueblos" y sustituirá a la Comisión Parlamentaria Conjunta.

- Los miembros del Parlamento serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los ciudadanos de los Estados Partes, tendrán mandato de cuatro años y la composición del órgano responderá a un criterio de representación ciudadana.
- Entre las principales atribuciones del Parlamento se destacan: (i) velar por la observancia del régimen democrático y los derechos humanos en los Estados Partes, así como por la observancia de las normas del MERCOSUR; (ii) realizar pedidos de informes a los órganos del MERCOSUR e invitar a sus representantes a reuniones informativas o conjuntas; (iii) organizar reuniones públicas sobre el proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos; (iv) intervenir en el proceso legislativo a través del mecanismo de consulta, la propuesta de proyectos de normas al CMC y la elaboración de anteproyectos de normas (armonización) dirigidas a los Parlamentos nacionales; (v) mantener relaciones interinstitucionales con los Parlamentos nacionales, con los de terceros Estados y con otras instituciones legislativas; (vi) solicitar opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión.
- El Parlamento tendrá un sistema de votación diferenciado (mayoría simple, absoluta, especial o calificada), según los casos.
- El Parlamento sesionará de manera ordinaria al menos una vez por mes.
- Cada representante tendrá derecho a un voto.
- El Parlamento tendrá su sede en la ciudad de Montevideo.

En el Artículo 1º del Protocolo se establece que la constitución del Parlamento será realizada por etapas y en las Disposiciones Transitorias se definen dos etapas "de transición" con la siguiente duración: la primera, entre el 31 de diciembre de 2006 (última fecha prevista para la instalación del Parlamento) y 31 de diciembre de 2010; la segunda, entre el 1º de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2014. En la primera etapa, el Parlamento estará integrado por 18 (dieciocho) parlamentarios de cada Estado Parte. En la segunda etapa deberá prevalecer algún criterio de "representación ciudadana" que "será establecido por Decisión del Consejo del Mercado Común, a propuesta del Parlamento, adoptada por mayoría calificada. Dicha Decisión deberá ser aprobada, a más tardar el 31 de diciembre de 2007" (Disposiciones Transitorias, 2ª. Sobre integración).

C. Tribunal Permanente de Revisión

La Decisión CMC N° 30/05 aprobó las "Reglas de Procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión", cuyas principales disposiciones son las siguientes:

- El Tribunal Permanente de Revisión (TPR) es definido como el órgano constituido como instancia *jurisdiccional* para resolver en materia de opiniones consultivas, revisiones de laudos del Tribunal *ad hoc* del MERCOSUR, actuación en única instancia en caso de controversias y casos en que los Estados Partes activen el procedimiento establecido para las medidas excepcionales de urgencia.
- El TPR, en todos los casos en que ejerce sus competencias específicas, es considerado como órgano *independiente* de los demás que conforman la organización institucional del MERCOSUR.
- El TPR es un órgano de carácter permanente y sus integrantes estarán disponibles para actuar cuando sea necesario.

- Los actos del TPR, adoptados en su formación plenaria, se denominarán, según los casos, "laudos", "resoluciones", "decisiones" u "opiniones consultivas".
- La presidencia del TPR tendrá una duración de un año y será ejercida, en forma rotativa, por los Estados Partes (orden alfabético) y por el Quinto Árbitro, comenzando por este último.
- Las decisiones previstas por el Protocolo de Olivos y sus normas reglamentarias serán adoptadas por mayoría simple de los miembros del Tribunal (cinco miembros).

La norma rige desde su aprobación por el CMC, el 8 de diciembre de 2005.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

ABOUT INTERNATIONAL TRADE (AB INTRA). *Informe mensual de Comercio y Negociaciones Internacionales*. Varios números. 2005-2006.

ABECEB.COM. *Una mirada al Sector Automotor en Argentina*. Buenos Aires. Abril, 2006.
[Http://www.abeceb.com](http://www.abeceb.com)

_____. *Informe Argentina-Brasil: productos bajo seguimiento en la relación comercial Argentina-Brasil*. Buenos Aires. Julio de 2006.

ABLIN, E. Y J. LUCÁNGELI. "Política Comercial Argentina: evolução recente e limitações dos instrumentos futuros", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior-RBCE*. Rio de Janeiro: FUNCEX. 2002.

BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (BCRA). *Informe de Inflación*. Varios números. Buenos Aires: BCRA. 2005-2006. [Http://www.bcra.gov.ar](http://www.bcra.gov.ar).

BANCO CENTRAL DE BRASIL (BCB). *Relatório de Inflação*. Varios números. Brasilia: BCB. 2005-2006. [Http://www.bacen.gov.br](http://www.bacen.gov.br).

BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY (BCP). *Informe Económico Preliminar 2005*. Asunción: BCP. 2005.
[Http://www.bcp.gov.py](http://www.bcp.gov.py).

_____. *Informe de Inflación*. Varios números. Asunción: BCP. 2005-2006. [Http://www.bcp.gov.py](http://www.bcp.gov.py).

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY (BCU). *Informe de Política Monetaria*. Varios números. Montevideo: BCU. 2005-2006. [Http://www.bcu.gub.uy](http://www.bcu.gub.uy).

BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES (BPI). *76th Annual Report*. Basilea: BPI. Junio de 2006.
[Http://www.bis.org](http://www.bis.org).

BARUJ, G.; B. KOSACOFF Y F. PORTA. "Políticas nacionales y la profundización del MERCOSUR. El impacto de las políticas de competitividad". Presentación en el Seminario *Profundización del MERCOSUR y el desafío de las disparidades*. Rio de Janeiro: BID-INTAL. 6 y 7 de julio, 2005.

BEDRAN, P. S. "O Papel do MDIC na promoção dos acordos internacionais do setor automotivo". Mimeo. Presentación en el Seminario de la Associação Brasileira de Engenharia Automotiva (AEA). São Paulo. 27 de abril de 2006.

BOUZAS, R. "Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del MERCOSUR". Trabajo presentado en el Seminario *Global y Local: El Desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe*. Milán, Italia. BID. 22 de marzo de 2003.

CARCIOFI R. Y R. GAYÁ. *Comercio Bilateral Argentina-Brasil: Hechos estilizados de la evolución reciente*. Documento de Divulgación 40, Serie INTAL-ITD. Buenos Aires: BID-INTAL. 2006. [Http://www.iadb.org/intal](http://www.iadb.org/intal).

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2005*. Santiago de Chile: CEPAL. 2005. [Http://www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

_____. *América Latina y el Caribe: Proyecciones 2006-2007*. Santiago de Chile: CEPAL. 2006a. [Http://www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

_____. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2005-2006*. Santiago de Chile: CEPAL. 2006b. [Http://www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

_____. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. 2006c. [Http://www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. *CNI Informa MERCOSUL*. Varios números. Rio de Janeiro. 2005a y 2006a.

_____. *Comércio Exterior em Perspectiva*. Varios números. 2005b y 2006b.

_____. "Adesão da Venezuela ao MERCOSUL". Mimeo. Enero de 2006c.

CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (CFI). "Uruguay Pulp Mills-Cumulative Impact Study". Borrador. Washington D.C. Diciembre de 2005.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. *Case concerning pulp mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Request for the indications of provisional measures. La Haya. 13 de julio de 2006.

ESTATUTO DEL RÍO URUGUAY. 26 de febrero de 1975.

FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (FARN). *Las plantas de celulosa en el Río Uruguay. El análisis de la normativa para una posible resolución del conflicto*. Buenos Aires. 4 de abril de 2006.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). *IMF Executive Board Concludes 2005 Post-Program Monitoring Discussions with Brazil*. Public Information Notice (PIN) N° 05/166. Washington DC: FMI. 2005. [Http://www.imf.org](http://www.imf.org)

- _____. *Paraguay: Fifth Review Under the Stand-By Agreement and Request for Waiver of Performance Criteria*. Washington DC: FMI. 2005. [Http://www.imf.org](http://www.imf.org)
- _____. *World Economic Outlook: Globalization and Inflation*. Washington DC: FMI. Abril, 2006a. [Http://www.imf.org](http://www.imf.org)
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). *World Economic Outlook: Financial Systems and Economic Cycles*. Washington DC: FMI. Septiembre de 2006b. [Http://www.imf.org](http://www.imf.org)
- FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR (FUNCEX). *Boletim de Comércio Exterior*. Varios números. Rio de Janeiro: FUNCEX. 2004-2005. [Http://www.funcex.com.br](http://www.funcex.com.br)
- GADELHA, M. F. "Salvaguardas no MERCOSUL", en *Debate MERCOSUL*. Nº 01/2005. Rio de Janeiro: CEBRI. Enero-marzo de 2005.
- GIORDANO, P. ET AL. *El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional*. Documento de Divulgación 26, Serie INTAL-ITD. Buenos Aires: BID-INTAL. 2004. [Http://www.iadb.org/intal](http://www.iadb.org/intal)
- GREENPEACE. *Plantas de Celulosa sobre el Río Uruguay. Comentarios sobre el Informe encargado por la CFI a la Consultora Hatfield Consultants Ltd*. Buenos Aires. Abril de 2006. [Http://www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org).
- HATFIELD CONSULTANTS LTD. *Informe sobre Plantas de Celulosa en Uruguay*. Washington. 27 de marzo de 2006.
- INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (INTAL). *Informe MERCOSUR Nº 10, Serie Informe Subregionales de Integración*. Buenos Aires: BID-INTAL. Diciembre de 2005. [Http://www.iadb.org/intal](http://www.iadb.org/intal).
- _____. *Latin America & the Caribbean, Plantas de Celulosa en Uruguay*. Preguntas Frecuentes. 2006. [Http://www.ifc.org](http://www.ifc.org).
- _____. Y COMPLIANCE ADVISOR OMBUDSMAN (CAO). *Informe de evaluación preliminar: Reclamación en relación con una propuesta de inversión de IFC en los proyectos "Celulosas de M´Bopicuá" y "Orion"- Uruguay*. Washington D.C. Noviembre de 2005.
- MARCEAU, G. *Anti-Dumping and Anti-Trust Issues in Free Trade Areas*. Oxford: Clarendon Press. 1994.
- MARKWALD, R. "Política externa comercial do Governo Lula: O caso do MERCOSUL", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior-RBCE*, Nº 83. Rio de Janeiro: FUNCEX. 2005.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO (MRECIC). *Informe de la Delegación Argentina al Grupo de Trabajo de Alto Nivel*. Buenos Aires: MRECIC. 3 de febrero de 2006.

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE (MVOTMA). *Actualización de la Información sobre el Proceso de Autorización Ambiental de las Plantas de Celulosa*. Montevideo: MVOTMA. 26 de abril de 2006.

PEÑA, F. "Enfoques y propuestas para un MERCOSUR solidario: La cuestión de las asimetrías y las medidas de convergencia estructural". Mimeo. Mayo de 2004.

_____. "Para Uruguay, un eventual acuerdo con EE.UU. no afecta su interés en fortalecer el MERCOSUR", en *El Cronista*. 23 de agosto de 2006.

_____. "Dilemas del MERCOSUR de 5", en *Mundo Português*. Agosto de 2006.

RIOS, S. y V. EDSON "Avaliação da Estrutura Tarifária Brasileira: uma comparação com países em desenvolvimento selecionados". Nota Técnica N°8. CNI. Brasília. Octubre de 2005.

RIVAS, E. "Adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del MERCOSUR. Un repaso histórico". Mimeo. Buenos Aires: CEI-Centro Argentino de Estudios Internacionales. 2004.

ROZEMBERG, R. y D. SASLAVSKY. "Adhesión de Venezuela al MERCOSUR". Mimeo. Centro de Estudios para la Producción-CEP. Mayo de 2006.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. "MERCOSUL: sobre livre-comércio, salvaguardas e restrições voluntárias de exportação". Monografía. Brasília. 2006.

UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA (UIA). *Informe Comercio Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina. Agosto de 2006.

VENTURA, D. "Asimetrías cruzadas o cubismo formativo. La incorporación de normas en el MERCOSUR". Trabajo presentado en el Seminario *Profundización del MERCOSUR y el desafío de las disparidades*. Rio de Janeiro: BID-INTAL. Julio de 2005.

_____. "O caso das *papeleras* e o 'papelão' do MERCOSUL", en *PONTES entre o comércio e o desenvolvimento sustentável*, Vol. 2 N° 2, Centro Internacional para o Comércio e o De-senvolvimento Sustentável (ICTSD) y Escola de Direito de São Paulo de la Fundação Getúlio Vargas (DireitoGV). Marzo-abril de 2006.

_____ Y A. PEROTTI. *El processo legislativo del MERCOSUR*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung. 2004.

ESTADÍSTICAS

- Banco Central de la República Argentina (BCRA) <Http://www.bcra.gov.ar>
- Banco Central del Paraguay (BCP) <Http://www.bcp.gov.py>
- Banco Central del Uruguay (BCU) <Http://www.bcu.gub.uy>
- Banco Central de Brasil (BCB) <Http://www.bacen.gov.br>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) <Http://www.iadb.org>
- Banco Mundial <Http://www.worldbank.org>
- Centro de Economía Internacional (CEI) <Http://www.cei.gov.ar>
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) <Http://www.cepal.cl>
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) <Http://www.dgeec.gov.py>
- Fondo Monetario Internacional (FMI) <Http://www.imf.org>
- Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX) <Http://www.funcex.com.br>
- Fundação Getulio Vargas (FGV) <Http://www.fgvdados.com.br>
- Instituto Brasileiro de Geografia y Estatística (IBGE) <Http://www.ibge.gov.br>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) <Http://www.ipea.gov.br>
- Instituto Nacional de Estadística (INE) <Http://www.ine.gub.uy>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) <Http://www.indec.gov.ar>
- Ministerio de Economía y Producción <Http://www.mecon.gov.ar>
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior <Http://www.desenvolvimento.gov.br>
- Secretaría de Hacienda <Http://www.mecon.gov.ar/hacienda>
- Secretaria do Comércio Exterior (SECEX) <Http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex>
- Tesouro Nacional do Brasil <Http://www.stn.fazenda.gov.br>

PUBLICACIONES DEL INTAL

Publicaciones Periódicas

Integración & Comercio. Revista semestral (español e inglés) por suscripción o en forma individual.

INTAL Carta Mensual (español, inglés y portugués - Internet).

Informes Subregionales de Integración

INFORME ANDINO. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

CARICOM Report. Publicación anual (inglés).

INFORME CENTROAMERICANO. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

INFORME MERCOSUR. Publicación anual (español, inglés y portugués).

Informes Especiales

Raúl Prebisch: El poder, los principios y la ética del desarrollo (español e inglés). Ensayos en homenaje a David Pollock por la celebración de los 100 años del nacimiento de Raúl Prebisch. Serie INTAL-ITD. 2006.

China y América Latina: nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda ruta de la seda? (español). Sergio Cesarin y Carlos Juan Moneta (Comp). Serie INTAL-ITD. 2005.

Solución de Controversias Comerciales e Inter-Gubernamentales: Enfoques Regionales y Multilaterales (español). Julio Lacarte y Jaime Granados. Serie INTAL-ITD. 2004.

Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación (español). Alberto Barreix y Luiz Villela. 2003.

MERCOSUR: Impacto Fiscal de la Integración Económica (español y portugués). Luiz Villela, Alberto Barreix y Juan José Taccone (eds.). 2003.

Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16 (español). 2002.

América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización. Actitudes y expectativas de las elites latinoamericanas (español, sólo formato PDF).

INTAL: 35 años de Compromiso con la Integración Regional (español).

Impacto del TLCAN en las exportaciones de prendas de vestir de los países de América Central y República Dominicana (español, sólo formato PDF).

El impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR (español y portugués). Juan José Taccone y Luis Jorge Garay (Eds.) 1999.

Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur (español):

Transporte Terrestre. José Alex Sant'Anna. 1997.

Puertos y vías navegables. Martín Sgut. 1997.

Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional. Ian Thomson. 1997.

Integración energética en el Cono Sur (español). Mario A. Wieggers. 1996.

Documentos de Trabajo

Las relaciones de comercio e inversión entre Colombia y Venezuela (español). Eglé Iturbe de Blanco. INTAL DT-03. 1997.

MERCOSUL e Comércio Agropecuario (portugués). Ives Chaloult y Guillermo Hillcoat. INTAL DT-02. 1997.

The Integration Movement in the Caribbean at Crossroads: Towards a New Approach of Integration (inglés). Uziel Nogueira. INTAL DT-01. 1997.

Documentos de Divulgación

El Tratado de Libre Comercio entre el Istmo Centroamericano y los Estados Unidos de América. Oportunidades, desafíos y riesgos (español). Eduardo Lizano y Anabel González. INTAL DD-09. 2003.

Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración (español). Lincoln Bizzozero - Sergio Abreu. INTAL DD-08. 2000.

Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo (español). Bernardo Kliksberg. INTAL DD-07. 2000.

La dimensión cultural: base para el desarrollo de América Latina y el Caribe: desde la solidaridad hacia la integración (español). Alejandra Radl. INTAL DD-06. 2000.

Cómo expandir las exportaciones de los países dentro de una economía globalizada (español). Rubens Lopes Braga. INTAL DD-05. 1999.

Comercio Electrónico: Conceptos y reflexiones básicas (español). Gerardo Gariboldi. INTAL DD-04. 1999.

Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR (español). Vicente Garnelo. INTAL DD-03. 1998.

Estado de evolución en la elaboración e implementación de las Normas ISO 14.000 y CODEX Alimentarius (español). Laura Berón. INTAL DD-02. 1997.

Integración y democracia en América Latina y el Caribe (español). Alvaro Tirado Mejía. INTAL DD-01. 1997.

Bases de Datos - Software

DATAINTAL (CD-ROM) Sistema de estadísticas de comercio de América

Base INTAL MERCOSUR (BIM)

Base de datos bibliográficos (INTEG)

Directorio de las Relaciones Económicas de América Latina y el Caribe con Asia-Pacífico (CD-ROM)

Instrumentos básicos de integración económica en América Latina y el Caribe.

Rueda de Negocios

SERIE Red INT

Red INTAL de Centros de Investigación en Integración (RedINT)

Segunda Convocatoria:

Visión microeconómica de los impactos de la integración regional en las inversiones inter e intrarregionales: El caso de la CAN (sólo en español- Versión resumida y completa). 2003.

Integración regional e Inversión Extranjera Directa: El caso del MERCOSUR (sólo en español- Versión resumida y completa). 2002.

Condiciones y efectos de la IED y del proceso de integración regional en México durante los años noventa: Una perspectiva macroeconómica (sólo español- versión resumida). 2003.

Primera Convocatoria:

El impacto sectorial del proceso de integración subregional en la Comunidad Andina: sector lácteo y sector textil (sólo en español). 2000.

El impacto sectorial del proceso de integración subregional en Centroamérica: sector lácteo y sector metalmecánico (aparatos eléctricos) (sólo en español). 2000.

El impacto sectorial del proceso de integración subregional en el MERCOSUR: sector calzado y sector farmacéutico (sólo en español). 2000.

La industria láctea de México en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (sólo en español). 2000.

PUBLICACIONES INTAL-ITD

Documentos de Trabajo - Iniciativa Especial de Comercio e Integración (IECI)

The FTAA and the Political Economy of Protection in Brazil and the US (ingles, sólo formato PDF). Marcelo de Paiva Abreu. INTAL-ITD WP-SITI-12. 2006.

Which "industrial policies" are meaningful for Latin America? (ingles, sólo formato PDF). Marcelo de Paiva Abreu. INTAL-ITD WP-SITI-11. 2006.

Building Regional Infrastructure in Latin America (inglés). Vito Tanzi. INTAL-ITD WP-SITI-10. 2005.

La ventana europea: retos de la negociación del Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea (español e inglés). Jaime Zabłudovsky y Sergio Gómez Lora. INTAL-ITD WP-SITI-09. 2004.

Trade Liberalization and the Political Economy of Protection in Brazil since 1987 (inglés). Marcelo de Paiva Abreu. INTAL-ITD WP-SITI-08B. 2004.

The Political Economy of High Protection in Brazil before 1987 (inglés). Marcelo de Paiva Abreu. INTAL-ITD WP-SITI-08A. 2004.

The Food Industry in Brazil and the United States: The Effects of the FTAA on Trade and Investment (inglés). Paulo F. Azevedo, Fabio R. Chaddad and Elizabeth M.M.Q. Farina. INTAL-ITD SITI-WP-07. 2004.

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. Agenda de institucionalización del MERCOSUR: Los desafíos de un proyecto en crisis (español e inglés). Pedro da Motta Veiga. INTAL-ITD DT-IECI-06E. 2003.

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. La inestabilidad cambiaria en el MERCOSUR: Causas, problemas y posibles soluciones (español e inglés). José Luis Machinea. INTAL-ITD DT-IECI-06D. 2003.

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. MERCOSUR: Dilemas y alternativas de la agenda comercial (español e inglés). Sandra Polónia Rios. INTAL-ITD DT-IECI-06C. 2003.

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. La inserción del MERCOSUR al mundo globalizado (español e inglés). Juan Ignacio García Pelufo. INTAL-ITD DT-IECI-06B. 2003.

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. Informe del relator (español e inglés). Andrew Crawley. INTAL-ITD DT-IECI-06A. 2004.

Estudio sobre las condiciones y posibilidades políticas de la integración hemisférica (español). Adalberto Rodríguez Giavarini. INTAL-ITD DT-IECI-05. 2003.

The Impacts of US Agricultural and Trade Policy on Trade Liberalization and Integration via a US-Central American Free Trade Agreement (inglés). Dale Hathaway. INTAL-ITD WP-SITI-04. 2003.

Agricultural Liberalization in Multilateral and Regional Trade Negotiations (inglés). Marcos Sawaya Jank, Ian Fuchsloch and Géraldine Kutas. INTAL-ITD WP-SITI-03. 2003.

Reciprocity in the FTAA: The Roles of Market Access, Institutions and Negotiating Capacity (inglés). Julio J. Nogués. INTAL-ITD-STA WP-SITI-02. 2003.

Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (español e inglés). Herminio Blanco M. y Jaime Zabudovsky K. INTAL-ITD-STA DT-IECI-01. 2003.

Documentos de Trabajo

Leveraging Efforts on Remittances and Financial Intermediation (inglés, sólo en formato PDF). Manuel Orozco and Rachel Fedewa. INTAL-ITD WP-24. 2006.

Migration and Education Inequality in Rural Mexico (inglés, sólo formato PDF). David McKenzie y Hillel Rapoport. INTAL-ITD WP-23. 2006.

How Do Rules of Origin Affect Investment Flows? Some Hypotheses and the Case of Mexico (inglés, sólo formato PDF). Antoni Esteveordal, José Ernesto López-Córdova y Kati Suominen. INTAL-ITD WP-22. 2006.

Chile's Integration Strategy: Is There Room for Improvement? (inglés, sólo formato PDF) Mauricio Mesquita Moreira and Juan Blyde. INTAL-ITD WP-21. 2006.

Globalization, Migration and Development: The Role of Mexican Migrant Remittances (inglés, sólo formato PDF) Ernesto López-Córdova. INTAL-ITD WP-20. 2006.

El desafío fiscal del MERCOSUR (español). Luiz Villela, Jerónimo Roca y Alberto Barreix. INTAL-ITD DT-19. 2005.

Improving the Access of MERCOSUR's Agriculture Exports to US: Lessons from NAFTA (inglés). Pablo Sanguinetti y Eduardo Bianchi. INTAL-ITD WP-18. 2004.

Premio INTAL - Segundo Concurso de Ensayos. La coordinación macroeconómica y la cooperación monetaria, sus costos, beneficios y aplicabilidad en acuerdos regionales de integración (español, inglés y portugués) English and Portuguese). Mauricio de la Cuba; Diego Winkelried; Igor Barenboim; Louis Bertone; Alejandro Jacobo and James Loveday Laghi. INTAL-ITD DT-17. 2004.

Los exportadores agropecuarios en un mundo proteccionista: Revisión e implicancias de políticas de las barreras contra el MERCOSUR (español e inglés). Julio J. Nogués. INTAL-ITD DT-16. 2004.

Rules of Origin in FTAs in Europe and in the Americas: Issues and Implications for the EU-Mercosur Inter-Regional Association Agreement (inglés). Antoni Esteveordal and Kati Suominen. INTAL-ITD WP-15. 2004.

Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and Mexico (inglés). Ernesto López-Córdova and Mauricio Mesquita Moreira. INTAL-ITD-STA WP-14. 2003.

Regional Banks and Regionalism: A New Frontier for Development Financing (inglés). Robert Devlin y Lucio Castro. INTAL-ITD-STA WP-13. 2002.

Métodos casuísticos de evaluación de impacto para negociaciones comerciales internacionales (español). Antonio Bonet Madurga. INTAL-ITD-STA DT-12. 2002.

Las trabas no arancelarias en el comercio bilateral agroalimentario entre Venezuela y Colombia (español). Alejandro Gutiérrez S. INTAL-ITD-STA DT-11. 2002.

The Outlier Sectors: Areas of Non-Free Trade in the North American Free Trade Agreement (inglés). Eric Miller. INTAL-ITD-STA WP-10. 2002.

A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica (portugués). Antonio José Ferreira Simões. INTAL-ITD-STA DT-09. 2002.

Metodología para el análisis de regímenes de origen. Aplicación en el caso de las Américas (español). Luis J. Garay S. y Rafael Cornejo. INTAL-ITD-STA DT-08. 2001.

¿Qué hay de nuevo en el Nuevo Regionalismo en las Américas? (español). Robert Devlin y Antoni Esteveordal. INTAL-ITD-STA DT-07. 2001.

What's New in the New Regionalism in the Americas? (inglés). Robert Devlin and Antoni Esteveordal. INTAL-ITD-STA WP-06. 2001.

The New Regionalism in the Americas: The Case of MERCOSUR. (inglés). Antoni Esteveordal, Junichi Goto y Raúl Saez. INTAL-ITD WP-05. 2000.

El ALCA y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción (español). Jaime Granados. INTAL-ITD DT-04. 1999.

Negotiating Preferential Market Access: The Case of NAFTA (inglés). Antoni Esteveordal. INTAL-ITD WP-03. 1999.

Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s (inglés). Robert Devlin y Ricardo Ffrench-Davis. INTAL-ITD WP-02. 1998.

Una evaluación de la homogeneidad macroeconómica y del desarrollo de la región centroamericana (español). Florencio Ballester. INTAL-ITD DT-01. 1998.

Documentos de Divulgación - Iniciativa Especial de Comercio e Integración (IECI)

International Arbitration Claims against Domestic Tax Measures Deemed Expropriatory or Unfair and the Inequitable (inglés, sólo formato PDF). Adrián Rodríguez. INTAL-ITD OP-SITI-11. 2006.

The Entrance to the European Union of 10 New Countries: Consequences for the Relations with MERCOSUR (inglés). Renato G. Flôres Jr. INTAL-ITD OP-SITI-10. 2005.

Principales retos de la negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos: disciplinas en materia de inversión (español). Jaime Zabudovsky y Sergio Gómez Lora. INTAL-ITD DD-IECI-09. 2005.

The Production and Financing of Regional Public Goods (inglés). Vito Tanzi. INTAL-ITD OP-SITI-08. 2005.

La armonización de los impuestos indirectos en la Comunidad Andina (español e inglés). Luis A. Arias, Alberto Barreix, Alexis Valencia y Luiz Villela. INTAL-ITD DD-IECI-07. 2005.

La globalización y la necesidad de una reforma fiscal en los países en desarrollo (español e inglés). Vito Tanzi. INTAL-ITD DD-IECI-06. 2004.

La competitividad industrial de América Latina y el desafío de la globalización (español e inglés). Sanjaya Lall, Manuel Albaladejo y Mauricio Mesquita Moreira. INTAL-ITD SITI-OP-05. 2004.

El nuevo interregionalismo trasatlántico: La asociación estratégica Unión Europea-América Latina (español). Luis Xavier Grisanti. INTAL-ITD/SOE IECI-DD-04. 2004.

Una llave para la integración hemisférica (español e inglés). Herminio Blanco M., Jaime Zabudovsky K. y Sergio Gómez Lora. INTAL-ITD DD-IECI-03. 2004.

Una nueva inserción comercial para América Latina (español e inglés). Martín Redrado y Hernán Lacunza. INTAL-ITD DD-IECI-02. 2004.

La coordinación y negociación conjunta de los países de la Comunidad Andina en el marco del ALCA y la OMC (español). Víctor Rico. INTAL-ITD DD-IECI-01. 2004.

Documentos de Divulgación

Agriculture in Brazil and China: Challenges and Opportunities (inglés, sólo formato PDF) Mario Queiroz de Monteiro Jales, Marcos Sawaya Jank, Shunli Yao y Colin A. Carter. INTAL-ITD OP-44. 2006

Apertura e inserción internacional en la estrategia de desarrollo de Uruguay (español, sólo formato PDF). Paolo Giordano y Fernando Quevedo. INTAL-ITD DD-43. 2006

El proceso de negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos: la experiencia del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (español, sólo formato PDF). Anabel González. INTAL-ITD DD-42. 2006

International Remittances and Development: Existing Evidence, Policies and Recommendations (inglés, sólo formato PDF). Ernesto López-Córdova y Alexandra Olmedo. INTAL-ITD OP-41. 2006

Comercio bilateral Argentina-Brasil: Hechos estilizados de la evolución reciente (español, sólo formato PDF). Ricardo Carciofi y Romina Gayá. INTAL-ITD DD-40. 2006

The Relative Revealed Competitiveness of China's Exports to the United States vis á vis other Countries in Asia, the Caribbean, Latin America and the OECD (inglés, sólo formato PDF). Peter K. Schott. INTAL-ITD OP-39. 2006

Logros, perspectivas y desafíos de la Cooperación Hemisférica (español e inglés, sólo formato PDF). Roberto Iannelli. INTAL-ITD DD-38. 2006

Libre Comercio en América Central: ¿Con quién y para qué? Las implicancias de CAFTA (español, sólo formato PDF). Manuel Agosín y Ennio Rodríguez. INTAL-ITD DD-37. 2006

Fear of China: Is there a Future for Manufacturing in Latin America? (inglés, sólo formato PDF). Mauricio Mesquita Moreira. INTAL-ITD OP-36. 2006

The Role of Geography and Size (inglés, sólo formato PDF). David Hummels. INTAL-ITD OP-35. 2006

Assessing the Impacts of Intellectual Property Rights on Trade Flows in Latin America (inglés, sólo formato PDF). Juan S. Blyde. INTAL-ITD OP-34. 2006

Recientes innovaciones en los regímenes de origen y su incidencia en el proceso de verificación: el caso del CAFTA. (español) Rafael Cornejo. INTAL-ITD DD-33. 2005.

Achievements and Challenges of Trade Capacity Building: A Practitioner's Analysis of the CAFTA Process and its Lessons for the Multilateral System (inglés) Eric T. Miller. INTAL-ITD OP-32. 2005.

Una aproximación a desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas y debilidades (español) Celina Pena y Ricardo Rozemberg. INTAL-ITD DD-31. 2005.

Jamaica: Trade, Integration and the Quest for Growth (inglés). Anneke Jessen and Christopher Vignoles. INTAL-ITD OP-30. 2005.

Trade Related Capacity Building: An Overview in the Context of Latin American Trade Policy and the MERCOSUR-EU Association Agreement (inglés). Robert Devlin y Ziga Vodusek. INTAL-ITD OP-29. 2005

Barbados: Trade and Integration as a Strategy for Growth (inglés). Anneke Jessen y Christopher Vignoles. INTAL-ITD OP-28. 2004

Mirando al MERCOSUR y al mundo: Estrategia de comercio e integración para Paraguay (español). Paolo Giordano. INTAL-ITD DD-27. 2004

El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional (español). Paolo Giordano, Mauricio Mesquita Moreira y Fernando Quevedo. INTAL-ITD DD-26. 2004.

Centroamérica: La programación regional (2001) y las actividades del Banco (2001-2003) (español). Ennio Rodríguez. INTAL-ITD DD-25. 2004.

Brazil's Trade Liberalization and Growth: Has it Failed? (inglés). Mauricio Mesquita Moreira. INTAL-ITD OP-24. 2004.

Trinidad and Tobago: Trade Performance and Policy Issues in an Era of Growing Liberalization (inglés). Anneke Jessen and Christopher Vignoles. INTAL-ITD OP-23. 2004.

The Trade and Cooperation Nexus: How does Mercosur-EU Process Measure Up? (inglés). Robert Devlin, Antoni Esteveadeordal y Ekaterina Krivonos. INTAL-ITD-STA OP-22. 2003.

Desigualdad regional y gasto público en México (español). Rafael Gamboa y Miguel Messmacher. INTAL-ITD-STA DD-21. 2003.

Zonas Francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales (español e inglés). Jaime Granados. INTAL-ITD-STA DD-20. 2003.

The External Dimension of MERCOSUR: Prospects for North-South Integration with the European Union (inglés). Paolo Giordano. INTAL-ITD-STA OP-19. 2003.

Regional Aspects of Brazil's Trade Policy (inglés). Eduardo A. Haddad (Coord.), Edson P. Domínguez y Fernando S. Perobelli. INTAL-ITD-STA OP-18. 2002.

El proceso de integración Argentina-Brasil en perspectiva: El ciclo cambiario y la relación público-privada en Argentina (español). Ricardo Rozemberg y Gustavo Svarzman. INTAL-ITD-STA DD-17. 2002.

A Study on the Activities of IFIs in the Area of Export Credit Insurance and Export Finance (inglés). Malcom Stephens y Diana Smallridge. INTAL-ITD-STA OP-16. 2002.

Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina (español). Jacint Jordana y Carles Ramió. INTAL-ITD-STA DD-15. 2002.

Mercosul em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil (portugués). Paulo Roberto de Almeida. INTAL-ITD-STA DD-14. 2002.

El proceso de formulación de la Política Comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental (español e inglés). INTAL-ITD-STA OP-13. 2002.

Hacia una nueva alianza de comercio e inversión entre América Latina y Asia-Pacífico (español: Internet). Mikio Kuwayama. INTAL-ITD-STA DD-12. 2001 (también disponible en inglés).

Regional Public Goods in Official Development Assistance (inglés). Marco Ferroni. INTAL-ITD-STA OP-11. 2001.

Breaking from Isolation: Suriname's Participation in Regional Integration Initiatives (inglés). Anneke Jessen y Andrew Katona. INTAL-ITD-STA OP-10. 2001.

NAFTA and the Mexican Economy: Analytical Issues and Lessons for the FTAA (inglés). J. Ernesto López-Córdova. INTAL-ITD-STA OP-09. 2001.

La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible (español). Jaime Granados. INTAL-ITD-STA DD-08. 2001.

Negotiating Market Access between the European Union and MERCOSUR: Issues and Prospects (inglés). Antoni Esteveadeordal y Ekaterina Krivonos. INTAL-ITD OP-07. 2000.

The Free Trade Area of the Americas and MERCOSUR-European Union Free Trade Processes: Can they Learn from Each Other? (inglés). Robert Devlin. INTAL-ITD OP-06. 2000.

The FTAA: Some Longer Term Issues (inglés). Robert Devlin, Antoni Esteveadeordal y Luis Jorge Garay. INTAL-ITD OP-05. 1999.

Financial Services in the Trading System: Progress and Prospects (inglés). Eric Miller. INTAL-ITD OP-04. 1999.

Government Procurement and Free Trade in the Americas (inglés). Jorge Claro de la Maza y Roberto Cambor. INTAL-ITD OP-03. 1999.

The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration (inglés). Anneke Jessen y Ennio Rodríguez. INTAL-ITD OP-02. 1999.

ALCA: Un proceso en marcha (español). Nohra Rey de Marulanda. INTAL-ITD DD-01. 1998.

PUBLICACIONES INTAL-ITD-SOE

Euro-Latin Study Network on Integration and Trade (ELSNIT)

Issues Papers. Third Annual Conference (inglés). INTAL-ITD-SOE. 2006

Issues Papers. Second Annual Conference (inglés). INTAL-ITD-SOE. 2005

Issues Papers. First Annual Conference (inglés). INTAL-ITD-SOE. 2004

PUBLICACIONES DE INT-ITD

Documentos de Trabajo

La infraestructura de transporte en América Latina. Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 220. Julio 1997, (también disponible en inglés).

Convergence and Divergence Between NAFTA, Chile, and MERCOSUR: Overcoming Dilemmas of North and South American Economic Integration. Raúl A. Hinojosa-Ojeda, Jeffrey D. Lewis y Sherman Robinson. Working Paper # 219. Mayo 1997.

Hacia el libre comercio en el Hemisferio Occidental: El proceso del ALCA y el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo. Enrique V. Iglesias. Documento de Trabajo # 218. Julio 1997 (también disponible en inglés).

Economic Integration and Equal Distribution. Willem Molle. Working Paper # 216. Mayo 1997.

What can European Experience Teach Latin America About Integration. L.A. Winters. Working Paper # 215. Mayo 1997.

Facts, Fallacies and Free Trade: A Note on Linking Trade Integration to Labor Standards. Donald J. Robbins. Working Paper # 214. Mayo 1997.

MERCOSUR: Logros y desafíos. Carlos Sepúlveda y Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 213. Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos. Robert Devlin y Luis Jorge Garay. Documento de Trabajo # 210. Julio 1996 (también disponible en inglés).

El Mercado Común del Sur: MERCOSUR. Martín Arocena. Documento de Trabajo # 203. Septiembre 1995 (también disponible en inglés).

Publicaciones Especiales

Nota Periódica sobre Integración y Comercio en América, Julio 1995; Febrero, Agosto y Diciembre 1996; Julio y Diciembre 1997; Agosto y Diciembre 1998; Febrero y Octubre 1999; Octubre y Diciembre 2000; Mayo 2002; Diciembre 2002; Diciembre 2003; Enero 2004; Mayo 2004; Diciembre 2004; Marzo 2006; Noviembre 2006 (también disponible en inglés y las versiones 1997 disponibles en portugués).

El Euro y su efecto sobre la economía y la integración en América Latina y el Caribe. Roberto Zahler. Trabajo presentado en el seminario "El Euro y su impacto internacional" con ocasión de la 40ª Asamblea de Gobernadores del BID. Francia, Marzo 16, 1999 (también disponible en inglés).

Separata del Informe de 1996 sobre Progreso Económico y Social en América Latina. Parte II, Capítulo 2: Liberalización comercial. 1996 (también disponible en inglés).

Unión Económica y Monetaria Europea: Avances recientes y posibles implicaciones para América Latina y el Caribe. Marzo 1997 (también disponible en inglés).

Globalización e Integración Regional: consecuencias para América Latina. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el Seminario sobre "Una visión crítica de la globalidad", México D.F., Noviembre 1997 (también disponible en inglés).

Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas. Luis Jorge Garay y Antoni Esteve de Oda. Junio 1995 (también disponible en inglés).

El nuevo rostro de la integración regional en América Latina y el Caribe. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Montevideo, Julio 1997 (también disponible en inglés).

El Área de Libre Comercio de las Américas: De Miami a Belo Horizonte. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el III Foro Empresarial de las Américas, Belo Horizonte, Mayo 1997 (inglés, español y portugués).

Asociación Transpacífica: El papel de América Latina. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la XII Reunión General Internacional del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC XII), Santiago, Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

