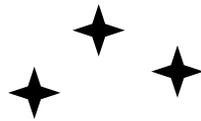


*Intat*  
Informe MERCOSUR  
Año 2 - Número 2



INFORME

MERCOSUR

ENERO-JUNIO 1997

Banco Interamericano de Desarrollo  
Departamento de Integración y Programas Regionales  
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID - INTAL  
Esmeralda 130 Pisos 16 y 17 (1035) Buenos Aires, República Argentina  
tel 54 1 320-1871 fax 54 1 320-1872 e-mail: INT/INL@iadb.org.

El autor es responsable de las ideas y opiniones expuestas, las cuales no necesariamente pueden reflejar políticas y/o posiciones del BID o del INTAL.

Impreso en Argentina

BID - INTAL  
Informe MERCOSUR  
Buenos Aires, 1997. 56 páginas.  
Informe N° 2. Enero-Junio 1997.

I.S.B.N. 950-738-057-4

US\$ 15,00

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

La serie Informe MERCOSUR representa un esfuerzo del INTAL destinado a fomentar el conocimiento y la difusión de información referidos al dinámico proceso de integración vigente en América Latina y el Caribe.

Como parte de esta corriente integracionista, el Mercado Común del Sur se ha constituido desde la firma del Tratado de Asunción en 1991, en un caso testigo para evaluar los éxitos y los desafíos que encierra esta ambiciosa iniciativa.

La intención del INTAL, mediante la publicación de esta serie semestral, es facilitar el acceso de información a un universo de potenciales lectores interesados en el MERCOSUR, comprendiendo a los sectores público y privado y a la comunidad en general de la subregión.

Se intenta además trascender el interés que el MERCOSUR despierta a nivel subregional, facilitando su difusión a la comunidad internacional con la publicación del Informe en idioma inglés, además de los dos idiomas oficiales del proceso, español y portugués.

Este Informe N° 2 abarca el primer semestre de 1997 y ha sido preparado por un destacado analista del MERCOSUR, el Dr. Pedro da Motta Veiga, con la supervisión técnica del Sr. Uziel Nogueira, del INTAL.

Esperamos que el material que presentamos hoy cubra las expectativas que despertara la aparición del Informe N° 1, por lo que invitamos a los lectores a continuar con sus comentarios o sugerencias a fin de seguir mejorando en el futuro el alcance o enfoque del contenido de estas publicaciones.

Juan José Taccone  
Director

# INDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	
<b>CAPITULO I. TENDENCIAS MACROECONOMICAS EN EL MERCOSUR</b>	<b>1</b>
<b>Crecimiento y baja inflación: convergencia de desempeños y fragilidades estructurales</b>	<b>1</b>
<b>El desequilibrio externo de Brasil</b>	<b>5</b>
<b>Conclusión: La situación externa del MERCOSUR</b>	<b>8</b>
<b>CAPITULO II. EVOLUCION DEL COMERCIO Y DE LAS INVERSIONES EN EL MERCOSUR</b>	<b>9</b>
<b>Los flujos de comercio en 1996 e inicios de 1997</b>	<b>10</b>
<b>El comercio Argentina-Brasil: especialización y saldos bilaterales sectoriales</b>	<b>14</b>
<b>Los flujos de inversiones en el MERCOSUR: tendencias recientes y perspectivas de corto plazo</b>	<b>17</b>
<b>CAPITULO III. CONSOLIDACION Y PROFUNDIZACION DE LA UNION ADUANERA</b>	<b>21</b>
<b>Acceso a los mercados y condiciones de competencia</b>	<b>22</b>
<b>Políticas comunes</b>	<b>26</b>
<b>Armonización de políticas y profundización de la Unión Aduanera</b>	<b>28</b>
<b>Infraestructura</b>	<b>29</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>30</b>
<b>CAPITULO IV. RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS</b>	<b>33</b>
<b>Marco general</b>	<b>33</b>
<b>El MERCOSUR y el proceso de construcción del ALCA</b>	<b>36</b>
<b>Evolución del proyecto ALCA</b>	<b>36</b>
<i>Antecedentes, conformación y evolución del ALCA</i>	<b>36</b>
<i>El proceso de negociación del ALCA</i>	<b>37</b>
- Las negociaciones intergubernamentales -	<b>37</b>
- La participación del sector privado -	<b>39</b>
<b>El MERCOSUR frente al ALCA</b>	<b>40</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	

## RESUMEN EJECUTIVO

### I. Tendencias macroeconómicas en el MERCOSUR

En el primer semestre de 1997, la situación macroeconómica del MERCOSUR continua caracterizándose por dos tendencias: la mejora del desempeño en cuanto a niveles de actividad y tasas de inflación, en un contexto de relativa fragilidad fiscal y vulnerabilidad externa, y la convergencia del desempeño de los distintos países, asegurando la estabilidad de las paridades bilaterales reales.

Manteniéndose el cuadro actual, el PBI de la subregión crecería un 4,2% en el año, contra 1,5% en 1995 y 3,3% en 1996. La tasa de inflación -medida por los índices de precios al consumidor- caería de 7,8% en 1996 a 5,4% este año. Por lo tanto, se aceleraría gradualmente el crecimiento económico, al mismo tiempo que las tasas de inflación se reducen y que la evolución de estos dos indicadores en los diferentes países del bloque evidencia la convergencia de desempeños.

Crecimiento con baja inflación y convergencia de desempeños tienen, como trasfondo, un cuadro de fragilidad fiscal y vulnerabilidad externa. En el plano fiscal, hay señales de mejora coyuntural de las cuentas públicas de Argentina y Brasil, vinculadas al crecimiento del nivel de actividad y, en el caso de Brasil, también a otros factores (cobranza de un nuevo tributo, CPMF, uso de recursos generados por la privatización para reducir la deuda, etc.).

Por el lado de las cuentas externas, todos los países del MERCOSUR -con la excepción de Paraguay- presentaron en 1996 una expansión significativa de sus déficits en las transacciones corrientes. Para el conjunto de la subregión, el déficit de la cuenta corriente alcanzó el 2,8% del PBI, en 1996, con un incremento del 37% nominal en relación a 1995. Para 1997, se estima una expansión del déficit equivalente al 40% respecto al año anterior, llevando la relación déficit en cuenta corriente/PBI al 3,8%.

Esta evolución indica que la disponibilidad de financiamiento externo continuará actuando en los próximos años como principal factor condicionante del crecimiento de las economías de la subregión.

El déficit de la cuenta de transacciones corrientes de Brasil pasó de US\$5,2 mil millones, en enero-abril de 1996, a US\$10,7 mil millones en el primer cuatrimestre de 1997. Trazado el escenario de deterioro de las cuentas externas como trayectoria inercial de la evolución de la economía, el Gobierno adoptó un conjunto de medidas dirigidas a reducir gradualmente el déficit de la balanza comercial y estimular el ingreso de capitales.

El estímulo al ingreso de capitales vino a través de la interrupción de la caída de las tasas de interés domésticas, en mayo, de la eliminación del IOF -Impuesto sobre Operaciones Financieras- sobre las operaciones de préstamos en el exterior y de la reducción de ese impuesto sobre los fondos de renta fija y otras operaciones que involucran la captación de recursos externos.

Los esfuerzos en la reducción del déficit comercial se concentran en tres frentes:

- ◆ La ampliación de los estímulos a las exportaciones a través de la extensión de la lista de productos y sectores beneficiados por el Proex y la creación de modalidades pre-embarque en el ámbito de ese Programa;
- ◆ La alteración de las reglas de financiamiento a las importaciones, con las disposiciones impuestas por la MP -Medida Provisoria- N° 1569 y por una medida complementaria del Banco Central, destinada a cerrar las "brechas" identificados en la MP; y

- ◆ El aumento del IOF para operaciones de crédito a personas físicas, con los efectos esperados sobre las ventas de automóviles y electrodomésticos, ítems cuyas importaciones han presentado elevadas tasas de crecimiento.

La estrategia brasileña de administración del desempeño externo es, entre las alternativas de política económica, la que acarrearía menores costos para sus socios en el MERCOSUR y para la construcción de la unión aduanera. El recurso a medidas fuertes de contención de la demanda doméstica -aún no estando acompañada de algún activismo en el manejo del tipo de cambio- tendría obvios impactos sobre las importaciones. Eventuales devaluaciones cambiarias solamente potenciarían estos impactos.

No obstante ello, la alternativa representada por la utilización de instrumentos de política comercial, tanto por el lado de las importaciones como de las exportaciones, y por el montaje de programas sectoriales de apoyo a la inversión, ha sido fuente de tensiones importantes entre Brasil y sus socios, como lo ocurrido a raíz de la emisión de la MP 1569, en marzo último.

## **II. Comercio e inversiones en el MERCOSUR**

Dos fenómenos marcan la consolidación del MERCOSUR desde el punto de vista de los flujos comerciales: el crecimiento importante del intercambio intrarregional y la fuerte reducción de los niveles de protección en relación al resto del mundo.

Las carencias y vulnerabilidades del MERCOSUR parecen menos relacionadas con el desvío de comercio resultante de elevadas preferencias comerciales intrabloque que con las dificultades para disciplinar el uso, por los países miembros, de mecanismos que comprometan el libre flujo de bienes en la subregión y los objetivos de la unión aduanera.

Durante 1996, las exportaciones totales del MERCOSUR crecieron a una tasa del 6,4%, mientras que sus importaciones se incrementaron el 9,7%. En el comercio intrarregional, las exportaciones crecieron un 17,9% en ese año, por debajo del promedio 1990-95 (28,4%) y las importaciones aumentaron un 18,5%, también a un ritmo inferior al verificado en el período 1990-95 (27,8%).

La participación del MERCOSUR en las exportaciones totales de la subregión pasó del 8,9% al 22,6% entre 1990 y 1996, manteniendo su tendencia de crecimiento en el último año. Del mismo modo, la participación de la subregión en sus importaciones totales continuó creciendo en 1996, alcanzando un 20,15% contra un 15,08% en 1990.

El año 1996 fue caracterizado, para los países del MERCOSUR, por tres patrones de comportamiento en lo referente a las relaciones comerciales con los demás miembros del bloque y con el resto del mundo:

- ◆ Dinamismo en el intercambio intra y extra-MERCOSUR, con énfasis en los flujos intrabloque. Es el caso de Argentina.
- ◆ Elevado dinamismo en los flujos de importación y exportación intra-MERCOSUR, contrastando con las tasas de crecimiento observadas en el comercio con el resto del mundo. Es el caso de Brasil, principalmente por el lado de las exportaciones, y de Paraguay, por el lado de las importaciones.
- ◆ Bajo dinamismo de los flujos intra-MERCOSUR, simultáneamente con el crecimiento significativo del comercio extra bloque, especialmente en el caso de las exportaciones. Es el caso de Uruguay.

Independientemente de las tendencias que indican una reducción del ritmo de crecimiento en los flujos de comercio intra-MERCOSUR y que sugieren una creciente heterogeneidad de los desempeños comerciales de los miembros del bloque, el comercio regional continúa caracterizándose por una notable especialización en los bienes manufacturados. Esto es particularmente verdadero para el caso de las dos economías mayores de la subregión.

Por otro lado, la evolución del comercio bilateral Argentina-Brasil presentó, en los últimos años, un crecimiento notable, además de cambios significativos en su composición. El período de mayor dinamismo (90-93) fue también el de mayores cambios en la estructura del comercio bilateral.

El análisis de los resultados del comercio bilateral Argentina-Brasil entre 1990 y 1996 sugiere que, a pesar del crecimiento del comercio intra-industrial entre Argentina y Brasil, los flujos bilaterales de intercambio continuaban ampliamente sujetos a los padrones de especialización vigentes en el inicio de los años 90 originados en la dotación de ventajas comparativas "naturales" o constituidas en el período de sustitución de importaciones en los dos países.

Los desvíos en relación a esa regla se concentraron en sectores donde las negociaciones bilaterales o las iniciativas unilaterales de defensa comercial producían algún tipo de mecanismo de administración del comercio (material de transporte, minerales, o sea, petróleo y combustibles, y textiles y vestimenta).

En el área de inversiones, cuatro grandes movimientos en curso merecen ser destacados, no sólo por su relación estratégica con las nuevas regulaciones, sino también por su potencial para impactar la estructura industrial de la subregión y su competitividad internacional:

- ◆ primero, las inversiones externas en el sector automotriz. A lo largo de los últimos meses, Brasil se benefició con el anuncio de nuevas decisiones de inversión, vinculadas al régimen federal de incentivos, así como a las políticas estatales de atracción de inversiones a ese sector.
- ◆ segundo, las inversiones externas en el sector de servicios financieros, principalmente en Argentina, donde una legislación liberal eliminó una serie de restricciones a la actuación del capital extranjero, así como también en Brasil, donde el proceso de reestructuración del sector abre oportunidades para la entrada de nuevas instituciones extranjeras.
- ◆ tercero, las inversiones -externas y domésticas- vinculadas a la privatización de servicios públicos. En Argentina, parte importante de ese proceso ya ocurrió, por consiguiente es en Brasil donde este ciclo empieza a delinearse, previéndose la venta de más de US\$50 mil millones en activos de las empresas estatales de telecomunicaciones y energía eléctrica, en los próximos tres años.
- ◆ cuarto, las inversiones realizadas recientemente en la industria minera argentina. Se trata de un caso doblemente paradigmático. Es un ejemplo de la rápida reacción empresarial a un ambiente regulatorio -establecido en 1993- favorable a las inversiones, inclusive externas, pero también marca el surgimiento y desarrollo de un sector industrial fuertemente exportador, viabilizado por el éxito de las reformas estructurales llevadas a cabo en el país y de los esfuerzos para la reducción del "Costo Argentino", conformado por variables que afectan la estructura de costos de las empresas que actúan en la economía local.

En general, las principales tendencias detectadas en el análisis de flujos recientes de inversiones productivas en el MERCOSUR sugieren una elevada vinculación de los ejes de dinamismo al establecimiento de marcos regulatorios horizontales y sectoriales favorables a nuevas inversiones. Además, puede verificarse una fuerte participación de inversiones externas orientadas a la adquisición de activos existentes y que, por lo tanto,

no agregan capacidad de oferta, en un primer momento. Como dichas inversiones están relacionadas sobre todo a los sectores de servicios, los beneficios esperados están menos relacionados a un aumento de la oferta que a la mejora de la calidad de los servicios y a sus efectos sobre los costos de producción y exportación de los sectores industrial y agrícola.

Una última característica de esos flujos de origen externo e interno al MERCOSUR es su objetivo central de atender a la demanda del mercado subregional -a excepción de las inversiones en la industria minera argentina- aunque se puede prever, en algunos sectores industriales, el crecimiento de la oferta exportable de bienes.

### **III. Consolidación y profundización de la Unión Aduanera**

Una mayor interdependencia, generada por la expansión del comercio y de las inversiones, y la convergencia de desempeños macroeconómicos entre los países del MERCOSUR colocan como punto prioritario de la agenda de la integración, el objetivo de maximizar los beneficios de la liberalización intrarregional y de distribuir sus costos de forma aceptable para los países miembros, respetando las directrices del "regionalismo abierto".

Las perspectivas de consolidación y profundización de la Unión Aduanera del MERCOSUR están relacionadas con cuatro macro-temas:

- ◆ el acceso a los mercados para los Estados Parte y las condiciones de competencia vigentes en la subregión;
- ◆ el establecimiento de políticas comunes en un cierto número de áreas prioritarias para el funcionamiento de la Unión Aduanera;
- ◆ la armonización de políticas y la adopción de medidas de profundización de la Unión Aduanera, cuya agenda general fue definida en diciembre de 1995 por el Consejo del Mercado Común, a través del "Programa de Acción del MERCOSUR hasta el 2000"; y
- ◆ la expansión y mejoramiento de la calidad de la infraestructura de transporte, comunicaciones y energía de la subregión.

En el primer semestre de 1997, tres cuestiones dominaron las negociaciones del MERCOSUR en el área de acceso a mercados y de condiciones de competencia, movilizando, sobre todo, las relaciones bilaterales Argentina-Brasil:

- ◆ las discusiones respecto del régimen automotriz brasileño y sus efectos sobre los flujos de inversiones externas hacia la subregión.

A pesar de las demandas de Argentina y ante la escasa prioridad concedida por Brasil al tema, las discusiones ocasionadas por los regímenes automotrices en vigor, no evolucionaron en el período reciente y las negociaciones sectoriales se concentraron en la demanda argentina de aumento de su cuota de exportación de vehículos hacia Brasil hasta 1999.

- ◆ las restricciones y medidas no arancelarias intra-MERCOSUR, de cuño sectorial, que crean tensiones en el proceso de integración por su acumulación y falta de resolución.
- ◆ las restricciones "horizontales" de acceso al mercado brasileño, en función del desequilibrio externo de la economía del país. Las preocupaciones suscitadas por la emisión de la Medida Provisoria 1569, de marzo último, que restringiera el plazo de financiamiento de las importaciones brasileñas, movilizó a

empresarios y negociadores de los demás países del MERCOSUR, sumándose a las otras dos cuestiones relacionadas al acceso a mercados y condiciones de competencia.

En el área de políticas comunes, las preocupaciones sobre la eficacia y la transparencia de la política comercial del MERCOSUR se manifestaron, durante el semestre, en tres áreas de negociación:

- ◆ regímenes especiales de importación: mientras que el alcance de resultados de las negociaciones en ese campo se muestra lento, Paraguay emitió el 27 de febrero el Decreto Presidencial 16146, que reduciría a cero hasta el 01/01/99, las alícuotas de importaciones de insumos y materias primas realizadas por empresas industriales y agropecuarias que tengan un programa de producción apoyado por el Gobierno. De acuerdo con las autoridades paraguayas, ese Decreto representa apenas una equiparación a los mecanismos de estímulo a la competitividad industrial concedidos por los demás Estados Miembros del MERCOSUR.
- ◆ asuntos aduaneros: Las carencias de infraestructura y de normas armonizadas continúan dificultando la adopción de puntos de control integrados de frontera. En la reunión de Asunción, en junio, se discutió la creación de un Fondo Aduanero Común, que funcionaría como un mecanismo de asignación, entre los miembros, de los ingresos generados por el cobro del AEC por cualquiera de los países. De esta forma, se evitaría el cobro del AEC a un mismo producto por más de un país y la exigencia del certificado de origen para todos los productos. La propuesta técnica para la creación del Fondo todavía no ha sido concluida, prosiguiendo los trabajos bajo la responsabilidad de los Bancos Centrales de la subregión.
- ◆ reglamentos sobre prácticas desleales y salvaguardias: en diciembre de 1996, después de la adopción del Reglamento Común relativo a la Aplicación de Medidas de Salvaguardias Provenientes de Países no Miembros del MERCOSUR, el Comité Técnico N° 6 de la CCM está desarrollando un proyecto que establece las funciones del Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias.

El Programa de Acción para el MERCOSUR hasta el 2000, adoptado por el GMC en diciembre de 1995, establece, entre otras, la profundización de la Unión Aduanera como una meta del proceso de integración. Los temas de comercio de servicios, inversiones, medio ambiente, asuntos laborales, entre otros, hacen parte de la agenda que, sin embargo, han recibido hasta ahora reducida prioridad por parte de los gobiernos nacionales.

El tema de la profundización de la Unión Aduanera volvió a tomar preponderancia. En la Declaración de Río de Janeiro, se afirma que el eje de la estrategia del MERCOSUR debe pasar por su profundización "hacia su objetivo final", que es la construcción del Mercado Común. El mismo tema fue retomado en la Declaración Presidencial divulgada al concluir la Cumbre del MERCOSUR, en Asunción, en junio último. Ambas declaraciones apuntan a los servicios y a las compras gubernamentales como ejes prioritarios de profundización, a los cuales la Declaración de Asunción agrega el tema de políticas públicas que distorsionan las condiciones de competencia en el MERCOSUR.

Por otra parte, la decisión de los gobiernos de los Estados Parte (más Bolivia) de transformar el FONPLATA en Banco de Desarrollo del MERCOSUR, anunciada en marzo último, refuerza la agenda de profundización y puede agregar al proceso de integración una nueva dimensión, relacionada con proyectos e iniciativas cuya concepción esté sujeta a una visión fundamentalmente subregional.

A pesar de la directriz política de profundización de la Unión Aduanera, las reuniones del GMC y del CMC, realizadas en junio, revelan la persistencia de algunas dificultades para obtener consenso entre los países miembros, en cuanto a las modalidades de operacionalización de dicha directriz. Mientras los negociadores argentinos defendían, entre otras cosas, la adopción de una política común de inversiones, Brasil definía un

conjunto de prioridades vinculadas a la "agenda pendiente" del bloque: negociar, hasta fines del año, el régimen automotriz común; cumplir con los plazos (o anticiparlos) para llevar a cero los aranceles de los productos bajo régimen de adecuación; discutir los regímenes especiales de importación, y adoptar reglas comunes de defensa del consumidor.

#### **IV. Relaciones económicas externas**

El ALCA dominó la agenda externa del MERCOSUR en el primer semestre de 1997. Las reuniones de Viceministros en Recife, en febrero, y en Río de Janeiro, en abril, la reunión ministerial de Belo Horizonte y el III Foro Empresarial de las Américas, en la misma ciudad en mayo, absorbieron gran parte de los esfuerzos de movilización y de la capacidad de negociación de los gobiernos y de las asociaciones empresariales del MERCOSUR.

Las negociaciones del ALCA crean un incentivo importante para que los países del MERCOSUR se dispongan a negociar dentro del bloque acuerdos de consolidación y profundización de la Unión Aduanera, los cuales podrán constituir *building blocks* en la negociación de acuerdos de alcance hemisférico.

En el ámbito de la ALADI, las negociaciones con México, con el Grupo Andino y más recientemente con Perú, avanzan en la "plurilateralización" de las preferencias incluidas en los acuerdos bilaterales y, en los dos últimos casos, la conclusión de acuerdos de libre comercio.

En la reunión Cumbre de Asunción en junio, estuvieron presentes los Presidentes de Bolivia y de Chile. Este último -respaldado por el Presidente boliviano- defendió una participación más efectiva de su país en las discusiones intra-MERCOSUR, con vistas, entre otras cosas, a la formación de posiciones negociadoras comunes en las relaciones externas de ambas partes especialmente en el ALCA. Defendió, además, la necesidad de dotar al MERCOSUR con mecanismos institucionalizados de resolución de controversias entre sus miembros, incluyendo a Bolivia y Chile.

La aproximación de Chile al MERCOSUR constituye un hecho político de gran relevancia, respaldado por el importante crecimiento de las exportaciones y de las inversiones de este país en el MERCOSUR. La credibilidad internacional de Chile es un activo apreciable para el MERCOSUR en sus negociaciones externas, especialmente en el ámbito del ALCA, y la experiencia chilena en negociaciones de acuerdos de libre comercio -el más reciente con Canadá- también puede agregar valor a la dinámica interna y externa del MERCOSUR. Además, como resalta un documento reciente del BID: "teniendo en vista los avances del proceso de reformas y apertura en la economía chilena y la experiencia del país con sistemas modernos de regulación, un marco institucional que permita una integración fluida entre Chile y el MERCOSUR podría también ser un aporte al futuro desarrollo de ese proyecto de integración" (*Nota Periódica*, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos [1996]).

## CAPITULO I. TENDENCIAS MACROECONOMICAS EN EL MERCOSUR

### A. Crecimiento y baja inflación: convergencia de desempeños y fragilidades estructurales

Dos tendencias continuaron caracterizando la situación macroeconómica del MERCOSUR en el primer semestre de 1997: la mejora de su desempeño en cuanto a niveles de actividad y tasas de inflación, en un contexto de relativa fragilidad fiscal y vulnerabilidad externa y la convergencia del desempeño de los distintos países, asegurando la estabilidad de las paridades bilaterales reales.

Los datos de los primeros meses del año sugieren que estas tendencias continuarán actuando a lo largo de 1997, aunque no se puede excluir la adopción, por parte de Brasil, de medidas de contención al crédito o de incremento en las tasas de interés, para hacer frente al creciente déficit externo de su economía. Dada esta hipótesis, el nivel de actividad en Brasil sufriría una desaceleración, pudiendo impactar en alguna medida el desempeño global del MERCOSUR.

**TABLA I.1**  
**INDICADORES MACROECONÓMICOS DEL MERCOSUR**

#### Evolución del PBI real

País	% de PBI MERCOSUR/95	1995	1996	1997(*)
Argentina	27,4	- 4,6	4,4	5,2
Brasil	70,0	3,9	2,9	3,8
Paraguay	0,9	4,5	1,5	2,5
Uruguay	1,7	- 2,8	4,9	3,8
MERCOSUR	100,0	1,5	3,3	4,2

(\*) Estimaciones de la Economist Intelligence Unit para Argentina, Paraguay y Uruguay. Promedios estimados de ocho bancos y consultoras, sintetizados por el BNDES, para Brasil.

#### Tasas de inflación (IPC - %)

País	1995	1996	1997(*)
Argentina	1,6	0,1	0,1
Brasil	22,0	10,4	7,1
Paraguay	10,5	8,2	10,7
Uruguay	35,4	24,3	18,3
MERCOSUR	15,6	7,8	5,4

(\*) Estimaciones de la EIU para Argentina, Paraguay y Uruguay y promedio de las estimaciones de doce bancos y consultoras, sintetizados por el BNDES, para Brasil.

#### Balance en Cuenta Corriente (millones de US\$)

País	1995	1996	1997(*)
Argentina	- 2.390	- 4.013	- 6.924
Brasil	- 18.136	- 24.347	- 33.100
Paraguay	- 1.060	- 540	- 745
Uruguay	- 359	- 535	- 468
MERCOSUR	- 21.575	- 29.435	- 41.237

(\*) Estimaciones de la EIU para Argentina, Paraguay y Uruguay. Síntesis de las estimaciones de ocho bancos y consultoras para Brasil (BNDES).

Manteniéndose el cuadro actual, el PBI de la subregión crecería un 4,2% al año, contra 1,5%, en 1995, y 3,3% en 1996. La tasa de inflación -medida por los índices de precios al consumidor- pasaría de 7,8% en 1996 a 5,4% este año (tabla I.1). Por lo tanto, se aceleraría gradualmente el crecimiento económico, al mismo tiempo que las tasas de inflación se reducen.

Por otro lado, la evolución de estos dos indicadores en los distintos países del bloque evidencia la convergencia de desempeños. En 1995, las tasas de crecimiento del PBI se situaron en el intervalo entre -4,6% y 4,5%. En 1996, este intervalo se redujo del 1,5% al 4,9% y en 1997 se prevé un nuevo estrechamiento de esta banda, que se ubicaría entre 2,5% y 5,2%. Una tendencia a la convergencia todavía más acentuada se observa en relación a los índices de inflación: en este caso, el intervalo registrado en 1995 (1,6% y 35,4%) disminuye gradualmente hasta alcanzar, en las previsiones para 1997, los valores extremos de 0,1% y 18,3%.

Esta doble convergencia se hace notar en el caso de las dos economías mayores del MERCOSUR: el diferencial de tasas de crecimiento del PBI pasa de 8,5% en 1995 a 1,4% en las previsiones de 1997. Por su parte, el diferencial de tasas de inflación pasó de 20,4% en 1995 a 7%, en las previsiones de 1997. Como la paridad cambiaria bilateral se mantuvo estable a pesar de las diferencias entre los regímenes cambiarios de Argentina y Brasil, la influencia de divergencias macroeconómicas sobre los flujos de comercio entre los dos países permaneció irrelevante en el primer semestre de 1997.

La industria creció, en el primer trimestre del año, un 7,2% en Argentina y un 5,3% en Brasil, en relación a igual período de 1996. El PBI industrial viene creciendo, “empujado”, especialmente en las dos economías grandes de la subregión, por la expansión de los sectores productores de bienes de consumo durables, beneficiados por mayor oferta del crédito al consumidor. En Argentina, la producción de automóviles creció, en el primer trimestre de 1997, cerca del 50% en relación a igual período de 1996, mientras que en Brasil, la producción de durables alcanzaba, en el primer mes de este año, niveles del 24,5% superiores a los de enero de 1996, contra un crecimiento del producto industrial total equivalente a 6,7%.<sup>1</sup> En marzo de 1997, los sectores productores de bienes de consumo durables crecieron un 7,6% respecto a marzo de 1996. En los dos países, la producción de bienes básicos y de bienes intermedios ha crecido, en los primeros meses de 1997, por encima del total de la industria, fenómeno particularmente intenso en Argentina donde se registraron, en el primer trimestre, incrementos del 14%, 28% y 39% en la producción de acero, cemento y aluminio respectivamente, en relación a igual período de 1996.

Crecimiento con baja inflación y convergencia de desempeños tienen, como trasfondo, un cuadro de fragilidad fiscal y vulnerabilidad externa. El déficit público en Argentina alcanzó a un 2% del PBI en 1996 y llegó a los 1,35 mil millones de pesos en el primer trimestre de este año, y debería reducirse al 1,7% del PBI en 1997. El crecimiento del nivel de actividad ha dado sostén a un incremento de la recaudación de cerca del 10%, en el primer trimestre, mientras que los gastos del gobierno crecieron moderadamente. El nivel de endeudamiento público se situó, a fines de 1996, en un 32% del PBI, con marcada concentración en los vencimientos (50% del total) en los próximos cuatro años.

En Brasil, el desempeño fiscal ha presentado una nítida mejora, tanto en el concepto nominal cuanto en el operacional, desde mediados del año pasado. En 1996, el déficit operacional fue de un 3,9% del PBI, contra 4,8% en el año anterior. En el primer cuatrimestre de 1997, este indicador pasó al 3,3% del PBI. El crecimiento observado en la recaudación fiscal se debe principalmente al crecimiento de la economía, al cobro

---

<sup>1</sup> En ambos países, el dinamismo de la demanda por bienes durables también se traduce en crecimiento de sus importaciones: en Brasil, un 67% en enero de 1997 en relación al mismo mes de 1996, y en Argentina, un 32% en el primer bimestre de 1997 en relación a enero/febrero de 1996.

de la CPMF -Contribución Provisoria sobre Movimientos Financieros- y al aumento del ingreso operacional de las empresas estatales. Del lado del gasto, el Gobierno Federal decidió no aumentar los salarios de los funcionarios públicos en 1997, cortar R\$3,2 mil millones en gastos previstos en el presupuesto y enviar al Congreso una Enmienda Constitucional ampliando hasta diciembre de 1999 la vigencia del FEF -Fondo de Estabilización Fiscal- que, en principio, estaría en vigor hasta junio de 1997.

Estas medidas, aliadas al uso de parte de los recursos generados por la privatización en el recorte de la deuda interna en valores mobiliarios, parecen suficientes para interrumpir la tendencia del deterioro fiscal observada a partir de 1994. Sin embargo, son insuficientes para actuar decisivamente sobre los determinantes del crecimiento de la deuda pública, equivalente a un 34,5% del PBI a fines de 1996.

La demora en la tramitación de las enmiendas constitucionales que establecen la reforma administrativa del Estado y la revisión del sistema previsional, dificultan el inicio de un proceso de consolidación fiscal capaz de asegurar la consistencia, a mediano plazo, entre los resultados de las cuentas públicas y el objetivo de estabilización. En ese cuadro se torna previsible que el Gobierno lleve adelante su política de control fiscal a través de la adopción de medidas "en el margen" que eviten por lo menos un deterioro en las expectativas relacionadas con las cuentas públicas.

En Uruguay, el déficit fiscal de 1996, equivalente al 1,9% del PBI, resultó de aumentos tanto del lado de los gastos (+5%) como de los ingresos (+6%) en relación a 1995. En Paraguay, los recortes de gastos públicos fueron acompañados de una reducción del ingreso fiscal y sus efectos se hicieron notar sobre el nivel de actividad económica.

Las tasas de interés nominales cayeron, a lo largo de 1996, en todos los países del MERCOSUR (tabla I.2) y continuaron reduciéndose durante el primer semestre de 1997, particularmente en Argentina y Brasil. En mayo de este año, el Banco Central de Brasil interrumpió la trayectoria de reducción de las tasas básicas de interés, manteniéndolas en 1,58% en el mes de junio, medida que fue interpretada como reacción a señales de exceso de demanda en la economía y como incentivo a las inversiones externas en un contexto de deterioro del balance de transacciones corrientes.

**TABLA I.2**  
**TASAS DE INTERÉS NOMINALES EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR**  
**(en porcentajes)**

País / Año	1995	1996
Argentina	11,9	7,4
Brasil	51,9	26,4
Paraguay	21,2	15,9
Uruguay	38,2	26,6

Fuente: FMI - International Financial Statistics. Datos de Paraguay y Uruguay, de 1996, referidos al promedio del tercer trimestre de 1996.

Del lado de las cuentas externas, todos los países del MERCOSUR -a excepción de Paraguay- presentaron, en 1996, una significativa expansión en sus déficits en las transacciones corrientes (tabla I.1) Este fenómeno fue notable en los casos de Argentina y Brasil, estimándose que esta tendencia se mantendría durante 1997, en función de los déficits en la balanza comercial -relevante en el caso de Brasil- y en la cuenta de servicios de factores.

**TABLA I.3**  
**RESERVAS INTERNACIONALES DE LOS PAISES DEL MERCOSUR**  
**diciembre - 1996**

País	Rubro	en millones de US\$	reservas/déficit cuenta. corriente 96	reservas/import. mensuales (media 96)
Argentina		18.396	4,58	9,32
Brasil		58.738	2,41	13,23
Paraguay		882	1,63	3,99
Uruguay		1.344	2,87	5,32
MERCOSUR		79.360	2,70	11,52

Fuente: FMI - International Financial Statistics.

A fines de 1996, las reservas internacionales del MERCOSUR (tabla I.3) eran suficientes para financiar el déficit en las transacciones corrientes del bloque por 32 meses. En el caso de Argentina, este *ratio* se aproximaba a los 55 meses y para Brasil era, en desempeño de 1996, de cerca de 29 meses. Desde entonces, este *ratio* viene bajando en Brasil, en función de la pequeña reducción en el volumen de reservas y del crecimiento del déficit, que pasó de un 3,3% del PBI a fines de 1996, a un 3,9% en abril de 1997. A fines de abril, este *ratio* se ubicaba alrededor de 24 meses.

Para el conjunto de la subregión, el déficit en cuenta corriente alcanzó un 2,8% del PBI, en 1996, aumentando un 37% nominal en relación a 1995. Para 1997, se espera una expansión equivalente al 40%, llevando la relación déficit en cuenta corriente/PBI a 3,8%.

Esta evolución indica que la disponibilidad de financiamiento externo continuará actuando en los próximos años como principal factor condicionante del crecimiento de las economías de la subregión.

La transición en curso en estas economías se revela como intensa, no sólo en función de la “descompresión” comercial y financiera que ha acompañado la liberalización externa y el retorno del crédito doméstico al consumo, sino también como resultado de los esfuerzos de modernización de las industrias y de los servicios públicos desregulados y/o privatizados. También, las remesas de divisas a título de remuneración de servicios tienden a intensificarse en el proceso, en función de la desregulación de los mercados de servicios y del incremento de los flujos de turismo, pagos de dividendos, *royalties*, etc.

Estos efectos se dan en el corto plazo, mientras que la generación de la capacidad exportadora, asociada a un nuevo ciclo de inversiones, es un proceso más lento, haciendo prever, especialmente en el caso de Brasil, la permanencia por algunos años de la restricción externa al crecimiento. También en el caso de Brasil, esta situación parece incentivar al Gobierno Federal a adoptar políticas activas en las áreas de comercio exterior e industria, de forma de acelerar el tiempo de respuesta empresarial al nuevo ambiente. En Argentina, el incremento de las inversiones en la industria minera surge como ejemplo de la dinámica capaz de desbloquear la situación de equilibrio inestable.

En el corto plazo, por lo tanto, solamente la perspectiva de significativo incremento en las tasas de interés de los EE.UU. podría condicionar, en alguna medida, la estrategia de financiación externa de los déficits en las transacciones corrientes de Argentina y Brasil, que podría generar algún deterioro de las expectativas de los inversores internacionales.

De modo general, los datos de los primeros meses de 1997 sugieren que Argentina y Brasil deberán seguir ocupando un lugar relevante en el *ranking* de los receptores de las inversiones externas. De acuerdo con datos del Banco Mundial, en 1996 los países recibieron juntos cerca de US\$26 mil millones en capitales privados externos, o sea, cerca de un 10,7% del total recibido por países emergentes. También en ese año, los dos países respondieron por un 49,3% de las carteras de los mayores fondos de renta variable de mercados emergentes, al paso que las emisiones de bonos y *notes* argentinos y brasileños (de circulación pública) alcanzaron, respectivamente, US\$13,4 y US\$13,0 mil millones.

En 1997 hubo una mejora en la calificación del riesgo (*rating*) de Argentina y de Brasil. En el caso argentino,<sup>2</sup> algunas empresas de primera línea y bancos privados lograron la reclasificación a niveles superiores a los "techos soberanos" colocados por el riesgo país, alcanzando el llamado "*investment grade*" de la Standard & Poor's. En el caso de Brasil, las recientes captaciones externas de recursos realizadas por el BNDES y la venta en el exterior de acciones de empresas brasileñas apuntan en la dirección de la reducción de las primas de riesgos pagadas por las empresas y de la ampliación de los plazos de vencimiento. Más recientemente aún, el éxito logrado por Brasil en la emisión de US\$3 mil millones en bonos a 20 años apunta en la misma dirección.

## **B. El desequilibrio externo de Brasil**

El déficit de la cuenta de transacciones corrientes de Brasil pasó de US\$5,2 mil millones, en el período enero-abril de 1996, a US\$10,7 mil millones en el primer cuatrimestre de 1997. La balanza comercial que presentaba en 1996 (4 primeros meses) un relativo equilibrio, registrando un déficit de apenas US\$254 millones (0,86% de la corriente de comercio en el período), registró, en igual período de 1997, un saldo negativo de US\$4,0 mil millones o sea, 10,6% de la corriente de comercio. Mientras que las exportaciones crecían apenas un 4,3%, las importaciones superaban al 30% en el período.<sup>3</sup>

Paralelamente con el desempeño comercial, el incremento de los gastos en viajes internacionales, pagos de dividendos y transferencia de tecnología, presionaba el balance de transacciones corrientes en Brasil acreando dudas sobre la sustentabilidad de la política cambiaria. En abril y mayo, las preocupaciones con ese tema aumentaron con la divulgación, por el Banco Central, de los resultados de las cuentas externas de abril, donde se ponía de manifiesto la pérdida de reservas internacionales por parte del país.

Definido el escenario de deterioro de las cuentas externas como trayectoria inercial de la evolución de la economía, el Gobierno adoptó un conjunto de medidas dirigidas a reducir gradualmente el déficit de la balanza comercial y estimular el ingreso de capitales.

El estímulo al ingreso de capitales se dio a través de la interrupción de la caída de las tasas de interés domésticas, en mayo, de la eliminación del IOF -Impuesto sobre Operaciones Financieras- sobre las operaciones de préstamos en el exterior y de la reducción de ese impuesto sobre los fondos de renta fija y otras operaciones que involucran la captación de recursos externos.

---

<sup>2</sup> En Uruguay, la Standard & Poor's (S&P) también elevó el *rating* de la deuda de largo plazo en moneda extranjera de empresas locales.

<sup>3</sup> En mayo de 1997, el déficit comercial de Brasil fue de US\$271 millones, muy inferior al de los meses precedentes, reflejando factores estacionales en las exportaciones (despacho de la cosecha de soja). Sin embargo, es posible que la reducción en los valores de importación con relación al mes anterior empiece a indicar un "acomodamiento" del ritmo de crecimiento de las compras externas.

Estas medidas son necesariamente moderadas, dado que los esfuerzos para atraer capitales tienen *trade-offs* importantes con otros objetivos de la estabilización: incrementos en las tasas de interés elevarían el costo fiscal y la entrada de capitales presionaría el cambio, reduciendo aún más la competitividad de las exportaciones. Además, una afluencia de capitales de corto plazo eliminaría uno de los resultados positivos de 1996 en el campo de las cuentas externas: la mejora de la calidad de las reservas brasileñas, vinculada a la ampliación de los plazos de inversiones externas en el país.

Los esfuerzos para la reducción del déficit comercial se concentran en tres frentes:

- ◆ en la ampliación de los estímulos a las exportaciones a través de la extensión de la lista de productos y sectores beneficiados por el Proex y en la creación de la modalidad pre-embarque en el ámbito de este programa;
- ◆ en la modificación de las reglas de financiación a las importaciones, con las disposiciones impuestas por la MP N° 1569 y por una medida complementaria del Banco Central, destinada a cerrar las "brechas" identificadas en dicha MP; y
- ◆ en el aumento del IOF para operaciones de créditos a personas físicas, con los efectos esperados sobre las ventas de automóviles y electrodomésticos, ítems cuyas importaciones vienen presentando elevadas tasas de crecimiento.

Las medidas en este campo fueron también moderadas habiéndose mantenido la política cambiaria a pesar que, en algunos momentos del primer semestre, las cotizaciones de mercado se hayan aproximado al límite superior de la banda de fluctuación.

Los cambios en la política cambiaria, en el sentido de permitir una devaluación más acelerada del real, reducirían el atractivo de las inversiones en Brasil para los capitales externos y mantendrían la presión (para arriba) sobre las tasas de interés domésticas, con efectos fiscales negativos. Además, la devaluación se traduciría rápidamente en inflación, a menos que fuera precedida por medidas de contención de la demanda.

Dada la existencia de fuertes *trade-offs* entre los instrumentos de política económica (tabla I.4), la opción del gobierno parecería ser la de mantener bajo control la evolución del déficit en la cuenta corriente, recurriendo a medidas típicas y moderadas, que puedan atenuar la trayectoria de crecimiento de los déficits comerciales. Teniendo en vista los costos derivados de incrementos significativos en las tasas de interés domésticas, medidas adicionales de desaceleración de la demanda doméstica tenderían a concentrarse en la restricción al crédito, mientras que el crecimiento de los flujos de inversión externa otorgaría credibilidad a la estrategia del Gobierno brasileño.

**TABLA I.4**  
**MATRIZ DE OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA**

	<b>Intereses sobre la Deuda Pública</b>	<b>Tasa de Desvalorización Cambiaria</b>	<b>Nivel de la Demanda Agregada</b>
Tasa de Inflación	—	<b>Negativo</b> la desvalorización legitima el aumento de precios	—
Déficit de la Cuenta Corriente	—	<b>Positivo</b> la desvalorización aumenta la competitividad de los productos brasileños	<b>Negativo</b> un aumento en el nivel de demanda agregada aumenta la importación y disminuye la exportación
Reservas Internacionales	<b>Positivo</b> el aumento de la tasa de interés aumenta el atractivo del capital externo	<b>Negativo</b> la desvalorización reduce la tasa de interés en dólares	—
Deuda Pública/PBI	<b>Negativo</b> el aumento de los intereses aumenta el déficit público	—	—

Fuente: Amadeo, E. y Camargo, J.M.- "Os desafios da política econômica", en *Gazeta Mercantil*, 19 de mayo de 1997.

De hecho, el ingreso de recursos externos fue de US\$7,46 mil millones en enero/abril de 1997, o sea, 76% por encima del total registrado en igual período de 1996. El crecimiento es particularmente importante en el caso de las inversiones directas, que alcanzaron US\$4,1 mil millones en el período, esto es un 152% superior al resultado de 1996 (primer cuatrimestre).<sup>4</sup> La mejora de la calidad de la captación de recursos externos se evidencia también en el crecimiento de los financiamientos de largo plazo (+100,6% en el primer cuatrimestre de 1997 en relación al mismo período de 1996) y en la reducción del peso de los financiamientos de corto plazo en la estructura de la balanza de pagos.

Las inversiones directas relacionadas con las privatizaciones federales y estatales, con la venta de acciones de empresas privadas y estatales en el exterior, y con la entrada de capitales externos en el sector financiero y de seguros, son los principales mecanismos de selección de recursos externos "de calidad" con los que cuenta el gobierno para dirimir dudas sobre su estrategia.

Según la estimación de un renombrado economista brasileño, los ingresos potenciales como consecuencia sólo de la privatización serían de US\$55,7 mil millones, para el período 1997/1998, siendo US\$42,3 mil millones resultantes de la venta de empresas federales y US\$13,4 mil millones de las empresas estatales.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> En mayo de 1997 el país recibió cerca de US\$1,8 mil millones en inversiones directas, totalizando en el año US\$5,9 mil millones. Las reservas internacionales aumentaron US\$3,1 mil millones en ese mes y recuperaron las pérdidas acumuladas entre enero y abril, alcanzando US\$58,5 mil millones, en concepto de caja, y US\$59,3 mil millones, en concepto de liquidez internacional.

<sup>5</sup> *Gazeta Mercantil*, 20/05/95. Los cálculos fueron efectuados por Edmar Bacha, ex-presidente del BNDES y ex-asesor especial del entonces Ministro de Hacienda, Fernando Henrique Cardoso.

### **C. Conclusión: La situación externa del MERCOSUR**

La estrategia brasileña de administración del desempeño externo es, entre las alternativas de política económica, la que acarrearía menores costos para sus socios en el MERCOSUR y para la construcción de la unión aduanera. El recurso a medidas fuertes de contención de la demanda doméstica -aún no estando acompañada de algún activismo en el manejo del tipo de cambio- tendría obvios impactos sobre las importaciones. Eventuales devaluaciones cambiarias solamente potenciarían estos impactos.

La alternativa representada por la utilización de instrumentos de política comercial, tanto por el lado de las importaciones como de las exportaciones, y por el montaje de programas sectoriales de apoyo a la inversión<sup>6</sup> ha sido una importante fuente de tensiones entre Brasil y sus socios, como lo ocurrido a raíz de la emisión de la Medida Provisoria 1569, en marzo último.

En el cuadro actual, los principales impactos sobre el MERCOSUR debido a la situación externa de Brasil y a los esfuerzos de su Gobierno para controlar la evolución del déficit en la cuenta corriente, se concentran en el impacto de medidas puntuales de política comercial sobre las condiciones de acceso de las exportaciones de los socios del bloque al mercado brasileño. Secundariamente, las políticas industriales del tipo sectorial han introducido en el proceso nuevas tensiones y conflictos vinculados a las asimetrías regulatorias que distorsionan las condiciones de competencia vigentes en la subregión. Esto quiere decir que los impactos de este tipo de medidas tenderían a ser muy diferenciados, según el tamaño de las empresas exportadoras y los sectores industriales, como parece ser el caso de los efectos de la MP 1569.

---

<sup>6</sup> Como lo que estaría ocurriendo en el sector de equipamientos de telecomunicaciones, cuyo crecimiento de la demanda doméstica se estima explosivo en los próximos años, en función de la privatización de las empresas brasileñas de servicios de telecomunicaciones y energía.

## CAPITULO II. EVOLUCION DEL COMERCIO Y DE LAS INVERSIONES EN EL MERCOSUR

Dos fenómenos marcan la consolidación del MERCOSUR desde el punto de vista de los flujos comerciales: el crecimiento importante del intercambio intrarregional y la fuerte reducción de los niveles de protección en relación al resto del mundo.

La corriente de comercio intrarregional pasó de US\$3,6 mil millones en 1990, a US\$14,7 mil millones en 1996, mientras que la reducción de los niveles de protección vigentes en la subregión (ver tabla II.1a para el caso de Brasil, y tabla II.1b para 1995 y 2006 del MERCOSUR) permitiría también el rápido crecimiento de las importaciones provenientes del resto del mundo. Así, en el período 1990-1996, las importaciones intra-MERCOSUR crecieron 26% al año, al paso que las importaciones del resto del mundo se expandieron a una tasa anual del 19%.

**TABLA II.1a**  
**BRASIL: ARANCELES NOMINAL Y EFECTIVO**  
(en porcentajes)

Discriminación	1990	1991	1992 (*)	1993 (**)	1994 (***)
<b>1.prot.nominal</b>					
promedio simple	30,0	23,3	19,2	13,2	11,2
prom. ponderado	25,4	19,80	16,4	11,4	9,9
amplitud	0 - 75	-60	0 - 50	0 - 34	0 - 25
desvío estándar	15,1	12,7	10,5	6,7	5,9
<b>2.prot.efectiva</b>					
promedio simple	45,5	35,1	28,9	18,9	14,4
prom. ponderado	33,7	26,5	21,7	14,5	12,3
amplitud	-4,3 - 219,5	-3,3 - 225,2	-2,8 - 185,5	-2,0 - 129,8	-1,9 - 44,6
desvío estándar	53,3	39,7	32,7	21,7	9,7

Fuente: FUNCEX. Cuadro 2.2 de Machado,J.B. y Markwald, R.- "Dinâmica recente do processo de integração do MERCOSUL", mimeo, 1997.

Notas aclaratorias: A partir de 1992, el gobierno brasileño ha acelerado el programa de reducción de aranceles, implementando reformas cada seis meses. El promedio ponderado presentado en la tabla se refleja en función del valor adicionado de libre comercio.

(\*) alícuotas vigentes después de la reforma de enero de aquel año;

(\*\*) aranceles vigentes después de la reforma de junio de aquel año;

(\*\*\*) alícuotas vigentes después de la reforma de diciembre de aquel año.

**TABLA II.1b**  
**MERCOSUR: ARANCELES NOMINAL Y EFECTIVO**  
(en porcentajes)

Discriminación	1995 (AEC1)	2006 (AEC2)
<b>1.prot.nominal</b>		
promedio simple	13,9	11,9
prom. ponderado	11,5	10,6
amplitud	0 - 55	0 - 20
desvío estándar	9,5	4,6
<b>2.prot.efectiva</b>		
promedio simple	23,4	19,9
prom. ponderado	12,9	15,3
amplitud	-1,9 - 270,9	-1,7 - 53,1
desvío estándar	45,9	9,2

Fuente: FUNCEX. Cuadro 2.2 de Machado,J.B. y Markwald, R.- "Dinâmica recente do processo de integração do MERCOSUL", mimeo, 1997.

Notas: AEC 1= aranceles vigentes en diciembre de 1995; AEC 2= aranceles a entrar en vigencia en 2006, cuando estén eliminadas las listas nacionales de excepción.

Asimismo, en los sectores industriales donde el crecimiento del comercio intra-MERCOSUR alcanzó un ritmo vertiginoso, como el automotriz, las importaciones originarias del resto del mundo también se expandieron a un ritmo acelerado. Así, las importaciones intra-MERCOSUR en el sector crecieron un 75% al año, entre 1990 y 1995, mientras que las importaciones del resto del mundo evolucionaron a una tasa anual del 61% (69% en el caso de importaciones provenientes de la Unión Europea).<sup>7</sup>

Las carencias y vulnerabilidades del MERCOSUR parecen menos relacionadas con el desvío de comercio resultante de elevadas preferencias comerciales intrabloque que con las dificultades para disciplinar el uso, por los países miembros, de mecanismos que comprometen el libre flujo de bienes en la subregión y los objetivos de la unión aduanera.

En ese sentido, los daños generados por las carencias del MERCOSUR afectarían mucho más a sus miembros, que no pueden capitalizar plenamente el potencial de expansión del comercio y de las inversiones asociadas a la integración que al resto del mundo, el que se beneficiaría con la fuerte reducción de los niveles de protección comercial en la subregión y con la liberalización de los regímenes nacionales de inversiones.

#### **A. Los flujos de comercio en 1996 e inicios de 1997**

En 1996, las exportaciones totales del MERCOSUR crecieron a una tasa del 6,4%, mientras que sus importaciones se incrementaron el 9,7% (ver tablas II.2 y II.3). Mientras que el desempeño de las ventas externas muestra apenas una pequeña reducción en las tasas de crecimiento, en relación al promedio del período 1990-1995 (87% al año), el resultado de las importaciones indica una fuerte reducción en el ritmo de expansión observado en el mismo período (22,5% al año).

En el comercio intrarregional, las exportaciones crecieron un 17,9% en ese año, por debajo del promedio 1990-95 (28,4%) y las importaciones aumentaron un 18,5%, también a un ritmo inferior al verificado en el período 1990-1995 (27,8%).

Como se vio en el Capítulo I, las economías de la subregión presentaron tasas de crecimiento positivas y crecientemente convergentes, y los flujos de comercio no parecen haber sufrido influencias resultantes de asimetrías macroeconómicas. En este período, la reducción de las tasas de crecimiento de las importaciones (originarias del resto del mundo y del propio MERCOSUR) podría estar indicando el inicio de una nueva trayectoria de expansión de los flujos de comercio, menos acelerada que la vigente en el período 1990-1995 y compatible con un cuadro donde se estarían diluyendo los impactos inmediatos de la apertura comercial respecto del resto del mundo y de la liberalización intrazona.

La participación del MERCOSUR en las exportaciones totales de la subregión pasó entre 1990 y 1996, de 8,9% a 22,6%, manteniendo su tendencia de crecimiento en el último año. Del mismo modo, la participación de la subregión en sus importaciones totales continuó creciendo en 1996, alcanzando un 20,15%, contra un 15,08% en 1990.

---

<sup>7</sup> Rodríguez Mendoza, M. "Afinal, que MERCOSUL é este?" en *Revista Brasileira de Comercio Exterior* N° 50, enero/marzo 1997.

**TABLA II.2**  
**MERCOSUR: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES SEGUN DESTINO (1990/95/96)**  
**(US\$ millones y porcentajes)**

	1990	1995	1996	crecim. anual 1990-1995	crecim. anual 1990-1996	crecim. anual 1995-1996
<b>Argentina</b>						
Total	12.350,4	20.961,9	23.734,5	11,16%	11,50%	13,2%
Exportaciones al MERCOSUR	1.832,4	6.769,3	7.885,3	29,87%	27,54%	16,5%
Exportaciones al Resto del Mundo	10.518,0	14.192,6	15.849,2	6,18%	7,07%	11,7%
Partic. del MERCOSUR en el Total	14,84%	32,29%	33,22%	16,83%	14,38%	2,8%
<b>Brasil</b>						
Total	31.413,1	46.503,4	47.774,9	8,16%	7,23%	2,8%
Exportaciones al MERCOSUR	1.320,5	6.153,4	7.419,0	36,04%	33,33%	20,6%
Exportaciones al Resto del Mundo	30.092,6	40.350,0	40.325,9	6,04%	5,00%	- 0,1%
Partic. del MERCOSUR en el Total	4,20%	13,23%	15,54%	25,78%	24,35%	17,5%
<b>Paraguay</b>						
Total	958,2	819,6	1.028,9	- 3,08%	1,19%	25,5%
Exportaciones al MERCOSUR	379,5	465,5	636,9	4,17%	9,01%	36,8%
Exportaciones al Resto del Mundo	578,7	354,1	392,0	- 9,36%	- 6,29%	10,7%
Partic. del MERCOSUR en el Total	39,61%	56,80%	61,90%	7,48%	7,73%	9,0%
<b>Uruguay</b>						
Total	1.703,5	2.116,3	2.398,29	4,44%	5,87%	13,3%
Exportaciones al MERCOSUR	590,6	995,3	1.015,5	11,00%	9,45%	2,0%
Exportaciones al Resto del Mundo	1.112,9	1.121,0	1.382,8	0,15%	3,69%	23,4%
Partic. del MERCOSUR en el Total	34,67%	47,03%	42,34%	6,29%	3,39%	- 10,0%
<b>MERCOSUR</b>						
Total	46.425,2	70.401,2	74.906,6	8,68%	8,30%	6,4%
Exportaciones al MERCOSUR	4.123,0	14.383,5	16.956,7	28,39%	26,58%	17,9%
Exportaciones al Resto del Mundo	42.302,2	56.017,7	57.949,9	5,78%	5,39%	3,4%
Partic. del MERCOSUR en el Total	8,88%	20,43%	22,64%	18,13%	16,88%	10,8%

Fuente: DATAINTAL

**TABLA II.3**  
**MERCOSUR: EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES SEGUN DESTINO 1990/95/96**  
**(US\$ millones y porcentajes)**

	1990	1995	1996	crecim. anual 1990-1995	crecim. anual 1990-1996	crecim. anual 1995-1996
<b>Argentina</b>						
Total	4.079,5	20.067,5	23.679,9	37,52%	34,06%	18,0%
Importaciones al MERCOSUR	877,8	4.744,5	5.764,0	40,14%	36,84%	21,5%
Importaciones al Resto del Mundo	3.201,7	15.323,0	17.915,9	36,77%	33,24%	16,9%
Partic. del MERCOSUR en el Total	21,52%	23,64%	24,34%	1,90%	2,08%	3,0%
<b>Brasil</b>						
Total	20.639,8	49.581,6	53.286,0	19,16%	17,13%	7,5%
Importaciones al MERCOSUR	2.318,0	6.820,8	8.257,6	24,09%	23,58%	21,1%
Importaciones al Resto del Mundo	18.321,8	42.760,8	45.028,4	18,47%	16,27%	5,3%
Partic. del MERCOSUR en el Total	11,23%	13,76%	15,59%	4,14%	5,51%	12,3%
<b>Paraguay</b>						
Total	1.193,0	2.796,9	2.656,3	18,58%	14,27%	- 5,0%
Importaciones al MERCOSUR	367,3	1.170,0	1.293,0	26,08%	23,34%	10,5%
Importaciones al Resto del Mundo	825,7	1.626,9	1.363,3	14,53%	8,72%	- 6,2%
Partic. del MERCOSUR en el Total	30,79%	41,83%	48,68%	6,32%	7,93%	11,8%
<b>Uruguay</b>						
Total	1.411,9	2.865,7	3.029,9	15,21%	13,57%	5,7%
Importaciones al MERCOSUR	558,6	1.320,6	1.336,7	18,78%	15,65%	1,2%
Importaciones al Resto del Mundo	853,3	1.545,1	1.693,2	12,61%	12,10%	9,5%
Partic. del MERCOSUR en el Total	39,56%	46,08%	44,12%	3,10%	1,83%	- 4,3%
<b>MERCOSUR</b>						
Total	27.324,2	75.311,7	82.652,1	22,48%	20,26%	9,7%
Importaciones al MERCOSUR	4.121,7	14.055,9	16.651,3	27,81%	26,20%	18,5%
Import. al Resto del Mundo	23.202,5	61.255,8	66.000,8	21,43%	19,03%	7,7%
Partic. del MERCOSUR en el Total	15,08%	18,66%	20,15%	4,35%	4,94%	8,0%

Fuente: DATAINTAL

Analizando el desempeño comercial de los diferentes países del MERCOSUR en 1996, se identifica una razonable heterogeneidad entre ellos. Por el lado de las exportaciones, todos los países, con excepción de Brasil, presentaron tasas de crecimiento elevadas: cerca del 13% para Argentina y Uruguay y del 25,5% para Paraguay. Sin embargo, los determinantes del buen desempeño de estos tres países fueron diferenciados. Mientras que Argentina experimentaba tasas de crecimiento elevadas para el MERCOSUR y el resto del mundo (16,5% y 11,7%, respectivamente), Paraguay registraba fuertes disparidades de desempeño, en beneficio de sus exportaciones para el MERCOSUR (+36,8%, contra 10,7% para el resto del mundo), y las exportaciones uruguayas que crecían esencialmente empujadas por las ventas al resto del mundo (23,4% contra 2,0% al MERCOSUR).

Las exportaciones totales de Brasil crecieron un 2,8% en el año, y el desempeño de 1996 no fue negativo debido a la fuerte expansión de sus exportaciones para el MERCOSUR: 20,6%, contra -0,06% para el resto del mundo.

Por lo tanto, para Argentina, Brasil y Paraguay, el MERCOSUR actuó en 1996 como principal fuente de dinamismo de las exportaciones, mientras que en el caso uruguayo, se redujo la participación del MERCOSUR en el total de las exportaciones del país, de un 47,0% en 1995, a un 42,3%, en 1996.

En 1996 el desempeño de los países del MERCOSUR, respecto de las importaciones, fue aún más dispar que el comportamiento observado en las exportaciones. Las importaciones argentinas crecieron un 18,0% y las de Paraguay se redujeron en un 5,0%, mientras que Brasil y Uruguay experimentaron tasas de crecimiento del 7,5% y 5,7%, respectivamente. Una vez más, en el caso de Uruguay, la mayor tasa de crecimiento involucra el intercambio con el resto del mundo (9,5%), registrando las importaciones originarias del MERCOSUR un crecimiento marginal (1,2%) en contraste con la expansión de esos flujos en el período 1990/1995 (+18,8% al año), resultando de esta evolución una reducción en la participación de las importaciones uruguayas del MERCOSUR en sus compras externas totales: de un 46,1%, en 1995 a un 44,1%, en 1996.

Argentina, Brasil y Paraguay registraron en las importaciones provenientes del MERCOSUR, tasas de crecimiento superiores a las observadas en las compras del resto del mundo. En tanto, así como ocurría con las exportaciones, Argentina registraba elevadas tasas de crecimiento de los flujos de importación intra y extra-MERCOSUR, en contraste con lo que se observaba en Brasil y Paraguay, cuyos flujos de compras del MERCOSUR crecieron, en 1996, a tasas muy superiores a las observadas en las exportaciones del resto del mundo.

En síntesis, el año 1996 fue caracterizado, para los países del MERCOSUR, por tres patrones de comportamiento, en lo que se refiere a las relaciones comerciales con los demás miembros del bloque y con el resto del mundo:

- ◆ dinamismo del intercambio intra y extra-MERCOSUR, con énfasis en los flujos intrabloque. Es el caso de Argentina, que en 1996 registraba un aumento de la participación del MERCOSUR en sus flujos de exportación e importación totales.
- ◆ elevado dinamismo de los flujos intra-MERCOSUR de exportación e importación, contrastando con las tasas de crecimiento observadas en el comercio con el resto del mundo. Es el caso de Brasil, principalmente por el lado de las exportaciones, y de Paraguay, por el lado de las importaciones.
- ◆ bajo dinamismo de los flujos intra-MERCOSUR, simultáneamente con el significativo crecimiento del comercio extrabloque, especialmente por el lado de las exportaciones. Este es el caso de Uruguay.

Los datos de comercio de Argentina, para los primeros tres meses de 1997, confirman el dinamismo de sus exportaciones e importaciones, en las relaciones con el MERCOSUR y con el resto del mundo. De este modo, las exportaciones totales crecieron un 18,5%, y las ventas hacia el MERCOSUR se expandieron un 17,0%. Las importaciones del MERCOSUR aumentaron un 22%, mientras que las compras externas totales evolucionaron a una tasa del 28,3%, en relación al primer trimestre de 1996. Por lo tanto, en los primeros tres meses del año, los flujos de intercambio de Argentina con el resto del mundo presentaban mayor dinamismo que los intra-MERCOSUR.

Dentro del MERCOSUR, Argentina registró un saldo comercial de US\$489 millones, en el primer trimestre de 1997, en contraste con el déficit comercial total acumulado en el año 1996, de US\$785 millones.<sup>8</sup>

En el caso de Brasil, los resultados del primer trimestre de 1997 revelan que continúa prevaleciendo un fuerte contraste entre el desempeño exportador del país en sus relaciones con el MERCOSUR y con el resto del mundo. Así, mientras que las exportaciones totales de Brasil crecían un 3,6%, en relación a enero/marzo de 1996, sus ventas para el MERCOSUR aumentaban en un 23,3%, llevando al bloque a absorber un 16,8% de las exportaciones totales de Brasil, contra un 14,2%, en el primer trimestre del año anterior. Por el lado de las importaciones, las compras originarias del MERCOSUR crecieron menos que las totales: 21,2% contra 27,6%, respectivamente, respecto del primer trimestre de 1996.

Entre enero y marzo de 1997, Brasil acumuló un déficit comercial con el MERCOSUR de US\$334 millones, superior en un 11,0% a lo acumulado en el primer trimestre de 1996, equivalente al 11,0% del déficit comercial total de Brasil.

## **B. El comercio Argentina-Brasil: especialización y saldos bilaterales sectoriales**

Independientemente de las tendencias que indican una reducción en el ritmo de crecimiento de los flujos de comercio intra-MERCOSUR, sugiriendo una creciente heterogeneidad de desempeños comerciales de los miembros del bloque,<sup>9</sup> el comercio regional sigue caracterizándose por una notable especialización en los bienes manufacturados. Esto es particularmente verdadero para el caso de las dos economías mayores de la subregión, como se evidencia en la tabla II.4 *infra*, al compararse el *ranking* de las exportaciones de Argentina y Brasil para el MERCOSUR y ALADI y para los demás bloques o países de destino.

Por otro lado, la evolución del comercio bilateral Argentina-Brasil ha presentado, en los últimos años, un crecimiento notable y cambios significativos en su composición. El comercio bilateral total creció cerca de un 34% al año, entre 1990 y 1996, pero el ritmo de crecimiento fue particularmente intenso en el período 1990/1993, cuando alcanzó un 46% al año, declinando, entre 1993 y 1996, a un 23,4% al año, revelando un dinamismo aún relevante.

El período de mayor dinamismo (90/93) fue también en el que ocurrieron las principales alteraciones en la estructura del comercio bilateral. De hecho, en ese período, los productos de origen vegetal y animal (cereales, café, cacao, carnes, etc.) tuvieron una reducción en su participación de un 37,7% a 18,7%. También la participación del sector químico se redujo, pasando de un 14,8% en 1990 a un 10,5% en 1993. También en ese período la participación del sector de materiales de transporte creció (del 6,0% del total al 21,8%) al igual que la de productos minerales (del 7,1% al 11,3%), reflejando, en el caso de estos últimos, el crecimiento de las exportaciones de petróleo de Argentina.

<sup>8</sup> El déficit argentino con la Unión Europea fue de US\$989 millones, y con el TLCAN, de US\$81,1 mil millones, en enero/marzo 1997.

<sup>9</sup> Especialmente en lo que se refiere al dinamismo relativo de los flujos de intercambio intra y extrabloque.

**TABLA II.4**  
**BRASIL Y ARGENTINA: ESPECIALIZACION DE LAS EXPORTACIONES POR GRUPOS**  
**DE PRODUCTOS, SEGUN LOS BLOQUES ECONOMICOS(\*)**

UE	TLCAN	MERCOSUR	ALADI	JAPON
<b>Exportaciones de Brasil</b>				
1. Resid.y Desp. (23)	1. Calzados (64)	1. Plásticos (39)	1. Hierro y Acero (72)	1. Aluminio (76)
2. Oleaginosas (12)	2. Aeronaves (88)	2. Caucho (40)	2. Vehíc.Autom. (87)	2. Minerales (26)
3. Prep.de Carne (16)	3. Frutas (08)	3. Vehíc.Autom. (87)	3. Calderas/Máq. (84)	3. Pasta Quím. (47)
4. Prep.de Frutas (20)	4. Combustibles (27)	4. Prod. Químico Org. (29)	4. Caucho (40)	4. Carnes y Men. (02)
5. Pieles y Cueros (41)	5. Cacao (18)	5. Otros Textiles	5. Máq. Ap. Eléc. (85)	5. Prep. Alim. Div. (21)
6. Tabaco (24)	6. Máq. Ap.Eléctr. (85)	6. Máq.Ap.Eléc. (85)	6. Plásticos (39)	6. Oleaginosas (12)
<b>Exportaciones de Argentina</b>				
1. Oleaginosas (12)	1. Prep. Hortícolas (20)	1. Vehíc. Auto. (87)	1. Plásticos (39)	1. Aluminio (76)
2. Carnes y Men. (02)	2. Prep.de Carne (16)	2. Plásticos (39)	2. Grasas y Ace. (15)	2. Prep.de Carne (16)
3. Resid. y Desp. (23)	3. Pieles y Cueros (41)	3. Leche y Láct. (03)	3. Algodón (52)	3. Pesc. y Crust. (03)
4. Frutas (08)	4. Tabaco (24)	4. Prod. Hortíc. (07)	4. Obr.Hier./Ace. (73)	4. Pasta Química (47)
5. Pasta Química (47)	5. Combustibles (27)	5. Calderas/Máq. (84)	5. Calderas/Máq. (84)	5. Obras de Cuero (43)
6. Obr. de Cuero (43)	6. Leche y Láteos (03)	6. Combustibles (27)	6. Aluminio (76)	6. Resid. y Desp.(23)

Fuente: Machado, J. B., Dilemas de la consolidação de una União Aduaneira, en Revista Brasileira de Comercio Exterior N° 49, octubre/diciembre 1996.

Nota: (\*) Los valores entre paréntesis se refieren a los capítulos del Sistema Armonizado. Selección de los capítulos realizada en base al índice de especialización exportadora (promedio 1990/93/95 para Brasil y promedio 1992/93/95 para la Argentina); el IEE=  $(X_{ij}/X_j) / (X_{iz}/X_z)$  compara la participación del capítulo exportador del país i en las exportaciones del país z destinadas al mercado del país j con la participación de ese mismo capítulo en las exportaciones totales del país z.

**TABLA II.5  
COMERCIO BILATERAL ARGENTINA-BRASIL**

Sectores	Años	Crecimiento Bilateral (export.+ import.) US\$ millones			% Total			Saldo comercial de Brasil/Corriente Bilateral (%)		
		1990	1993	1996	1990	1993	1996	1990	1993	1996
Material Transporte		125,2	1.386,7	2624,5	6,1	21,8	22,0	4,6	31,3	- 3,9
Máquinas Equip. Mec. Eléct.		250,0	931,9	1514,4	12,2	14,6	12,7	- 5,4	58,3	39,4
Químicos		303,5	664,9	1319,1	14,8	10,5	11,0	6,4	50,6	27,7
Prod. Metalurg./Herramient.		105,5	412,5	588,7	5,1	6,5	4,9	37,8	32,3	66,2
Textiles y Vestimenta		62,5	238,0	692,5	3,0	3,7	5,8	- 61,8	32,3	- 19,3
Productos Minerales		146,2	718,8	1433,2	7,1	11,3	12,0	61,8	- 48,2	- 73,9
Industria de Alimentos		72,4	151,7	414,4	3,5	2,4	3,5	- 43,1	71,3	- 2,2
Celulosa y Papel		63,9	213,4	359,8	3,1	3,3	3,0	- 43,2	91,0	39,8
Productos origen Vegetal		590,2	978,1	1606,6	28,7	15,3	13,5	- 91,8	- 85,3	- 85,8
Productos origen Animal		185,3	215,8	573,0	9,0	3,4	4,8	- 97,2	3,0	-62,4
Sub-total de los 10 sectores		1.904,4	5.911,8	11.126,2	92,7	92,7	93,1	- 35,6	14,5	- 10,7
Total del Comercio		2.053,8	6.376,1	11.944,7	100,0	100,0	100,0			

Fuente: Secex/MICT Brasil. Elaboración propia.

Entre 1993 y 1996, la composición de los flujos de comercio se mantuvo razonablemente estable, cabiendo registrar solamente el crecimiento de la participación de textiles y vestimenta en la corriente bilateral (del 3,7% al 5,8%), la expansión de las ventas brasileñas de caucho (que alcanzaban en 1996 un 5,4% del total) y la reducción de la participación de cueros y pieles en la pauta exportadora de Argentina para Brasil.

La evolución de los saldos de intercambio brasileños por grupos de sectores revela que, en el inicio del proceso, los flujos eran razonablemente equilibrados en material de transporte, química y máquinas y herramientas. Los saldos comerciales a favor de Brasil se concentraron en productos minerales y metalúrgicos, mientras que Argentina era superavitaria en productos de origen animal y vegetal y en industrias transformadoras de materias primas de este mismo origen (alimentos, celulosa y papel y textiles y vestimenta). Por otra parte, los sectores donde había fuertes desequilibrios en los flujos bilaterales respondían por 2/3 del comercio bilateral.

En 1993, el escenario cambia radicalmente y solamente en los productos de origen animal hay algún equilibrio bilateral. El saldo de productos minerales se invierte en beneficio de Argentina, mientras que el fuerte superávit de ese país en productos de origen animal se mantiene sin alteración. Para todos los demás grupos, Brasil registra superávits superiores al 30% de la corriente bilateral de comercio, inclusive en aquellos donde, en 1990, se registraba un equilibrio.

En el año 1996, el equilibrio bilateral se concentra en material de transporte y alimentos, responsables por el 25,5% de los flujos totales, registrándose una fuerte posición superavitaria de Argentina en productos minerales, productos de origen vegetal y animal, que responden por el 30% de la corriente de comercio

bilateral. También en textil y confecciones, Argentina registraba un superávit en 1996, aunque relativamente menor que el registrado para los demás grupos. Los saldos positivos de Brasil estaban concentrados en máquinas y equipamientos, químicos, productos metalúrgicos y papel y celulosa, que representaban el 31,6% de la corriente bilateral.

La evaluación de estos resultados sugiere que, a pesar del crecimiento del comercio intra-industrial entre Argentina y Brasil (Machado y Markwald [1997]) los flujos bilaterales de intercambio continuaban ampliamente sujetos a los padrones de especialización vigentes en el inicio de los años 90 originados en la dotación de ventajas comparativas "naturales" o constituidas durante el período de sustitución de importaciones, en los dos países según lo refleja lo comentado en el párrafo anterior y las cifras de la tabla II.5. Los desvíos en relación a esa regla se concentraron en sectores donde las negociaciones bilaterales o las iniciativas unilaterales de defensa comercial producían algún tipo de mecanismo de administración del comercio (material de transporte, productos minerales, o sea, petróleo y combustibles y textiles y vestimenta).

### **C. Los flujos de inversiones en el MERCOSUR: tendencias recientes y perspectivas de corto plazo**

Conjuntamente con la estabilización macroeconómica de las economías del MERCOSUR, la liberalización comercial y financiera en relación con el resto del mundo, la revisión del marco regulatorio aplicable a las inversiones privadas domésticas y externas y la integración en el ámbito del proceso, determinaron una alteración radical del ambiente de negocios en la subregión, incentivando decisiones de inversiones por parte de empresas que ya operaban en el MERCOSUR y de *newcomers*.

En prácticamente todos los casos de nuevas inversiones con alguna relevancia, el MERCOSUR pareciera ser el "mercado doméstico" de referencia para las estrategias empresariales. Esto es verdadero en el caso de las inversiones industriales, pero también comienza a ocurrir en sectores de servicios tan diversos como el financiero y el de abastecimiento de energía eléctrica.

Datos del Centro de Estudios de la Producción del Ministerio de Economía de Argentina sobre las inversiones en curso y proyectadas por la industria manufacturera, indican fuerte concentración en la industria automotriz y de autopartes (31,3% del total), química y petroquímica (26,3%) y de alimentos y bebidas (15,1%). Juntos, estos tres sectores responden por el 72,7% de las inversiones en curso o proyectadas, totalizando US\$13,26 mil millones, hasta el año 2000. Los sectores del hierro y del acero (8,6% del total) y de celulosa y papel (5,4%) también tienen una participación significativa en las inversiones en curso y las previstas.

Por otro lado, aún en Argentina, recientes inversiones del sector de extracción mineral (más de US\$1,0 mil millones en 1995 y 1996) hacen prever para 1997 un crecimiento importante de la producción y, por primera vez, un superávit en la balanza comercial de la industria minera.

En Brasil, un estudio reciente de la Confederación Nacional de Industria/CEPAL identificó proyectos de inversión en curso (iniciados a partir de enero de 1995) y proyectados hasta 1999, para una muestra multisectorial de más de 700 empresas distribuidas en todo el país.

También en Brasil, las inversiones en la industria de extracción mineral se destacaron, con un total estimado de US\$3,4 mil millones, de los cuales más del 44% están relacionados a proyectos ya concluidos o en ejecución. En el caso de la industria manufacturera, la metalurgia (24,7% del total) y la química y la petroquímica (15,3%), son los sectores que aparecen más destacados, seguidos de material de transporte (9,6%) y productos farmacéuticos (7,2%). textil (5,0%) y alimentos (5,4%), también tuvieron una participación relevante en el total.

Los datos del relevamiento muestran además, que los sectores de material de transporte, mecánico y material eléctrico representan actualmente por lo menos un 50% de sus inversiones concluidas o en ejecución, revelando el esfuerzo de ajuste en curso en estos sectores, confrontados con el endurecimiento de la competencia en el mercado doméstico.<sup>10</sup>

La entrada de nuevos *players* en el mercado subregional y el crecimiento de los flujos de inversiones externas están directamente relacionados con modificaciones regulatorias introducidas por los países miembros en los años recientes. Estos cambios están también determinando la transformación del perfil sectorial de las inversiones directas, donde se destacan los sectores de servicios -financieros y de provisión de infraestructura- muchas veces, objeto de programas de privatización.

Así, por ejemplo, en 1996 el 62% de las inversiones directas recibidas por Brasil se dirigieron a los sectores de servicios, siendo los denominados servicios públicos (electricidad, telecomunicaciones y transporte ferroviario) los que absorbieron el 32% del total de los flujos externos.

Cuatro grandes movimientos de inversión, hoy en curso, merecen ser destacados no sólo por su relación estratégica con las nuevas regulaciones, sino también por su potencial para impactar la estructura industrial de la subregión y su competitividad internacional:

- ◆ primero, las inversiones externas en el sector automotriz, ya analizadas en el primer número del Informe. A lo largo de los últimos meses Brasil se benefició con el anuncio de nuevas decisiones de inversiones, vinculadas al régimen federal de incentivos, así como a las políticas estatales de atracción de inversiones a este sector. Fueron anunciadas inversiones en el Sur/Sudeste del país (General Motors en Rio Grande do Sul, Santa Catarina y San Pablo; Chrysler y Audi/VW en Paraná, entre otros) y en diversos estados del Nordeste, además de Goiás. En el caso de éstas en las regiones pobres de Brasil, las empresas se beneficiarán con el régimen federal especialmente establecido para estas regiones y cuyo plazo de habilitación para nuevos proyectos concluyó el 31 de mayo último. La relación de proyectos aprobados en el ámbito de ese régimen "especial", que representa más de US\$2,75 mil millones en nuevas inversiones, según el MICT de Brasil, incluye diversas asociaciones de capitales locales (de las regiones pobres) con empresas extranjeras, en general asiáticas, en torno de proyectos de pequeño monto dirigidos hacia la producción de tractores, motocicletas etc. Existen también proyectos importantes de terminales coreanas (Hyundai y Asia) y japonesas (Subaru y Honda, ésta última para producir motocicletas), además de General Motors que anunció la instalación de una fábrica de jeeps en el Nordeste, sin definir en cual de los estados se efectuaría la inversión. En conjunto, el estado más favorecido por la medida provisoria que estableció el régimen automotriz "especial" fue Bahía, que logró el establecimiento de tres terminales de automóviles/camiones y tres plantas productoras de motos.

Todavía es temprano para saber si todas las inversiones serán concretadas y qué perfil de industria automotriz emergerá de este ciclo de inversiones, cuya fase de anuncio de intenciones parece estar próxima a su fin. Sin embargo, el conjunto de inversiones anunciadas indica que los *players* ya establecidos en el MERCOSUR reforzaron sus posiciones en la subregión y definieron inversiones orientadas a la ampliación de la gama de vehículos producidos y la consolidación de especializaciones nacionales en sus estrategias regionales: como los casos de VW, GM, Fiat y Ford.

---

<sup>10</sup> Es importante observar, no obstante, que la investigación de la CNI/CEPAL solamente incluye empresas que ya operaron en Brasil, excluyendo de su conjunto a las inversiones de *newcomers*, particularmente importantes en la industria automotriz, de material electro-electrónico y de autopartes.

Además, los *players* con actuación incipiente u orientada a un segmento específico de productos parecen decididos a tener una participación más relevante en el mercado regional, ampliando su producción y diversificando la gama de productos: como en el caso de Mercedes Benz, Toyota y Renault. Finalmente, hay nuevos *players* en la producción de automóviles en la subregión: Chrysler, Asia Motors, Honda y Hyundai, marcando una ampliación significativa de productores asiáticos en el MERCOSUR.

- ◆ segundo, las inversiones externas en el sector de servicios financieros, principalmente en Argentina, donde una legislación liberal eliminó una serie de restricciones a la actuación del capital extranjero, así como también en Brasil, donde el proceso de reestructuración del sector abre oportunidades para la entrada de nuevas instituciones extranjeras, con el beneplácito y la autorización, caso por caso, de las autoridades gubernamentales.

En el caso de Argentina, tres grandes adquisiciones modificaron el perfil del sistema bancario en mayo de este año: el Banco Santander adquirió el 51% del capital votante del Banco Río de la Plata, hasta entonces controlado por el grupo local Pérez Companc, el Banco Bilbao Viscaya compró el 71,5% del Banco de Crédito Argentino (después de haber adquirido el Banco Francés) y el Hong Kong Shanghai Banking Corporation adquirió el Banco y el Grupo Roberts, en una operación superior a los US\$600 millones, según informaciones de prensa.

En Brasil, el Banco Santander adquirió el Banco Geral do Comercio y el HSBC adquirió el Bamerindus, uno de los mayores bancos minoristas del país. La privatización de bancos estatales también deberá ofrecer a otros bancos extranjeros la posibilidad de acceso al mercado brasileño minorista, introduciendo en este caso un nuevo e importante elemento de competencia. En el caso de Brasil, algunas importantes aseguradoras internacionales (Aetna, Hartford, Allianz y Cigna) están posicionándose para ampliar su actuación en el mercado, en general asociándose a grupos financieros y/o de seguros brasileños (Excel-Econômico, Sul-América, etc.).

- ◆ tercero, las inversiones -externas y domésticas- vinculadas a la privatización de servicios públicos. Una parte importante de este proceso ya ocurrió en Argentina, aunque se prevé, para el futuro próximo, la privatización del correo, de los aeropuertos y del Banco Hipotecario Nacional. En mayo, la provincia de Buenos Aires privatizó su empresa de distribución de energía eléctrica (ESEBA) atrayendo consorcios integrados por empresas locales y extranjeras.

En Brasil este ciclo de inversiones comienza a delinearse, previéndose la venta de más de US\$50 mil millones en activos de las empresas estatales de telecomunicaciones y energía eléctrica, a lo largo de los próximos tres años. Concluida la etapa de privatización de las empresas industriales -con la venta de la Vale do Rio Doce, en mayo último- y de la empresa federal de transporte ferroviario, la política de desvinculación del Estado se concentraría, en el segundo semestre de 1997, en la privatización de los servicios de telefonía celular y en la preparación de las privatizaciones de las generadoras y transmisoras de energía eléctrica, en este caso involucrando también a empresas estatales. Para todos estos casos, se prevé una fuerte participación de los capitales externos, generalmente asociados a los grandes grupos brasileños.

- ◆ cuarto, las inversiones realizadas recientemente en la industria de minería argentina. No obstante tales flujos sean inferiores, en volumen, a aquellos vinculados a los otros tres movimientos de inversiones,<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Según estimaciones del Gobierno Argentino, las inversiones realizadas y en curso, y las previstas hasta el año 2000, totalizarían cerca de US\$3,7 mil millones.

este es un caso doblemente paradigmático. Es un ejemplo de la rápida reacción empresarial a un ambiente regulatorio -establecido en 1993- favorable a las inversiones, inclusive externas, pero también marca el surgimiento y el desarrollo de un sector industrial fuertemente exportador, viabilizado por el éxito de las reformas estructurales llevadas a cabo en el país y de los esfuerzos de reducción del "Costo Argentino", conformado por variables que afectan la estructura de costos de las empresas que actúan en la economía local.

Las nuevas inversiones en este sector atrajeron a Argentina a algunas de las principales compañías mineras del mundo, especialmente las de capital australiano, canadiense y sudafricano, viabilizando la explotación de cobre, oro, litio y otros minerales, y la producción en 1997 de US\$850 millones, equivalente al doble de los resultados de 1992. La Secretaría de Industria, Comercio y Minería de Argentina prevé, para el año 2000, una producción de US\$1,95 mil millones, de los cuales US\$1,3 mil millones serán exportados, comparados con US\$32 millones en 1996.

Estos cuatro movimientos involucran, en gran parte, flujos de inversiones externos; no obstante, las inversiones ligadas a la privatización de servicios en Argentina y en Brasil, y a la industria minera en Argentina, también contemplan la participación de grandes grupos nacionales.

En lo que respecta a las inversiones intra-MERCOSUR, los emprendimientos conjuntos de YPF y Petrobrás en torno del Proyecto Mega (que también incluye a DOW) de procesamiento de gas natural, y de la distribución de combustible en los dos países, son tal vez los más representativos estando también directamente relacionados a los cambios en el marco regulatorio del sector energético en la subregión.

Es este mismo cambio el que comienza a impulsar nuevos proyectos aglutinando intereses privados internos y externos al MERCOSUR, orientados a la inversión en redes de infraestructura articulando diferentes países del bloque, como es el caso de proyectos en el área de generación y transmisión de energía (hidroeléctrica y termoeléctrica), de transporte de gas natural y de construcción de hidrovías y puertos (ver Informe MERCOSUR N° 1).

En general, las principales tendencias detectadas en el análisis de los flujos recientes de inversiones productivas en el MERCOSUR sugieren una elevada vinculación de los ejes de dinamismo al establecimiento de marcos regulatorios horizontales y sectoriales favorables a nuevas inversiones.

Además, puede verificarse una fuerte participación de inversiones externas orientadas a la adquisición de activos existentes y que, por lo tanto, no agregan capacidad de oferta, en un primer momento. Como dichas inversiones están relacionadas sobre todo a los sectores de servicios, los beneficios esperados están menos relacionados a un aumento de la oferta que a la mejora de la calidad de los servicios y a sus efectos sobre los costos de producción y exportación de los sectores industrial y agrícola.

En el caso de la industria automotriz y de minería argentina, las nuevas inversiones agregan capacidad de oferta y de exportación (potencial, al menos), verificándose los mismos en los proyectos de infraestructura de interés regional y en los proyectos YPF/Petrobrás, aunque en estos dos casos el potencial de exportación se limite al mercado subregional.

Una última característica de esos flujos de origen externo e interno al MERCOSUR es su objetivo central de atender a la demanda del mercado subregional -a excepción de las inversiones en la industria minera argentina- aunque se puede prever, en algunos sectores industriales, el crecimiento de la oferta exportable de bienes.

### **CAPITULO III. CONSOLIDACION Y PROFUNDIZACION DE LA UNION ADUANERA**

Una mayor interdependencia generada por la expansión del comercio y de las inversiones, y la convergencia de desempeños macroeconómicos entre los países del MERCOSUR, colocan como punto prioritario de la agenda de la integración el objetivo de maximizar los beneficios de la liberalización intrarregional y de distribuir sus costos de forma aceptable para los países miembros, respetando las directrices del "regionalismo abierto".

Como fue observado precedentemente, las insuficiencias y fragilidades del MERCOSUR como proyecto de integración se vincularían con el aprovechamiento incompleto del potencial de expansión de los flujos de comercio y de inversión entre sus miembros, más que con un supuesto proteccionismo en relación al resto del mundo.

Las perspectivas de consolidación y profundización de la Unión Aduanera del MERCOSUR están relacionadas con cuatro macro-temas:

- ◆ el acceso a los mercados para los Estados Parte y las condiciones de competencia vigentes en la subregión;
- ◆ el establecimiento de políticas comunes en un cierto número de áreas prioritarias para el funcionamiento de la Unión Aduanera;
- ◆ la armonización de políticas y la adopción de medidas de profundización de la Unión Aduanera, cuya agenda general fue definida en diciembre de 1995 por el Consejo del Mercado Común, a través del "Programa de Acción del MERCOSUR hasta el 2000"; y
- ◆ la expansión y mejoramiento de la calidad de la infraestructura de transporte, comunicaciones y energía de la subregión.

Como era de esperarse, los dos primeros macro-temas dominaron las negociaciones durante el período de transición para la Unión Aduanera y siguen absorbiendo buena parte de las preocupaciones gubernamentales y empresariales en la medida en que la agenda por ellos definida involucra esencialmente el establecimiento de las reglas del juego y de las condiciones mínimas necesarias para el funcionamiento estable (y previsible) de la Unión Aduanera.

Regímenes de adecuación, listas de excepción y excepcionalidades sectoriales son compatibles con los objetivos de consolidación de la Unión Aduanera, en la medida en que:

- ◆ sean negociadas las reglas y los cronogramas para la eliminación de las barreras remanentes al libre comercio intrabloque y de las discrepancias en los regímenes nacionales de comercio en relación a terceros países y para la convergencia de los regímenes regulatorios que distorsionan los flujos comerciales y de inversiones;
- ◆ sean establecidos los mecanismos necesarios para asegurar el cumplimiento de lo acordado y para encaminar y resolver las controversias resultantes de interpretaciones divergentes de las reglas.

En el período más reciente, las principales tensiones y conflictos que marcaron la construcción del MERCOSUR involucraron la eficacia y la estabilidad de las reglas del juego en el proceso de integración, en lo que respecta al libre acceso de los países miembros a los mercados de los demás socios y al mantenimiento de condiciones equitativas de competencia en el mercado ampliado.

En ese escenario, el establecimiento de políticas comunes y las metas de profundización de la Unión Aduanera quedaron en un segundo plano, aunque las decisiones expresadas en la Declaración de Río de Janeiro (24/04/97) por los Presidentes de Argentina y Brasil parecen señalar una nueva prioridad a los temas de "profundización" y a la necesidad de "desarrollar procedimientos de diálogo y coordinación con vistas al establecimiento de criterios y políticas comunes en un número creciente de áreas y sectores".

La Declaración de Río de Janeiro ilustra en forma clara la relevancia que las cumbres y decisiones presidenciales han adquirido en la historia de la integración del MERCOSUR. Este hecho es positivo en la medida en que expresa la voluntad política de los Estados nacionales, indispensable para dar sostenimiento a iniciativas de profundización de la integración. Es también un indicador de las dificultades para institucionalizar -en sentido amplio- el proceso y para dotarlo de mecanismos de resolución de conflictos que prescindan del tratamiento, en las instancias políticas más elevadas, de barreras comerciales aplicables a segmentos ó a productos específicos.

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

En el primer semestre de 1997, tres cuestiones dominaron las negociaciones del MERCOSUR en esta área, movilizandando sobre todo las relaciones bilaterales Argentina-Brasil:

- ◆ Las discusiones respecto del régimen automotriz brasileño y sus efectos sobre los flujos de inversiones externas hacia la subregión. El hecho que suscitó los debates fue la adopción por Brasil, en diciembre de 1996, de un régimen de apoyo a las inversiones del sector automotriz en las regiones menos desarrolladas del país (las regiones Nordeste, Norte y Centro-Oeste) particularmente con incentivos fiscales y reglas específicas para las importaciones de partes y piezas, equipamientos y vehículos completos.

El plazo de habilitación de las empresas a este régimen de incentivos había sido fijado para el 31 de marzo y posteriormente prorrogado hasta fines de mayo. Diversas empresas se acogieron al régimen, beneficiando sobre todo a los estados de Bahía, en el Nordeste, y Goiás, en el Centro-Oeste, ambas unidades con fronteras con la región Sudeste de Brasil.

Aunque sea imposible concluir en la actualidad si las intenciones de inversiones serán concretadas, la lista de proyectos habilitados indica una fuerte participación de productores asiáticos (Asia Motors, Hyundai, Honda y Subaru) y la presencia de General Motors, que todavía no ha anunciado la localización de su planta. La mayoría de los proyectos anunciados tienen como objetivo la producción de vehículos utilitarios (vans, jeeps), motos, tractores y camiones, con una pequeña participación de fábricas de automóviles, y las inversiones previstas varían de US\$3,5 millones hasta US\$700 millones por proyecto, indicando la elevada heterogeneidad de éstos, en términos de escala de producción, de agregación de valor, etc.

Los anuncios de las decisiones de implantación de unidades de Chrysler, de Audi y de Iveco, entre otras, en el Sur/Sudeste de Brasil, a lo largo del primer semestre, mantuvieron en evidencia el tema de las asimetrías provocadas por los regímenes sectoriales de promoción, reforzando la necesidad de búsqueda de una distribución deseada de los beneficios de la integración.

Las evidencias de que los gobiernos estatales hayan utilizado ampliamente, en Brasil, los incentivos fiscales y financieros para atraer inversiones, especialmente las del sector automotriz, apuntan en la misma dirección, indicando la necesidad de algún tipo de armonización en este campo.

En algún momento del primer semestre, los negociadores argentinos propusieron la discusión de reglas claras para la concesión de incentivos a las empresas por los Países Miembros y/o el establecimiento de un régimen único de incentivos, aplicable a las regiones pobres del MERCOSUR. La cuestión ya había estado presente en las discusiones en torno de la aprobación del Protocolo de Defensa de la Competencia, que incorporó, en su capítulo de disposiciones transitorias, el compromiso de los Estados Parte de, en un plazo de dos años (a partir de diciembre de 1996), elaborar normas y mecanismos comunes que disciplinen las ayudas de los Estados del MERCOSUR, capaces de restringir o distorsionar la competencia y de afectar el comercio entre los Países Miembros.

A pesar de las demandas argentinas y ante la escasa prioridad concedida por Brasil al tema, las discusiones ocasionadas por los regímenes automotrices en vigor, no evolucionaron en el período reciente y las negociaciones sectoriales se concentraron en la demanda argentina de aumento de su cuota de exportación de vehículos hacia Brasil hasta 1999.

Sin embargo, se observa que el tema de las condiciones ecuanímes de competencia dentro del MERCOSUR, que dominó los primeros meses del semestre, cedió espacio a las discusiones de acceso a mercados, sobre todo a partir del mes de abril.

- ◆ Las restricciones y medidas no arancelarias intra-MERCOSUR, de cuño sectorial, que provocan por su acumulación y falta de resolución, tensiones en el proceso de integración.

La controversia entre Argentina y Brasil, acerca de las cuotas para la venta de vehículos de empresas establecidas en Argentina y no en Brasil, es apenas uno de los casos de conflictos, llevados a la evaluación de los Presidentes de los dos países en la reunión de Río de Janeiro, a fines de abril.

Por ejemplo, los asuntos bilaterales no resueltos en la Comisión de Comercio del MERCOSUR y llevados a la reunión presidencial fueron los siguientes (presentados *infra* por país demandante):

Brasil	Argentina
<p><b>1-Textiles y Confecciones</b></p> <p>Argentina exige que en cada pieza de vestuario que entre en el país, de cualquier origen, sea cocida una estampilla, a fin de controlar el efectivo pago del Impuesto de Importación. Exige también, una etiqueta conteniendo códigos alfanuméricos del importador y del exportador. Brasil reclama que ambas medidas funcionan como barrera no arancelaria.</p>	<p><b>1-Automóviles</b></p> <p>Argentina solicita el establecimiento de cuotas cuantitativas, con alícuota del Impuesto de Importación reducida a cero, sin la obligatoriedad de reciprocidad en igual valor para las terminales extranjeras que están instaladas en apenas uno de los países - Las llamadas "franja".</p>
<p><b>2-Azúcar, Neumáticos, Café Soluble-</b></p> <p>Brasil quiere la liberalización del azúcar en el comercio intra-MERCOSUR y demanda la retirada de los productos "neumáticos" y "café soluble" del Régimen de Adecuación de la Argentina.</p>	<p><b>2-Medicamentos</b></p> <p>Argentina no consigue exportar para Brasil por exigencias de la ley brasileña de protección a la propiedad intelectual y reclama que esto es una barrera no arancelaria.</p>
<p><b>3-Cuero crudo</b></p> <p>Los productos tienen en el MERCOSUR un AEC del 8%. Brasil quiere revisar el AEC y eliminar el Impuesto de Exportación de la Argentina (15%) incidente también sobre el producto.</p>	<p><b>3-Lubricantes no sintéticos</b></p> <p>Argentina reclama que la exportación de ese tipo de lubricante necesita de la anuencia previa del Departamento Nacional de Combustibles.</p>
<p><b>4-Procesos "anti-dumping"</b></p> <p>Brasil solicita que sean revisados los procesos "anti-dumping" contra productos brasileños. Entre los productos se encuentran motocompresores para refrigeración, transformadores dieléctricos líquidos, cables para transmisión de energía eléctrica.</p>	<p><b>4-Compras gubernamentales y políticas públicas</b></p> <p>Argentina reclama sobre el tratamiento diferenciado existente en las licitaciones públicas y que algunos Estados y Municipios cobran el ICMS de forma diferenciada sobre el producto nacional y el importado.</p>

Fuente: Fax MERCOSUR/CNI - 17/04/97.

Las decisiones traducidas en la Declaración de Río de Janeiro presentan respuestas concretas a varias de estas tendencias, conforme el cuadro *infra* (presentado por país responsable de la decisión):

Argentina	Brasil
<p><b>Cuero</b> A partir de 01/07 el Gobierno Argentino reducirá del 15% al 8% la alícuota del Impuesto de Exportación cobrado en las exportaciones del producto destinado al Brasil.</p> <p><b>Textiles</b> A partir de 01/07 el Gobierno Argentino suspenderá la exigencia de colocación de una estampilla y de una etiqueta en cada pieza de ropa originaria y procedente de Brasil.</p> <p><b>Café Soluble</b> El Gobierno Argentino retirará este producto de la lista del Régimen de Adecuación, permitiendo que el producto originario de Brasil entre en aquel país con alícuota cero. Actualmente este producto es tributado con una alícuota del 12%.</p> <p><b>Neumáticos</b> Aumento de la cuota de exportación de neumáticos para automóviles del 4,5 mil a 6,5 mil toneladas para este año, y de 4,5 mil a 7,5 mil toneladas para el año próximo.</p> <p><b>Azúcar</b> Los dos países asumieron el compromiso de reactivar el grupo "ad hoc" específico que presentará una propuesta sobre la liberalización del comercio azucarero intra-MERCOSUR.</p> <p><b>Proceso "anti-dumping"</b> Habrá cambio de información, en forma bilateral, antes de abrir las investigaciones para determinar la existencia de "dumping".</p>	<p><b>Vinos</b> El Gobierno Brasileño asumió el compromiso de remitir al Congreso Nacional, en 30 días, un proyecto de ley que permita la internalización del Código Vitivinícola del MERCOSUR (Res. 45/96, del GMC).</p> <p><b>Medicamentos</b> El Gobierno Brasileño asumió el compromiso de enviar al Congreso Nacional, en 30 días, un proyecto de ley que permita la internalización de la resolución del MERCOSUR que regula el registro de productos farmacéuticos (Res. 23/95, del GMC).</p> <p><b>Lubricantes no sintéticos</b> El Gobierno Brasileño asumió el compromiso de implementar en 30 días un procedimiento de "anuencia previa expedita" que no sobrepase las 24 horas en días hábiles para los pedidos de importación de estos productos.</p> <p><b>Automóviles</b> Dentro del sistema denominado "franja", Argentina podrá exportar a Brasil una cuota adicional de automóviles, con la alícuota del Impuesto de Importación desgravada a cero. Este acuerdo beneficia a las terminales que están instaladas solamente en la Argentina (Peugeot, Chrysler y Toyota), quedando Brasil con el crédito para hacer la operación inversa en el caso que se establezcan, en el país, terminales que no estén instaladas en Argentina.</p>

Elaboración: Fax MERCOSUR, CNI, 30/04/97.

En lo que se refiere al sector de cueros, el GMC prorrogó el plazo hasta el 30 de mayo, para que el grupo *ad hoc* constituido a tal efecto, le presentara propuestas en el área de política comercial común del MERCOSUR para el sector, fijando el 31/12/97 como fecha límite para la presentación de las propuestas relacionadas con las políticas nacionales que afectan la competitividad sectorial.

Asimismo, a fines de mayo, el Gobierno Argentino adoptó una resolución, reduciendo de 12% a cero la alícuota cobrada sobre las exportaciones brasileñas de café soluble, al mismo tiempo en que los representantes del sector de lubricantes de Argentina y Brasil definieron, conjuntamente con las autoridades brasileñas, la fecha del 28 de agosto para la eliminación del requisito de autorización previa del DNC -Departamento Nacional de Combustibles- para la importación de lubricantes no sintéticos de producción argentina.

Las negociaciones para la definición de un régimen de adecuación para el azúcar entre Argentina y Brasil que, de acuerdo con una decisión del CMC de diciembre de 1996, deberían concluirse el 31 de mayo, no superaron las divergencias, impidiendo la obtención de resultados concretos. A fines de mayo, el Congreso Argentino aprobó una ley que condiciona la eliminación (no la reducción) de las alícuotas de importación aplicadas sobre azúcar brasileño, sujetas al fin de los incentivos a la producción de alcohol en Brasil. En su reunión de junio, en Asunción, el GMC recibió el informe del Grupo *ad hoc* sobre el azúcar, constatando que el mandato que le fue conferido por la Decisión 16/96 no pudo ser cumplido.

- ◆ Las restricciones "horizontales" de acceso al mercado brasileño, en función del desequilibrio externo de la economía del país. Suscitadas por la emisión de la Medida Provisoria 1569, de marzo último, que

restringiera el plazo de financiamiento de las importaciones brasileñas, las preocupaciones con ese tema movilizaron a los empresarios y negociadores oficiales de los demás países del MERCOSUR, sumándose a las otras dos cuestiones relacionadas al acceso a mercados y condiciones de competencia, configurando, en aquellos países, un ambiente de opinión crítico al proyecto de integración.

Desde el punto de vista brasileño, la medida es esencialmente financiera y tiene como objeto reducir las posibilidades de ganancias del importador relacionadas con el "arbitraje" permitido por el diferencial de tasas de intereses internas y externas. Al ser presentada como medida de orden financiero, la decisión de Brasil presentaba poca flexibilidad para las consideraciones comerciales, inclusive para el tratamiento diferenciado a los demás países del MERCOSUR. Las negociaciones internas en el MERCOSUR permitieron llegar a un acuerdo provisorio (válido hasta el 31 de julio) sobre un tratamiento favorable a los países del MERCOSUR (más Bolivia y Chile), aunque restringido a las importaciones de entre US\$10 mil y US\$40 mil y a las operaciones de financiamiento con plazos inferiores a 180 días.

Los impactos de la MP 1569, que excluyó trigo, petróleo, bienes de capital y otros productos relevantes en la pauta de exportación de Argentina hacia Brasil, todavía no pudieron ser evaluados, dado que dependerán, en gran medida, de la disposición de los bancos financiadores de comercio para montar para sus diferentes clientes, esquemas de refinanciamiento que permitan minimizar los efectos comerciales de la medida. Cabe registrar que los Estados Unidos y la Unión Europea han contestado a la medida brasileña pidiendo explicaciones en la OMC, acerca del tratamiento diferenciado concedido a los socios del MERCOSUR.

En la reunión del CMC en Asunción en el mes de junio, Brasil prorrogó por tres meses contando a partir del 31 de julio, el tratamiento favorable concedido a los países del MERCOSUR más Bolivia y Chile, argumentando que la hipótesis de daño causado por las restricciones impuestas por la MP 1569 no se confirma, a la luz de la evolución de las exportaciones de los demás países del MERCOSUR hacia Brasil en el período reciente. La demanda de un tratamiento excepcional para los sectores "estructuralmente afectados" por la MP será examinada caso por caso por una comisión específica creada en junio para este fin.

Paradójicamente, en un semestre en que las negociaciones acerca del acceso a los mercados y de las condiciones de competencia en la subregión fueron particularmente intensas, el MERCOSUR observó, por primera vez, la actuación del mecanismo de solución de controversias previsto en el Protocolo de Brasilia.

Motivada por la inclusión en el régimen de adecuación aplicable al sector de papel argentino de productos que, según Uruguay, no reunían los requisitos para su inserción en este régimen, la controversia se inició formalmente en febrero de 1995 con la presentación de la reclamación de una empresa uruguaya.

No habiéndose alcanzado el acuerdo a través de los contactos bilaterales, el CMC designó un grupo de expertos para arbitrar la controversia, en conformidad con el Protocolo de Brasilia. Antes del fallo final, los empresarios de los dos países llegaron a un acuerdo que prevé exportaciones "con un margen de preferencia del 100%" refrendado por ambos gobiernos y llevado a la ratificación del CMC.

También en el área de resolución de controversias, es digna de registro la rápida superación del *impasse* comercial resultante del recurso judicial interpuesto por productores pecuarios en Chile contra importaciones provenientes del MERCOSUR. En este caso, la defensa del mercado doméstico contra importaciones fue respaldado con el argumento que las exportaciones de los países del MERCOSUR no cumplieron las normas sanitarias y de calidad del país importador.

La solución consensuada involucró la firma de un convenio específico entre las partes, regulando el sistema de inspección y certificación en origen (Argentina, Paraguay y Uruguay) de los productos cárnicos

estableciendo cursos de entrenamiento a los inspectores de los países exportadores para que atiendan a las normas chilenas en el proceso de certificación.

Por otra parte, en el mes de junio Argentina anunció la institución del Programa de Inspección de pre-embarque de Importaciones, que tendría vigencia por dos años a partir de fines del corriente año y que sería operacionalizado a través de empresas privadas autorizadas por el Gobierno.<sup>12</sup>

El costo del Programa de US\$70 millones anuales sería cubierto por el Gobierno, que lo financiaría a través del aumento de la recaudación del impuesto de importación, mediante el cobro de una sobretasa del 0,5% del valor de parte de las compras externas. Según informaciones divulgadas por la prensa, las exportaciones de los demás países del MERCOSUR estarían exentas del pago de la sobretasa.

Finalmente, en la reunión de junio del GMC, la delegación de Paraguay presentó un Proyecto de Decisión con vistas a la creación de un mecanismo simplificado para el intercambio comercial de mercaderías originarias de los Estados Parte y producidas por pequeñas y medianas empresas. La propuesta será analizada en el ámbito del CCM, en los próximos meses.

## **B. Políticas comunes**

Las preocupaciones sobre la eficacia y la transparencia de la política comercial del MERCOSUR, expresada principalmente por medio del arancel externo común (AEC), se manifestaron en tres áreas de negociación a lo largo del semestre :

- ◆ la de los regímenes especiales de importación: ya en julio de 1996 se instituyó, en el ámbito de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, un Comité Especial encargado de analizar los regímenes vigentes, identificando los productos beneficiados a fin de evaluar la necesidad de incorporarlos a la lista consolidada de productos sujetos al régimen de origen MERCOSUR. En la reunión del GMC de diciembre de 1996 en Fortaleza, se instituyó a la CCM para presentar en julio de 1997 el relevamiento completo de los regímenes vigentes. Sin embargo, hasta la reunión del GMC del 23 al 25 de abril de 1997, el Comité creado en la CCM no se había reunido. Al mismo tiempo, las delegaciones de tres países miembros entendían que el GMC debería ampliar el mandato instruyendo el estudio del efecto potencial de estos regímenes, y el análisis preliminar de la conveniencia de armonizar o eliminar algunos de ellos, para evitar la perforación del AEC.

Mientras que el alcance de los resultados de las negociaciones en este campo se muestra lento, Paraguay emitió el 27 de febrero el Decreto presidencial 16146, que reduciría a cero hasta el 01/01/99, las alícuotas de importaciones de insumos y materias primas realizadas por empresas industriales y agropecuarias que tengan un programa de producción apoyado por el Gobierno. De acuerdo con una autoridad paraguaya el Decreto "representa, apenas, una equiparación a los mecanismos de estímulo a la competitividad industrial concedidos por los demás Estados Miembros del MERCOSUR" (Gazeta Mercantil, 28/04/97).

La delegación argentina en el GMC solicitó en la reunión de abril la derogación del Decreto, pero Paraguay entiende que el tema debería ser tratado conjuntamente con los regímenes especiales de importaciones de los demás miembros del MERCOSUR.

---

<sup>12</sup> El Programa tiene por objetivo establecer el control previo sobre las exportaciones para Argentina, a través de la conferencia de precios, costos de flete y de seguro, plazos de validez, posición arancelaria y valor total de la operación.

- ◆ la de los asuntos aduaneros: las carencias de infraestructura y de normas armonizadas continúan dificultando la adopción de puntos de control integrados de frontera. La Declaración de Río de Janeiro, firmada por los Presidentes de Argentina y de Brasil, estableció a partir del 7 de mayo la implementación parcial de controles integrados en materia migratoria, aduanera, fitosanitaria y de transporte en la frontera Paso de Los Libres-Uruguayana, el principal punto de tránsito terrestre de las mercaderías transaccionadas bilateralmente. Se prevé también la operación a corto plazo de controles integrados en Puerto Iguazú-Foz do Iguazu.

La Resolución 8/97 del GMC creó, también, dos nuevos puntos de frontera con control integrado entre Argentina y Brasil, aprobando una vasta lista de puntos con estas características (ver tabla *infra*).

**TABLA III.1**  
**PUNTOS DE FRONTERA CON CONTROLES INTEGRADOS EN EL MERCOSUR**  
 -relación de los puntos autorizados por el GMC (abril 97)-

Fronteras	Tránsito Vecinal y Turístico	Cargas Terrestres	Cargas Ferroviarias
Argentina - Brasil	5	5	1
Argentina - Paraguay	2	2	1
Argentina - Uruguay	3	3	1
Brasil - Paraguay	3	3	-
Brasil - Uruguay	6	6	-

Fuente: Anexo de la Resolución N° 8/97 del GMC.

En la reunión de Asunción en junio se discutió la creación de un Fondo Aduanero Común que funcionaría como un mecanismo de asignación, entre los países miembros, de los ingresos generados por la cobranza del AEC por cualquiera de los países. De esta forma, se evitaría la cobranza del AEC a un mismo producto por más de un país y la exigencia del certificado de origen para todos los productos. La propuesta técnica de creación del Fondo aún no ha sido concluida, prosiguiendo los trabajos bajo responsabilidad de los Bancos Centrales de la subregión.

Además, fue firmado a través de la Decisión 1/97 del CMC un convenio de cooperación y asistencia recíproca entre las administraciones aduaneras de los países del MERCOSUR con el fin de combatir los ilícitos aduaneros (contrabando).

- ◆ la de los reglamentos sobre prácticas desleales y salvaguardias: luego de la adopción en diciembre de 1996 del Reglamento Común relativo a la Aplicación de Medidas de Salvaguardias Provenientes de Países no Miembros del MERCOSUR, el Comité Técnico N° 6 de la CCM está desarrollando un proyecto que establece las funciones del Comité de Defensa Comercial y de Salvaguardias creado por la Decisión CMC N° 17/96. A este Comité le competará evaluar la existencia de daño o amenaza de daño grave, conduciendo la investigación cuando la adopción de la medida de salvaguardia sea examinada para el MERCOSUR como un todo.

En lo referente a las prácticas desleales de comercio -subsídios y *dumping*- el CT N° 6 continúa examinando las propuestas presentadas con vistas a la elaboración de un reglamento común.

En el área de defensa del consumidor, el CT N° 7 de la CCM avanzó poco en el primer semestre, en la elaboración de propuestas para los temas no consensuados en el Protocolo subregional, habiendo el GMC instruido, en su reunión de junio, a la CCM para que priorice esta cuestión, teniendo en vista su relevancia para la consolidación y profundización de la Unión Aduanera.

A fines del semestre, la impresión predominante es la de un comienzo lento en las negociaciones relacionadas a la implementación de políticas comerciales comunes y a la superación de prácticas y regímenes que terminan por afectar el libre flujo de los bienes dentro del MERCOSUR, así como las condiciones de competencia vigentes en la subregión.

### **C. Armonización de políticas y profundización de la Unión Aduanera**

El "Programa de Acción para el MERCOSUR hasta el 2000" adoptado por el GMC en diciembre de 1995 establece, entre otras, la profundización de la Unión Aduanera como una meta del proceso de integración. Temas como comercio de servicios, inversiones, medio ambiente, asuntos laborales, entre otros, hacen parte de esta agenda que, sin embargo, han recibido hasta el momento reducida prioridad por parte de los gobiernos nacionales .

El tema de la profundización de la Unión Aduanera volvió a ser destacado en la Declaración de Río de Janeiro, donde se afirma que "el eje de la estrategia del MERCOSUR debe pasar por su profundización" hacia su "objetivo final", que es la construcción del Mercado Común. El mismo tema fue retomado en la Declaración Presidencial divulgada al término de la Cumbre del MERCOSUR en Asunción, en junio último, en la cual la profundización de la integración es asociada "entre otras iniciativas", al abordaje de áreas como servicios, compras gubernamentales y políticas públicas que distorsionan las condiciones de competencia.

Asociando el objetivo de la profundización a la preservación de la identidad del MERCOSUR en un proceso enmarcado en el concepto de regionalismo abierto, la Declaración de Río de Janeiro eligió dos ejes para avanzar en la "obtención de acuerdos": el comercio de servicios, con vistas a "una creciente apertura del mercado regional (...) a los proveedores del mercado común" y las compras gubernamentales.

El grupo *ad hoc* de servicios recibió instrucciones para concluir, hasta fines de 1997, el Acuerdo Marco sobre servicios, dándose inicio, en 1998, a la definición de compromisos en esta área. La cuestión de las compras gubernamentales será tratada por el grupo *ad hoc* sobre Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad, habiendo el GMC instruido al referido grupo a elaborar y someter posteriormente una propuesta relativa al modo de abordaje del tema en el ámbito del MERCOSUR.

En la reunión de junio del GMC, éste definió los siguientes plazos para que el Grupo *ad hoc* desarrolle sus trabajos, en el segundo semestre de 1997: definir, hasta el 30 de septiembre, los contenidos, criterios, metodología y procedimientos para el tratamiento del tema y, hasta el 31 de diciembre, elaborar un acuerdo sobre la clasificación de las políticas públicas, programa de negociación y la fecha de conclusión de éstas.

En otra área, la decisión de los gobiernos de los Estados Parte (más Bolivia) de transformar el FONPLATA en Banco de Desarrollo del MERCOSUR, anunciada en marzo último, refuerza la agenda de profundización y puede agregar al proceso de integración una nueva dimensión, relacionada con proyectos e iniciativas cuya concepción esté sujeta a una visión fundamentalmente subregional.

Los objetivos del Banco de Desarrollo del MERCOSUR serían: favorecer la consolidación de la integración regional, que estará mejor configurada con un componente financiero; movilizar recursos internacionales en condiciones convenientes para sus prestatarios; atraer capitales de otros países y bloques económicos

aprovechando particularmente el ámbito propicio que ofrecen las negociaciones del MERCOSUR; intensificar las ventajas competitivas sobre la base de un detallado conocimiento de los países de la subregión; y actuar complementariamente con otros organismos internacionales de crédito en la identificación y elaboración de pre-proyectos, cofinanciamientos y en las transferencias de líneas de crédito.

También en el área institucional, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM) entró en funcionamiento en el primer semestre del año, teniendo ya editado el primer número del Boletín Oficial del MERCOSUR. El GMC aprobó en sus reuniones en este período, algunas reglas básicas para la contratación del personal de la SAM y para su funcionamiento en términos administrativos.

Además, se decidió en junio en Asunción, restablecer la rutina de reuniones de Ministros de Economía y Presidentes de los Bancos Centrales de los países del bloque, como mecanismo de consulta y diálogo entre los Estados Parte en la esfera macroeconómica.

En esta misma área, la tercera reunión plenaria del Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR (FCES) se realizó en abril en Asunción, habiendo producido en esta ocasión sus primeras recomendaciones al GMC, relativas a la estrategia de negociación en el ALCA y a las barreras y restricciones no arancelarias aún vigentes en la subregión. En lo que se refiere al ALCA, el FCES defendió la preservación de las preferencias intra-MERCOSUR en el proceso y la adopción de la metodología de negociación por etapas; el fomento de la participación de la sociedad civil en las negociaciones, a través del Foro Empresarial y del Foro de Entidades Representativas de los Trabajadores, y la necesidad de reforzar la agenda de profundización y de integración de la infraestructura del bloque.

En cuanto a las barreras y restricciones no arancelarias, el FCES defendió las directrices de armonización o eliminación de las trabas a los flujos de comercio intrarregionales, apoyando el establecimiento de un mecanismo institucional de consulta y coordinación a ser accionado antes de la implementación de nuevas normas que puedan resultar en barreras no arancelarias.

En el área de medio ambiente, el SGT N° 6 discutió el documento "Protocolo Adicional al Tratado de Asunción en el Aspecto Ambiental", que trata de los instrumentos jurídicos necesarios para facilitar el proceso de integración en el área ambiental y que dio origen a la Recomendación 9/97 del SGT. Este Protocolo fue elevado a consideración del GMC en la reunión de junio en Asunción, habiendo la Delegación Argentina solicitado un plazo adicional para analizar el documento, que volverá a la agenda de la próxima reunión.

También en el ámbito del SGT N° 6, en virtud de las diferencias entre las legislaciones ambientales de los Estados Miembros, se optó por discutir las medidas consideradas como restricciones no arancelarias individualmente. Además, el SGT aprobó la adopción de las normas de la serie ISO 14000 como instrumento para facilitar el intercambio comercial entre los países del MERCOSUR y como referencia para la implantación de programas de etiquetado ambiental (sellos verdes) en cada país del MERCOSUR.

En el área de educación, la Reunión de Ministros del MERCOSUR aprobó en junio el "Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países del MERCOSUR". Por otra parte, en el área previsional, permanece en suspenso la aprobación del acuerdo cuatripartito discutido en Fortaleza, pero no aprobado, en diciembre de 1996.

#### **D. Infraestructura**

Los problemas de abastecimiento energético en Brasil, resultantes del estancamiento de las inversiones del sector durante más de una década y del reciente crecimiento de la demanda, han contribuido para

acelerar la implementación de proyectos de interconexión energética (gasífera y eléctrica) involucrando dos países, por lo menos.

En el área de interconexión energética, el Ministerio de Minas y Energía del Brasil lanzó en mayo un pliego de licitación internacional para la contratación de 1000 mw/año del sistema interconectado del Mercado Eléctrico Mayorista de Argentina. La energía vendrá de la Hidroeléctrica de Yacyretá (en la frontera entre Argentina y Paraguay) y será transmitida a través de 460 km, dentro de un proyecto a ser desarrollado por capitales privados y presupuestado en US\$320 millones. La licitación incluye la construcción de una unidad convertidora, en la frontera de Argentina y Brasil, con un costo estimado en US\$250 millones. Eletrobrás comprará la energía transmitida, a través de sus subsidiarias regionales Eletrosul y Furnas, beneficiando las regiones Sur y Sudeste del Brasil.

En esta misma dirección, Brasil y Uruguay firmaron en mayo un memorando con vistas a promover la interconexión de sus redes eléctricas, incluyendo la construcción de una unidad de conversión en Rivera (capacidad de 70 mw y costo estimado de US\$35 millones).

Con el objetivo de viabilizar este tipo de proyecto y, más específicamente, la importación por Brasil de 1000 mw/año generados en Argentina, los Presidentes de los dos países reafirmaron, en la Declaración de Río de Janeiro (27/04/97), el "compromiso de definir normas que permitan transacciones de energía eléctrica y de gas natural libremente contratadas entre empresas de los dos países, obedeciendo al principio de simetría en el tratamiento, así como el otorgamiento de autorización, licencias o concesiones de operación y explotación de gasoductos y redes de transporte de energía eléctrica necesarias para las actividades de exportación e importación, evitándose prácticas discriminatorias". Estas normas permiten que "exportadores e importadores acuerden el precio de compra y venta de los bienes energéticos mencionados, cuyas tarifas y precios deberán reflejar costos económicos eficientes, y servicios a estos asociados, los volúmenes involucrados, las garantías necesarias", etc.

También en la Declaración de Río de Janeiro, los Presidentes instruyeron a los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores para la revisión del Tratado Bilateral de 1980 para el Aprovechamiento de los Recursos Hídricos Compartidos de los Trechos Limítrofes del Río Uruguay y su Afluente Peperí-Guazú, con vistas a la incorporación de dispositivos que permitan la concreción del aprovechamiento del Garabí, otorgándoles en concesión a los capitales privados el riesgo para la construcción, operación, mantenimiento y comercialización de la energía, sin aportes, avales, garantías o subsidios de los Estados.

En el área de integración gasífera, un nuevo proyecto de construcción de gasoducto conectando a la Provincia de Salta, en Argentina, a los estados del Sur de Brasil y San Pablo, comenzó a ser puesto en marcha por un consorcio interesado en su construcción y en la prestación de servicios de transporte de gas. El consorcio incluye a Mobil Corp. (USA), Energy Corp. (Canadá), Marubeni (Japón), además de la Petrolífera San Jorge, de Argentina. El proyecto prevé además la construcción de un gasoducto de 3.100 km, con capacidad para transportar 25 millones/m<sup>3</sup> de gas por día.

## **E. Conclusiones**

El MERCOSUR es uno de los procesos de integración más dinámicos porque, entre otras cosas, surgió vinculado a la liberalización comercial de algunas de las economías más grandes de América Latina y fue capaz de basarse en mecanismos que, al mismo tiempo, dinamizaron el comercio y las inversiones y respetaron los límites definidos por los condicionantes macroeconómicos y políticos vigentes.

Habiéndose superado una etapa en que las asimetrías macroeconómicas dictaban, en gran medida, el ritmo de la integración y el volumen y el sentido de los flujos del comercio intrarregional, es legítimo indagar sobre la correspondencia entre la "metodología" actual de la integración y los objetivos de consolidación y profundización de la Unión Aduanera en un marco donde el MERCOSUR y el ALCA son proyectos implícitamente concurrentes.

La Declaración Presidencial divulgada con posterioridad a la Cumbre del MERCOSUR en junio, hace referencia a la "dimensión política creciente" del proceso de integración, visión convergente con la formulación reciente del investigador francés Alain Touraine, que identifica en el proceso del MERCOSUR y en la aproximación entre Chile y este bloque, señales de la "construcción de una capacidad de decisión política autónoma y de defensa de una identidad social y cultural apoyada en una estrategia económica (...) interregional".<sup>13</sup>

En base a este concepto, el MERCOSUR priorizaría la agenda capaz de contribuir de la forma más efectiva para la consolidación de este polo de iniciativa política, identificando los instrumentos y los medios para tratar conflictos y generar los nuevos consensos necesarios para consolidar el "salto de calidad" que sus propias economías y sociedades requieren.

Como ya se observó, excepciones sectoriales y largos cronogramas de convergencia de aranceles y regímenes regulatorios no son incompatibles con los objetivos de la Unión Aduanera, siempre que ellos sean acompañados de mecanismos de *enforcement* de las decisiones adoptadas y de la solución de controversias entre los países miembros que emergen de la profundización de la interdependencia entre ellos.

De todos modos la evolución de las negociaciones expone todavía carencias de los países, en lo que se refiere a la internalización -en sus legislaciones nacionales- de las normas acordadas en el plano subregional.

Para los países menores del MERCOSUR, la falta de previsibilidad en las reglas que condicionan el acceso de sus productos a los mercados más grandes, incide sobre su principal activo para atraer inversiones externas y su mayor incentivo para participar de la Unión Aduanera.

Las situaciones caracterizadas por un grado razonable de interdependencia entre las economías y por escasos mecanismos institucionales capaces de imponer a los países miembros algún tipo de disciplina colectiva tienden a beneficiar a las economías mayores involucradas en el proceso de integración. Por lo tanto, pueden producir en los países menores una evaluación negativa del balance de costos y beneficios del proceso, que puede ser potencializada en un escenario de emergencia de un proyecto de integración concurrente.

En el caso del MERCOSUR, las cuestiones de acceso a los mercados y de condiciones ecuanímes de competencia dentro de la subregión adquirieron una prioridad no suficientemente "traducida" aún, en una propuesta de encaminamiento. Esta prioridad se podría expresar mediante la proliferación de medidas unilaterales de política industrial y de comercio, de demandas por protección de los mercados nacionales y por la perpetuación de situaciones de excepciones transitoriamente reconocidas en el MERCOSUR.

En Brasil, las preocupaciones con el equilibrio externo han producido creciente activismo en el área de política industrial y de comercio exterior. El primer semestre de 1997 asistió a la ampliación del Programa de Estímulos a la Exportación, que pasó a ecualizar intereses también en la modalidad de pre-embarque de los financiamientos a la exportación, al anuncio de una nueva política de incentivos a las inversiones en

---

<sup>13</sup> Touraine, A., "MERCOSUR: unión más política que económica", en *Clarín*, 18 de junio de 1997.

equipamientos de telecomunicaciones y a la liberalización del acceso de empresas multinacionales a los recursos financieros de largo plazo del BNDES.<sup>14</sup>

Un escenario probable en el corto plazo es el mantenimiento de este activismo, lo cual refuerza la necesidad de, por el lado del relanzamiento de la agenda de profundización de la integración -asumido por los Presidentes de Argentina y Brasil, en abril último- buscar los medios adecuados a la gestión de las fricciones en el área de acceso a los mercados y de las condiciones de competencia vigentes en la subregión.

A pesar de la directriz política de profundización de la Unión Aduanera, las reuniones del GMC y del CMC en junio revelan la persistencia de algunas dificultades para obtener consenso entre los Estados Parte sobre las modalidades de operacionalización de esta directriz. Mientras los negociadores argentinos defendían, entre otras cosas, la adopción de una política común de inversiones y de tratamiento prioritario de servicios, compras gubernamentales y políticas públicas que distorsionan la competencia, Brasil definía un conjunto de prioridades vinculadas a la "agenda pendiente" del bloque: negociar, hasta fines de año, el régimen automotriz común; cumplir los plazos (o anticiparlos) para llevar a cero los aranceles de los productos bajo régimen de adecuación; discutir los regímenes especiales de importación, y adoptar reglas comunes de defensa del consumidor.

---

<sup>14</sup> La liberalización no fue total pero benefició a los sectores de infraestructura (telecomunicaciones, energía eléctrica y puertos) y sectores industriales, como el petroquímico, automotriz, metalurgia, minería, fertilizantes, etc.

## CAPITULO IV. RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS

### A. Marco general

El ALCA dominó la agenda externa del MERCOSUR en el primer semestre de 1997. Las reuniones de Vice Ministros en Recife en febrero, y en Río de Janeiro en abril, la reunión ministerial de Belo Horizonte y el III Foro Empresarial de las Américas en la misma ciudad en mayo, absorbieron gran parte de los esfuerzos de movilización y de la capacidad de negociación de los gobiernos y de las asociaciones empresariales del MERCOSUR.

Las negociaciones del ALCA crean un incentivo importante para que los países del MERCOSUR se dispongan a negociar dentro del bloque acuerdos de consolidación y profundización de la Unión Aduanera, los cuales podrán constituir *building blocks* en la negociación de acuerdos de alcance hemisférico. En base a la clara orientación política en este sentido que parece emanar tanto de la Declaración Bilateral de Río de Janeiro, como de la Declaración de los Presidentes del MERCOSUR con posterioridad a la Cumbre de Asunción en junio, se incentivaría la generación de resultados y acuerdos que confieran "densidad institucional" al proceso de integración en curso y que expresen la creciente relevancia del MERCOSUR para los proyectos nacionales de los Estados Miembros.

En el ámbito de la ALADI, las negociaciones con México, con el Grupo Andino y, más recientemente, con Perú, avanzan en la "plurilateralización" de las preferencias incluidas en los acuerdos bilaterales y, en los dos últimos casos, en la conclusión de acuerdos de libre comercio.

Las negociaciones con México fueron particularmente intensas en este semestre, dando continuidad al proceso iniciado en 1995 y que resultó en sucesivas prórrogas de los acuerdos bilaterales existentes, en base a la expectativa de la implementación de un nuevo Acuerdo de Complementación Económica, en el formato 4+1.

En el inicio de 1997 los acuerdos bilaterales vigentes fueron una vez más prorrogados, hasta el 30 de septiembre próximo, en tanto se negocia el programa de liberalización comercial entre las partes y las normas comerciales aplicables al intercambio, entre ellas: régimen de origen, solución de controversias, salvaguardias, prácticas desleales de comercio, etc.

En la última ronda de negociaciones, el resultado de las respuestas a las listas de productos pasibles de ser contemplados por márgenes de preferencias arancelarias presentadas por las partes, fue considerado insatisfactorio por éstas, teniendo en vista la elevada participación de respuestas negativas de ambos lados.

Esta situación determinó la presentación por México, de una nueva propuesta de criterios para el intercambio de preferencias comerciales, manteniéndose como margen mínimo de preferencia el nivel ya prevalente en el Acuerdo Referente a la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), que es del 20%. Según la propuesta mexicana, cada parte podría indicar 100 ítems arancelarios que no tendrían ninguna preferencia, quedando los demás (casi 6.800 ítems) con preferencias recíprocas del 20%, excepto hasta 1.500 ítems que recibirían preferencias iguales o superiores al 50%. De estos 1.500 ítems, cada parte podría tratar como excepción entre 200 y 300 ítems.

La propuesta de México no encontró receptividad por parte del MERCOSUR y, por lo tanto, las negociaciones sobre las preferencias arancelarias todavía encuentran dificultades para avanzar. En el plano normativo, a pesar que las propuestas de negociación ya habían sido intercambiadas en marzo último, temas de extrema relevancia para el MERCOSUR -como el tratamiento a ser concedido a los bienes producidos

en Zonas Francas y "maquilas", los regímenes especiales de importación y las reglas de origen- todavía no fueron analizados en el ámbito de las reuniones. Como resultado, resulta poco probable que sean concluidas las negociaciones de un nuevo Acuerdo de Complementación Económica con México, hasta el 30 de septiembre próximo.

Las negociaciones con el Grupo Andino también se muestran lentas, al tiempo que Perú solicitó en mayo el inicio de negociaciones formales para la firma de un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR en el formato 4+1, debiendo reevaluarse esta situación ante la reintegración de ese país al GRAN.

En el ámbito de la ALADI, fue firmado el 28 de febrero en Montevideo un nuevo Acuerdo de Complementación Económica entre el MERCOSUR y Bolivia, protocolarizado en aquella institución bajo el número 36. Con relación al acuerdo con Chile, el GMC habría confirmado en Fortaleza en diciembre de 1996 la prórroga, hasta el 31 de marzo de 1997, del plazo para la negociación de un régimen de salvaguardias aplicable al intercambio entre las partes y para la definición de requisitos específicos de origen para productos de informática y de telecomunicaciones que constan en el régimen de origen del Acuerdo.

La segunda Reunión Extraordinaria de la Comisión Administradora del ACE MERCOSUR-Chile tuvo lugar en Asunción, entre los días 21 y 22 de abril, con una vasta agenda incluyendo desde la Medida Provisoria de restricción a los financiamientos a las importaciones emitida por Brasil, hasta la presentación por Chile de los términos del acuerdo de libre comercio firmado entre este país y Canadá.

Además, Chile defendió en la reunión la necesidad de establecer en los marcos de la Comisión Administradora y en un plazo inferior al previsto en el Acuerdo (tres años), mecanismos de consulta previa sobre temas de interés bilateral y de arbitraje para solución de controversias entre las partes.

Otros temas de la agenda bilateral incluyen la liberalización de servicios y la definición del régimen a ser aplicado al sector automotriz, también tratados en la tercera reunión de la Comisión Administradora del Acuerdo, realizada en Montevideo a fines de mayo.

En la reunión presidencial de Asunción en junio, estuvieron presentes los Presidentes de Bolivia y Chile. Este último -respaldado por el Presidente boliviano- defendió una participación más efectiva de su país en las discusiones intra-MERCOSUR con vistas, entre otras cosas, a la formación de posiciones negociadoras comunes en las relaciones externas de ambas partes y, en especial, en el ALCA. Defendió además, la necesidad de dotar al MERCOSUR de mecanismos institucionalizados de resolución de conflictos entre sus miembros, incluyendo a Bolivia y Chile.

Esta aproximación de Chile al MERCOSUR constituye un hecho político de gran relevancia, respaldado por el importante crecimiento de las exportaciones y de las inversiones de este país en el MERCOSUR. Según datos del Ministerio de Economía de Chile, las exportaciones chilenas crecieron un 11,3% en los cinco primeros meses de vigencia del Acuerdo, comparadas con igual período del año anterior, haciendo que las exportaciones para el MERCOSUR pasaran a representar el 11,5% del total del País (contra el 9,6% un año antes).

La credibilidad internacional de Chile es un activo apreciable para el MERCOSUR en sus negociaciones externas especialmente en el ámbito del ALCA, y la experiencia chilena en negociaciones de acuerdos de libre comercio -el más reciente de ellos, con Canadá- también puede agregar valor a la dinámica interna y externa del MERCOSUR.

Además, como resalta un documento reciente del BID: "teniendo en vista los avances del proceso de reformas y apertura en la economía chilena y la experiencia del país con sistemas modernos de regulación, un

marco institucional que permita una integración fluida entre Chile y el MERCOSUR podría también ser un aporte al futuro desarrollo de ese proyecto de integración" (*Nota Periódica*, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos [1996]).

En el cuadro de las negociaciones del MERCOSUR con la Unión Europea, los tres Grupos de Trabajo creados dentro de la Sub-Comisión Comercial de la Comisión Mixta (Grupos de Bienes, Servicios y Disciplinas Comerciales) se reunieron en Bruselas en marzo último, definiendo el plazo de noviembre de 1997 para que los grupos respondan un extenso cuestionario sobre flujos comerciales, barreras al comercio, convergencias y divergencias arancelarias y de política comercial, etc. Las respuestas a estos cuestionarios serán llevadas a la reunión de la Comisión Mixta, en noviembre próximo, en Montevideo.

En un horizonte de tiempo más largo, el Presidente de Francia propuso una reunión cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Unión Europea y del MERCOSUR. Sin embargo, las perspectivas de un avance en la dirección de negociaciones sustantivas estarían comprometidas por una recomendación emanada del Consejo de Europa en abril último. Esta norma expresa que ningún nuevo acuerdo de libre comercio sea firmado por la Unión, limitándose ésta a llevar adelante la implementación de acuerdos ya existentes.

Además, la Unión Europea viene presentándose, inclusive junto al MERCOSUR, como defensora la postura de otorgar prioridades al lanzamiento de una nueva ronda multilateral de negociaciones, lo que parecería compatible con la decisión del Consejo Europeo referida precedentemente.

En la esfera multilateral, tres hechos merecen registro:

- ◆ primero, la realización en Ginebra, en el mes de mayo, de la tercera reunión del Grupo de Trabajo que examina al MERCOSUR en la Organización Mundial de Comercio. En este marco, el GMC instruyó al Grupo *ad hoc* instituido en el MERCOSUR para analizar diversas metodologías de evaluación de la incidencia de la aplicación del AEC, a fin de definir una propuesta metodológica para ser presentada a la OMC. El mismo Grupo deberá analizar la estrategia y los criterios para eventuales pedidos de renegociación de concesiones.
- ◆ segundo, la firma, por parte de Brasil, mas no de los demás miembros del MERCOSUR, del Acuerdo de Telecomunicaciones de la OMC. A fines de junio Brasil firmó formalmente el documento de la OMC que consolida las ofertas de 70 países, en términos de apertura de los mercados nacionales. En el caso de Brasil, esta oferta será operacional a partir del 1° de enero de 1998 para todos los servicios ya contemplados por la legislación brasileña: servicio celular móvil, por satélite, servicios limitados y de valor agregado. Para los demás servicios, la oferta brasileña depende de la aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones, actualmente en el Congreso, y de un Decreto del Presidente de la República que establecerá las condiciones de entrada de capital externo en la provisión de servicios básicos de telecomunicaciones. La oferta adicional brasileña entrará en vigor un año después de la aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones.
- ◆ tercero, la realización, en Río de Janeiro en junio, de la reunión de los Ministros de Agricultura de los países que componen el Grupo de Cairns al cual se incorporó Paraguay, hasta entonces el único país del MERCOSUR no miembro del Grupo. El objetivo del grupo es definir, antes de 1999, la agenda y el marco y modalidades de negociación válidas para retomar las discusiones multilaterales en este área, previstas para ese año. Los temas de los subsidios a la producción y exportación de bienes agrícolas en los países de la OCDE y de la adhesión a la OMC de grandes productores/importadores de *commodities* agrícolas dominaron la reunión, resaltándose la importancia que los nuevos miembros de la Organización respeten las reglas multilaterales y se comprometan con la liberalización del comercio agrícola.

## **B. El MERCOSUR y el proceso de construcción del ALCA**

Las reuniones de Ministros de Comercio y del Foro Empresarial de las Américas, a mediados de mayo en Belo Horizonte, marcaron la conclusión del "ciclo brasileño" en el proceso de negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El evento fue ampliamente divulgado por la prensa del MERCOSUR, con énfasis en las divergencias entre la posición del bloque y las propuestas de los Estados Unidos de América. Sin embargo, una evaluación equilibrada de las reuniones sugiere que el proceso de negociación obtuvo avances significativos en las cuestiones esenciales, y que hasta las divergencias y conflictos pueden estar ofreciendo al proceso de construcción del ALCA una contribución importante.

En Belo Horizonte, fueron ratificadas las convergencias alcanzadas en las reuniones anteriores, definiendo una trayectoria de construcción del ALCA que atiende, en sus principios y objetivos, los intereses del MERCOSUR. La prominencia del ALCA entre los acuerdos de integración existentes en el Continente fue afirmada explícitamente, al aceptar su coexistencia con los demás acuerdos, "en la medida que los derechos y obligaciones asumidos en estos acuerdos estén previstos, o no, en los derechos y obligaciones del ALCA, o bien los sobrepasen" (Declaración Ministerial de Belo Horizonte).

La participación del sector privado comenzó a influenciar más de cerca la dinámica de las negociaciones intergubernamentales y las posiciones nacionales y de bloques subregionales. Finalmente, existen grandes posibilidades que las negociaciones se inicien en abril de 1998, después de la Cumbre de Santiago.

### **Evolución del proyecto ALCA**

#### ***Antecedentes, conformación y evolución del ALCA***

En 1990, cuando el Presidente George Bush lanzó la Iniciativa para las Américas, los acuerdos de integración regional se multiplicaban en los diferentes continentes y el dinamismo de la "regionalización" contrastaba con el ritmo lento y las dificultades de las negociaciones multilaterales en curso.

En Europa Occidental, el Proyecto 1992 superaba la "euroesclerosis" del inicio de la década de 1980 y el proceso de integración ganaba un nuevo impulso, extendiéndose hacia el Este (unificación alemana, en 1990) y definiendo las bases para su profundización hacia la unión económica y monetaria (consolidadas en el Tratado de Maastricht, en febrero de 1992).

En Asia, a la iniciativa de creación de la APEC (Asian Pacific Economic Cooperation Initiative) en 1989, se sumaban proyectos que involucraban exclusivamente países de la región: el EAEC (East Asian Economic Caucus), establecido en 1990, y AFTA (Asian Free Trade Area) fundada en febrero de 1992.

En el Hemisferio Occidental, concluidas las negociaciones del CUSFTA (Canada-US Free Trade Agreement), el Gobierno de los Estados Unidos de América (EUA) anunció el inicio de las tratativas con México para el establecimiento del TLCAN-NAFTA (North American Free Trade Agreement). En los EUA, la decepción con la dinámica y los resultados de las negociaciones multilaterales alimentaba tales iniciativas e incentivaba la aplicación de medidas unilaterales contra los socios acusados de prácticas desleales de comercio.

En América Latina, por otra parte, los acuerdos de integración y cooperación económica resurgían, ahora estrechamente vinculados a la liberalización comercial unilateral en curso en los diferentes países y a la revisión del modelo de desarrollo dominante en la región durante las décadas anteriores. Al sur del Continente, el Acta de Buenos Aires (junio de 1990) confería una nueva dimensión a los acuerdos bilaterales Argentina-Brasil, al definir una metodología automática y universal de liberalización del comercio entre los dos países y al ampliar significativamente el grado de credibilidad del proceso en curso.

La conformación del MERCOSUR -con la entrada de Paraguay y Uruguay- así como el objetivo de constitución de una unión aduanera en diciembre de 1994 reforzaron estas tendencias y el bloque asistió a un impresionante crecimiento de su comercio intrarregional, a pesar de los problemas macroeconómicos de algunos de sus miembros.

La regionalización definía un mundo tripolar -Américas/Europa/Asia- donde la competencia económica sucedía a las polarizaciones políticas e ideológicas del período de la Guerra Fría y donde el futuro del multilateralismo parecía suscitar creciente escepticismo. Es en este contexto que los EUA lanzan, en junio de 1990, la Iniciativa para las Américas, apenas dos semanas después que el Presidente Bush anunciara la intención de negociar con México un acuerdo de libre comercio.

Entre junio de 1990 y diciembre de 1994 -fecha de la Cumbre de Miami- la Iniciativa para las Américas suscitó una competencia más o menos explícita entre los países latinoamericanos en torno de la primacía para negociar con los EUA un acuerdo de libre comercio, una vez concluidas las negociaciones con México.

Cuando tiene lugar la Cumbre de Miami, el ambiente internacional ya era menos favorable a las tendencias de regionalización: la conclusión exitosa de la Ronda Uruguay renueva el aliento del multilateralismo y la principal experiencia de integración regional -la Unión Europea- enfrentaba crecientes dificultades económicas y sociales en el camino de su profundización. En los EUA, crecían las preocupaciones con los impactos del NAFTA y el Congreso recusó al Ejecutivo la extensión de la *fast track authority* para nuevas negociaciones comerciales. La crisis mexicana, desencadenada poco tiempo después de la Cumbre, y el surgimiento de elevados déficits comerciales de los EUA con sus socios del NAFTA ampliarían las resistencias domésticas a nuevas iniciativas de liberalización que involucraran a los EUA y a otros países del Continente.

En Miami, en diciembre de 1994, se aprobó un Plan de Acción que preveía para el año 2005 la conclusión de las negociaciones para la formación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y se admitió que la integración avanzaría simultáneamente a través de dos ejes: "la ampliación y la profundización de los acuerdos (...) vigentes en la región y el desarrollo de normas de liberalización tanto en lo comercial como en otros campos previstos para incorporarse al acuerdo del ALCA" (Garay [1997]).

### ***El proceso de negociación del ALCA***

- Las negociaciones intergubernamentales -

En el Plan de Acción aprobado en la Cumbre de Miami, además de fijar para el año 2005 la fecha para la conclusión de las negociaciones, los Jefes de Estado del Continente admitieron, conforme ya fue expresado, que el proceso del ALCA avanzaría en "dos vías" y establecieron un cronograma de reuniones para acompañar el programa de trabajo definido.

En Denver, en junio de 1995, los Ministros de Comercio reafirmaron la coherencia del ALCA con las reglas de la OMC y con los principios del regionalismo abierto. Se crearon siete Grupos de Trabajo, previéndose el establecimiento de otros cuatro en la reunión de Cartagena (marzo de 1996).<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Los siguientes son los 11 GTs creados en las dos reuniones: Acceso a Mercados; Procedimientos Aduaneros y Reglas de Origen; Inversiones; Normas y Barreras Técnicas al Comercio; Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios; Economías Menores; Compras Gubernamentales; Derechos de Propiedad Intelectual; Servicios y Política de la Competencia. Posteriormente, se agregó un GT sobre Solución de Controversias.

Adicionalmente, se definió que el Acuerdo incluiría temas comerciales y los llamados "nuevos temas" de la Ronda Uruguay, además de la política de competencia. La adhesión al Acuerdo sería necesariamente efectuada para el conjunto de derechos y obligaciones, bajo la forma del *single undertaking*.

Al iniciarse el "ciclo brasileño" de reuniones - inaugurado en Florianópolis, en septiembre de 1996 - el ALCA ya había definido una fecha límite para la conclusión de las negociaciones (el año 2005), los elementos básicos de su alcance (los temas de los GTs), algunos principios fundamentales (decisiones por consenso, compatibilidad con la OMC y *single undertaking*), el embrión de una sistemática de negociación (las reuniones de Ministros y Viceministros de Comercio). Además, se admitía que la participación de los países en las negociaciones y su adhesión al ALCA ocurriese ya sea en forma individual, o bien como miembros de grupos subregionales (el MERCOSUR, por ejemplo).

La "integración en dos vías", definida desde Miami, resguardaba los intereses de los países del MERCOSUR, involucrados en un proyecto de unión aduanera, pero también preservaba, para los EUA la viabilidad de la estrategia de extensión del TLCAN.

Por otro lado, no se llegó a un consenso en cuanto a la fecha de inicio de las negociaciones efectivas ni tampoco en lo referente a la "naturaleza y profundidad de los compromisos" del ALCA (Lande [1996]).

En la reunión viceministerial de Florianópolis, se abrió el debate sobre el proceso de negociación a ser concluido en el año 2005. De acuerdo con la propuesta del MERCOSUR, el proceso de negociación sería conducido en tres etapas sucesivas, vinculándose indisociablemente un conjunto de temas a cada etapa.

Así, la primera etapa buscaría la concreción de acuerdos de facilitación de negocios, en campos como procedimientos aduaneros, medidas sanitarias, etc. La segunda etapa incluiría temas cuya negociación exigiese más que simples acuerdos de facilitación de negocios no implicando, sin embargo, cambios de concesiones en términos de acceso a mercado. Estas estarían reservadas a la tercera etapa a iniciarse en 2003.

Inaugurada la discusión en torno del proceso de negociaciones, se agregaron cinco propuestas más a la del MERCOSUR durante las reuniones de Recife (febrero de 1997) y Río de Janeiro (abril de 1997): las de EUA, Canadá, CARICOM, Grupo Andino y Chile.

La Declaración de la reunión ministerial de Belo Horizonte (mayo de 1997) una vez más ratificó las convergencias ya alcanzadas. Las contribuciones específicas de la reunión al proceso podrían concentrarse en cuatro aspectos:

- ◆ primero, en una definición más precisa de la fecha de inicio de las negociaciones: los Ministros concuerdan que las negociaciones "del ALCA deberían ser iniciadas en Santiago de Chile, en marzo de 1998, y recomendaremos a nuestros Jefes de Estado y de Gobierno que lo hagan en aquella oportunidad. Aunque esa no sea una afirmación taxativa, la fórmula usada deja poco margen de dudas respecto de la fecha de inicio de las negociaciones. Para eso, los Ministros de Comercio de los países del Continente formularán, en la reunión de San José de Costa Rica, en marzo de 1998, "cómo se procederá a las negociaciones, incluyendo aspectos como sus objetivos, enfoques, estructura y localización";
- ◆ segundo, en la definición de "estructuras organizacionales de transición" entre la fase de pre-negociación y la etapa negociadora: los Viceministros tendrán tres reuniones en Costa Rica, para preparar la reunión ministerial de marzo de 1998, antecesora de la cumbre presidencial de Santiago, en abril. Por otro lado, los Viceministros pasan a constituir un Comité Preparatorio, coordinando y dirigiendo las actividades de los Grupos de Trabajo y recomendando a los Ministros el modo de "reconfigurar" los GTs en grupos de negociación. A los GTs -ahora acrecentados por el Grupo sobre Solución de Contro-

versias- les corresponderá someter a los Viceministros en su segunda reunión, bajo la presidencia de Costa Rica, "diferentes alternativas técnicas en lo referente a posibles cuestiones y enfoques de negociación en sus respectivas disciplinas". Finalmente, el Comité Tripartito continuará apoyando técnicamente a los GTs y realizará un estudio de factibilidad "para el establecimiento de una secretaría administrativa de carácter temporario para prestar apoyo a las negociaciones del ALCA";

- ◆ tercero, la reafirmación de las necesidades específicas de las economías menores, en términos de que "debería acordarse especial atención a las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas, a fin de asegurar su plena participación en el proceso del ALCA"; y
- ◆ cuarto, en la calificación otorgada a la coexistencia del ALCA con otros acuerdos bilaterales y subregionales entre países del Continente. En la medida que prevalezca el principio de *single undertaking* como modelo de adhesión al Acuerdo, esta coexistencia será posible "en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA". Esta calificación sugiere que se introdujo en el proceso de negociación un principio de ordenamiento de las relaciones entre el ALCA y los demás acuerdos de integración en el Continente, en todos los campos contemplados por el acuerdo hemisférico. La definición de este principio de ordenamiento, basado en el prevalecimiento de las disposiciones del ALCA sobre las de los demás Acuerdos en áreas comunes, responde al reconocimiento pragmático de las dificultades para generar disciplinas hemisféricas, a partir de las diversas reglas y normas bilaterales y subregionales, establecidas por los acuerdos firmados en los últimos años en el Continente.

La divergencia en cuanto a la secuencia de las negociaciones no fue superada y el tema deberá concentrar las atenciones de los Viceministros en sus próximas tres reuniones, en Costa Rica.

- La participación del sector privado -

La movilización empresarial en torno de la preparación de la reunión de Belo Horizonte, a través de los foros del sector que precedieron a las reuniones ministeriales, consolidó la participación del sector privado como un elemento central del proceso de negociación del ALCA. La intensa participación empresarial comenzó a producir una dinámica de negociación con un razonable grado de autonomía en relación a las negociaciones intergubernamentales y con elevada "tasa de convergencia" entre las diferentes propuestas nacionales (o subregionales).

Las conclusiones de los *workshops* empresariales autorizan dos comentarios:

- ◆ la divergencia respecto de la secuencia de las negociaciones -en etapas o simultáneas- también se manifestó entre los empresarios. En este caso, la posición favorable a las negociaciones en etapas fue sostenida no sólo por los representantes del MERCOSUR, sino también por los de Chile y del Grupo Andino.
- ◆ la elevada "tasa de convergencia" en áreas no estrictamente comerciales, como inversiones y políticas de competencia, donde existe consenso en cuanto a la necesidad y viabilidad de avanzar rápidamente en la dirección hacia acuerdos hemisféricos abarcativos.

Más recientemente, la participación del sector sindical en las discusiones se dio a partir del Foro Sindical de los Trabajadores de las Américas, reunido en Belo Horizonte. El Foro planteó su integración formal al proceso de negociaciones y defendió la inclusión futura en el Acuerdo de cinco "cláusulas sociales": el combate al trabajo esclavo; el combate al trabajo infantil; el combate a la discriminación racial; el derecho de organización sindical y el derecho de organización colectiva de los trabajadores (cf. *Gazeta Mercantil*, 13 de mayo de 1997).

## El MERCOSUR frente al ALCA

La participación de un país -o de un grupo de países- en un acuerdo de integración regional, determina ganancias y pérdidas que pueden no ser importantes, en función tanto de sus "condiciones iniciales", o sea, en el inicio del proceso de integración, así como de la dinámica comercial y de inversiones generadas a partir del acuerdo, y de las políticas implementadas por los diferentes países o por un conjunto de éstos.

Por un lado, los acuerdos de integración no discriminatorios *vis-à-vis* el resto del mundo promueven, a la semejanza de la liberalización multilateral, la especialización de los países en los sectores en que disponen de ventajas comparativas, aumentando la eficiencia de asignación de recursos de sus economías. Por otro lado, la integración genera otros efectos llamados dinámicos que "modifican la tasa de crecimiento económico, a través de la aceleración de la tasa de crecimiento de la productividad y/o del aumento en la tasa de formación de capital". Los efectos dinámicos de los procesos de integración involucran el endurecimiento de la competencia, la reducción de incertidumbres y los cambios en la localización y el volumen de las inversiones, entre otros (Bouzas y Ros [1994]).

La aparición de ganancias de eficiencia de asignación de recursos y dinámicas no excluye la existencia de costos asociados a los dos tipos de efectos generados por la integración. Además de los llamados "costos de transición", vinculados a sus efectos distributivos, la integración puede reforzar -al revés de reducir- las divergencias estructurales entre países y regiones. La hipótesis referida a que la liberalización comercial y la convergencia de regímenes regulatorios reducirían automáticamente disparidades estructurales y harían converger los estándares de vida de los diferentes países, carece aún de comprobación empírica.

En este sentido, la interacción dinámica entre las medidas de liberalización de los mercados, la implementación de políticas económicas y los cambios estructurales en las economías, especialmente en la industria, pueden generar beneficios, tensiones y costos importantes, dando origen a evoluciones más o menos "virtuosas" o, por el contrario, "perversas", en el plano macroeconómico y estructural (Fayolle y Cacheux [1996]).

Es virtualmente imposible cuantificar *ex-ante* la extensión y el sentido de los efectos de la integración sobre un país o un grupo de países (Bouzas y Ros [1994]). Esto no impide que se intente "mapear", para uno o más países, los beneficios (o incentivos) y costos potencialmente asociados a un proceso específico de integración regional.<sup>16</sup>

Desde el punto de vista del MERCOSUR como bloque, los incentivos más fuertes están relacionados a los riesgos potenciales de exclusión (incentivo de naturaleza defensiva) y las perspectivas de un acceso garantizado y estable al mercado de los EUA y de expansión de los flujos de comercio intra-industrial y de inversiones productivas. La relativa concentración de la pauta de exportaciones de los países del MERCOSUR -sobre todo en Argentina y Brasil- para los EUA, en productos manufacturados, permite suponer que las perspectivas de generación de nuevos flujos de comercio intra-industrial y de nuevas inversiones, son razonablemente importantes. Por otro lado, el efecto "credibilidad" de la integración, aunque importante, parece hoy menos relevante para conferir irreversibilidad a las reformas domésticas en los países de América Latina, que hace tres o cuatro años.

También, el hecho que los países del MERCOSUR tengan sus pautas de exportación para los EUA y América Latina especializadas en manufacturas, es lo que confiere particular relevancia para el bloque al incen-

---

<sup>16</sup> Específico, en el sentido en que los socios son conocidos, así como son determinadas las circunstancias históricas en las que se procesan las negociaciones.

tivo defensivo representado por los riesgos de exclusión o de marginalización en relación al ALCA. De hecho, en un escenario de marginalización y dada la elevada elasticidad-precio de la demanda por manufacturados, las exportaciones del bloque perderían competitividad *vis-à-vis* con los demás países del hemisferio en los mercados norteamericanos y de la ALADI.

Por otro lado, el elevado potencial del MERCOSUR para atraer nuevas inversiones externas y para convertirse en el *hub* de inversiones *ALCA-driven* en Sudamérica, refuerza la percepción sobre que la no participación en el proceso del ALCA podría tener elevados costos para los países del bloque, en términos de desvío de inversiones.

Los costos potenciales de la participación del MERCOSUR en el proceso ALCA están vinculados, esencialmente, a los ajustes de transición, especialmente en la industria y la discriminación contra países o bloques extra-ALCA.

Para el MERCOSUR, los costos de la discriminación son potencialmente elevados, debido no sólo a la característica de *global trader* de algunos de sus miembros, sino también a la elevada participación de las inversiones europeas y asiáticas en los flujos y en el *stock* de IDE de sus economías.

En cuanto a los costos de transición, ellos existirían sobre todo para la economía más diversificada e industrializada del MERCOSUR: Brasil.

Para todos los miembros del MERCOSUR, los beneficios y costos derivados de un acuerdo de integración no son "de magnitud invariable", sino contingentes a la capacidad de los países para "articular una estrategia e implementar políticas adecuadas al desafío de la reestructuración competitiva" de sus economías (Frischtak [1997]). En el caso de los países del MERCOSUR, los resultados de la integración serían contingentes en el plano de las políticas, a los siguientes factores:

- ◆ a la capacidad de las economías nacionales para concluir el ciclo de reformas regulatorias destinadas a consolidar la estabilización y a reducir los costos de inversión, de producción y de exportación de bienes y servicios;
- ◆ a la capacidad para diseñar políticas de reestructuración competitiva de los sectores identificados como sensibles a la liberalización preferencial; y
- ◆ a la capacidad de los gobiernos y de los sectores privados nacionales, para implementar la agenda de consolidación y profundización del MERCOSUR, eliminando restricciones al acceso a los mercados nacionales, incluyendo servicios, y las políticas públicas que distorsionan la competencia y a la localización de inversiones en el ámbito de la subregión, así como asegurando estabilidad y previsibilidad a las reglas de juego de la unión aduanera. La efectiva participación del MERCOSUR como un *building block* en el proceso de construcción del ALCA, dependería así de su capacidad interna para implementar la Agenda MERCOSUR 2000, definida en diciembre de 1995, explicitando la capacidad del grupo para presentarse como un modelo viable y creíble de integración y para formular e implementar propuestas en las áreas de políticas y de acceso a mercados, convalidadas por su propia experiencia en la producción de consensos y administración de tensiones inherentes a este tipo de proceso. En este sentido, adquiere también singular relevancia la implementación en forma efectiva de las obligaciones asumidas en el marco de la Ronda Uruguay.

Si los países del MERCOSUR avanzaran en estas tres direcciones, es previsible que se minimice el tiempo de respuesta empresarial al nuevo desafío competitivo representado por la negociación del ALCA y que los nuevos flujos de inversiones reduzcan, ya durante el período de las negociaciones, el *gap* de competitividad hoy identificado en algunos sectores.

## BIBLIOGRAFIA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Nota Periódica*. División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Washington, D. C. 1996.

BLISS, C. Y BRAGA DE MACEDO, J. *Unity with diversity in the European economy, The community southern frontier*. Cambridge University Press. 1990.

BOUZAS, R. *Las relaciones comerciales MERCOSUR-Estados Unidos: elementos para una agenda minilateral*, ISEN, Buenos Aires, Agosto de 1994.

BOUZAS, R. Y ROS, J. "The North-South variety of economic integration: issues and prospects for Latin America" en R. Bouzas y J. Ros (eds.) *Economic Integration in the Western Hemisphere*. South Bend, Ind., University of Notre Dame Press. 1994.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Documento da posição empresarial brasileira. Coalizão empresarial brasileira. CNI, Mayo de 1997.

FAYOLLE, J. Y CACHEUX, J. "L'intégration des pays d'Europe Centrale et Orientale à l'Union Européenne: un processus à construire". En: *Europe: la nouvelle vague*. Presses de la FNSP. 1996.

FRISCHTAK, C. *El setor privado y a ALCA: elementos para sua estratégia*. Febrero de 1997.

FUNCEX. *Avaliação das relações econômicas entre o Brasil y os EUA. Relatório final de pesquisa*. Octubre de 1995.

GARAY, J. L. "El proceso hemisférico en perspectiva". En: R. Bouzas (ed.) *Regionalización e Integración Económica: procesos y instituciones comparadas*. Buenos Aires : Editorial Nuevohacer. 1997.

GUILHON DE ALBUQUERQUE. "A integração continental". *Gazeta Mercantil Latino-Americana*. 12 a 18 de mayo de 1997.

LANDE, S. *The FTAA process: maintaining the Miami Summit momentum*, North-South Center. University of Miami. 1996.

MACHADO, J. B. "Dilemas da consolidação da União Aduaneira" en *Revista Brasileira de Comércio Exterior* N° 49. FUNCEX. Octubre/Diciembre de 1996.

MACHADO, J. B. Y MOTTA VEIGA, P. *A ALCA y a estratégia negociadora brasileira, Relatório final de pesquisa*. FUNCEX. Mayo de 1997.

MARTINS, L. "ALCA: uma pauta para discussão" en *Política Externa*, Vol. 5 N°4 / Vol. 6 N°1, marzo/agosto de 1997.

MOTTA VEIGA, P. "Relações comerciais Estados Unidos-MERCOSUL: a agenda minilateral. El caso do Brasil". Serie de Documentos e Informes de Investigación. FLACSO. Buenos Aires, julio de 1994.

STOGA, A. "NAFTA versus MERCOSUL". *Gazeta Mercantil*, 17 de abril de 1997.

WHALLEY, J. "Regional trade arrangements in North America: CUSFTA and NAFTA", World Bank & CEPR. Conference on New Dimensions in Regional Integration. Washington, D. C., Abril de 1992.

Diversos números de *Gazeta Mercantil* y de *American Trade*.