

*Intat*

*Informe MERCOSUR*  
*Año 2 - Número 3*



INFORME

**MERCOSUR**

JULIO-DICIEMBRE 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

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

Impreso en Argentina

BID - INTAL  
Informe MERCOSUR  
Buenos Aires, 1997. 96 páginas.  
Informe N° 3. Julio-Diciembre 1997.

I.S.B.N. 950-738-069-8  
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° 3 abarca el segundo semestre de 1997 y ha sido preparado por el destacado profesor Roberto Bouzas de FLACSO con la colaboración de los investigadores Paula Gosis y Hernan Soltz de la misma facultad. Al cuerpo principal del Informe se agregó un apéndice sobre la asociación entre Chile y MERCOSUR a un año de funcionamiento del área de libre comercio entre el bloque y este país. Este apéndice fue preparado por el destacado economista y profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, el Dr. Manuel R. Agosín, que contó con la colaboración del investigador Roberto Alvarez E. de la misma universidad. El Dr. Uziel Nogueira, economista del INTAL, estuvo a cargo de la supervisión técnica del Informe.

Esperamos que el material que presentamos hoy cubra las expectativas que despertara la aparición de los Informes N° 1 y 2, 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

RESUMEN EJECUTIVO	
CAPITULO I. TENDENCIAS MACROECONOMICAS	1
El desempeño macroeconómico en 1997	1
La evolución de la política macroeconómica	4
La transmisión de influencias macroeconómicas	6
CAPITULO II. EVOLUCION DEL COMERCIO Y DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS	11
El comercio exterior en 1997	11
Cambios en la composición del comercio	14
Los flujos de inversión extranjera directa (IED)	15
Las inversiones intra-regionales	17
CAPITULO III. ACCESO A LOS MERCADOS Y CONDICIONES DE COMPETENCIA	19
Régimen de Adecuación	19
Reglas de Origen	20
Restricciones y Medidas No-Arancelarias	21
Sectores especiales	23
<i>Sector azucarero</i>	23
<i>Sector automotriz</i>	24
Incentivos a las exportaciones	25
Políticas públicas que afectan la competitividad	26
Protocolo de Defensa de la Competencia (PDC)	27
CAPITULO IV. POLITICAS COMUNES	29
Arancel externo común (AEC)	29
Asuntos aduaneros	30
Prácticas desleales de comercio y salvaguardias	32
Defensa del consumidor	33
CAPITULO V. ARMONIZACION DE POLITICAS Y PROFUNDIZACION	35
Protocolo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR	35
Asuntos laborales y sociales	37
Asuntos financieros	38
Medio ambiente	40
Asuntos educativos y culturales	40
Aspectos institucionales	41

CAPITULO VI. INFRAESTRUCTURA	43
Infraestructura de transporte y comunicaciones	43
<i>Transporte por carretera</i>	43
<i>Transporte por ferrocarril</i>	44
<i>Puertos y vías navegables</i>	45
Infraestructura energética	46
CAPITULO VII. RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS	49
MERCOSUR-OMC	49
Las negociaciones del MERCOSUR en la ALADI	49
El proceso del ALCA	51
Negociaciones MERCOSUR-Unión Europea	53
 BIBLIOGRAFIA	

## A P E N D I C E

### LA ASOCIACION ENTRE CHILE Y EL MERCOSUR: COSTOS Y BENEFICIOS A UN AÑO DE FUNCIONAMIENTO

1. CHILE Y LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO	1
2. ANTECEDENTES DEL ACUERDO	4
3. EVOLUCION DEL INTERCAMBIO COMERCIAL	8
3.1 Exportaciones de Chile al MERCOSUR	8
3.2 Composición de las exportaciones	9
3.3 Importaciones de Chile desde MERCOSUR	11
3.4 Composición de las importaciones	11
4. EFECTOS ESPERADOS DEL ACUERDO SOBRE LA ECONOMÍA CHILENA	13
4.1 Efectos estáticos	13
4.2 Efectos dinámicos	15
4.2.1 Economías de escala y comercio intraindustrial	15
4.2.2 Inversión nacional y extranjera	17
4.2.3 La integración por la vía de la IED	18
5. IMPACTO DEL ACUERDO: UNA EVALUACIÓN PRELIMINAR	20
5.1 Evolución de las exportaciones de Chile al MERCOSUR	21
5.2 Evolución de las importaciones	22

## BIBLIOGRAFIA

## RESUMEN EJECUTIVO

### I. Tendencias macroeconómicas

Durante 1997 los países del MERCOSUR experimentaron una nueva aceleración en el ritmo de crecimiento económico y una caída en las tasas de inflación. Este favorable desempeño fue acompañado por una mejora en la posición fiscal y una estabilización de los tipos de cambio reales. Dado el papel central desempeñado por la política cambiaria como instrumento de control anti-inflacionario, la estabilización o mejora de los tipos de cambio reales constituye una buena noticia para la evolución futura de los desequilibrios externos. Esta cuestión adquiere particular importancia frente al deterioro experimentado por el saldo de la cuenta corriente en todos los países miembros.

Durante el segundo semestre del año los países del MERCOSUR fueron afectados por las turbulencias cambiarias y financieras que se iniciaron con la crisis de Tailandia en el mes de julio y continuaron con la caída de la bolsa de valores de Hong Kong y la crisis cambiaria y financiera de Corea del Sur a fines del mes de octubre. En toda la región, pero especialmente en Brasil, estos acontecimientos trajeron aparejada una pérdida de confianza en los activos domésticos y un aumento en las primas de riesgo. Estas repercusiones estimularon la adopción de severas medidas de ajuste monetario y fiscal, especialmente en Brasil. Estos desarrollos permiten anticipar que durante 1998 los países del MERCOSUR enfrentarán un escenario macroeconómico complejo.

Durante los últimos meses de 1997 el debate sobre la administración de las tensiones que podrían sobrevenir de un deterioro en las condiciones prevalecientes en la región (por ejemplo, a través de una modificación en las políticas cambiarias de uno o más miembros del MERCOSUR) volvió a adquirir intensidad. Las opciones examinadas en el debate público incluyeron desde el establecimiento de un mecanismo de salvaguardias para el comercio intrazona de carácter amplio o limitado a ocurrencias cambiarias (el Tratado de Asunción previó el fin del régimen de salvaguardias que rigió durante el período de transición, por lo que los países sólo tienen a disposición el régimen de salvaguardias de la OMC) hasta la fijación de criterios de convergencia macroeconómica “a la Maastricht”. Estas especulaciones han sido respondidas por las autoridades económicas con un incremento en el diálogo e intercambio de carácter informal.

### II. Comercio e Inversiones Extranjeras

Durante el año 1997 el comercio intra-regional continuó creciendo rápidamente, a un ritmo que duplicó la tasa de crecimiento de las exportaciones totales. No obstante, esta disparidad fue bastante menor que la registrada en el período 1991/96, cuando el ritmo de expansión del comercio intra-regional casi triplicó el de las exportaciones totales. Esta diferencia en los ritmos de crecimiento de las exportaciones según mercado de destino ha llevado la participación del comercio intra-regional en el comercio total a cerca del 25%.

Desde la firma del Tratado de Asunción en 1991 la dinámica de crecimiento de las exportaciones intra y extrazona del MERCOSUR no ha sido homogénea, lo que ha producido cambios importantes en su composición. Por cierto, estos cambios han sido muy influidos por el desempeño de las exportaciones brasileñas. No obstante, el impacto de estas últimas es bastante mayor sobre las exportaciones extrazona (a las que en 1996 Brasil contribuyó con casi un 70%) que sobre las exportaciones intrazona (donde la participación de Brasil no llega al 45%). Entre 1991 y 1996 la composición de las exportaciones extrazona del MERCOSUR experimentó cambios significativos, entre los que se destacan el aumento en la contribución del rubro de Alimentos y Bebidas (que pasó de representar el 13,6% de las exportaciones al resto del mundo a contribuir con casi la mitad) y la caída en la participación de los rubros de Minerales y Combustibles, Materias Primas

Agrícolas y Manufacturas. El cambio más destacado en el comercio intrazona, entretanto, fue el importante aumento (si bien desde una base modesta) en la contribución del rubro Petróleo y Combustibles. El resultado de estos cambios en la composición del comercio fue que, hacia fines del período, las exportaciones intrazona estaban bastante más concentradas en Manufacturas y Petróleo y Combustibles que las exportaciones hacia el resto del mundo.

Durante los últimos años los flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia los países del MERCOSUR experimentaron un significativo aumento. En efecto, durante 1996 los mismos alcanzaron un total estimado de US\$ 14,2 mil millones, equivalentes a un 37% de los flujos de IED hacia América Latina y el Caribe y a un 11% de los flujos totales hacia los países en desarrollo (PED). Durante 1996 Brasil fue el mayor receptor de IED en el MERCOSUR (y el segundo mayor entre los PED) con un monto total de US\$ 9,5 mil millones. Según información preliminar, este favorable desempeño continuó durante 1997.

Las perspectivas de los flujos de IED hacia la región para los próximos años son positivas. Según estimaciones oficiales argentinas, las inversiones anunciadas por empresas extranjeras para el período 1997/2000 alcanzan a alrededor de US\$ 14 mil millones anuales, lo que equivale al triple del valor promedio registrado en el período 1990/96. \* En el caso de Brasil las perspectivas para la IED también son favorables y se ven acrecentadas por las privatizaciones en curso hasta fin de siglo. Según estimaciones oficiales, la privatización de servicios públicos como la telefonía y electricidad atraerá alrededor de US\$ 30 mil millones en inversiones extranjeras entre 1997 y el año 2000, equivalentes a un 37% de la recaudación total estimada en concepto de privatizaciones para todo el período. Estas previsiones contrastan con el aporte realizado por el capital extranjero en los primeros seis años de vigencia del Programa Nacional de Privatizaciones, cuando alcanzó apenas un 13% de los recursos totales obtenidos. Una razón para este significativo aumento previsto en la participación del capital extranjero reside en la naturaleza de las privatizaciones que están por delante: en la mayoría de los casos se trata de actividades que enfrentan una severa restricción de oferta y requieren de tecnología moderna para ponerse a tono con una amplia demanda insatisfecha y las previsiones de crecimiento. Las inversiones previstas para el sector de telecomunicaciones (estimadas en US\$ 90 mil millones para telefonía fija y celular en los próximos cinco años) están induciendo paralelamente la radicación de productores de equipo, convirtiendo a Brasil en un importante centro productor de equipo de telecomunicaciones.

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

En enero de 1998 el MERCOSUR cumplió tres años desde su establecimiento formal como unión aduanera. Durante este período se han perfeccionado algunos mecanismos para permitir el libre comercio de bienes en la región y se ha avanzado en el establecimiento de algunas de las bases necesarias para el funcionamiento efectivo de la unión aduanera. En materia de acceso a los mercados se registraron importantes avances, aunque todavía subsisten cuestiones que no han recibido tratamiento satisfactorio para algunos de los Estados Parte, incluyendo las medidas unilaterales que afectan el comercio de bienes. Durante 1997 estas cuestiones adquirieron particular relevancia debido a la adopción de medidas con efectos sobre el comercio de bienes. Aún cuando en la mayoría de los casos los temas fueron resueltos a través de la negociación y la exclusión de los miembros del MERCOSUR de los efectos de las medidas, se han producido episodios de unilateralismo y falta de consulta previa.

---

\* La información proviene de la "Base de Inversiones" del Centro de Estudios para la Producción de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería.

En materia de regulación de las condiciones de competencia el progreso ha sido modesto. Durante 1997 no pudo concluirse la reglamentación del Protocolo sobre Defensa de la Competencia aprobado en diciembre de 1996 ni se avanzó sustancialmente en el tratamiento de las asimetrías en las políticas públicas que afectan la competitividad. El tratamiento efectivo de estas materias es necesario, si se desea garantizar un acceso efectivo y estable a los mercados.

#### **IV. Políticas comunes**

En contraste con los progresos por lo que toca a la libre circulación de bienes, en el curso de 1997 la implementación efectiva de políticas comunes no anotó grandes avances. El Arancel Externo Común (AEC) se incrementó transitoriamente en tres puntos porcentuales a fines de año, pero se dejó abierta la posibilidad de que cada país implemente dicha decisión como lo crea más conveniente, introduciendo nuevas brechas a la vigencia efectiva del AEC. Por otro lado, no se han registrado progresos en la adopción efectiva del Código Aduanero Común y se produjeron lentos avances en la implementación de los controles integrados de frontera, principalmente explicados por restricciones presupuestarias para encarar las obras de infraestructura requeridas. En diciembre de 1997 el Consejo Mercado Común (CMC) aprobó el marco normativo para elaborar el Reglamento Común Relativo a la Defensa Contra las Importaciones Objeto de Dumping Provenientes de Países No Miembros del MERCOSUR, como paso previo para la elaboración de este último.

#### **V. Armonización de Políticas y profundización**

En la Declaración de Río de Janeiro de abril de 1997 los presidentes de la Argentina y Brasil destacaron los temas del comercio de servicios y las compras gubernamentales como ejes para avanzar en el proceso de profundización del MERCOSUR. Este compromiso tuvo como resultado la firma del Protocolo sobre el Comercio de Servicios en la reunión del CMC realizada en Montevideo en el mes de diciembre de 1997 y la creación de un grupo *ad hoc* para ocuparse del tema de compras gubernamentales. Adicionalmente, se registraron algunos progresos en materia laboral y social (como la firma del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR), en materia educativa y cultural y en el plano institucional. En el campo del medio ambiente aún no se alcanzó el consenso para la firma del protocolo adicional respectivo.

#### **VI. Infraestructura**

El rápido crecimiento de las economías del MERCOSUR y la expansión acelerada del comercio intrazona han puesto en evidencia deficiencias en materia de infraestructura que prometen transformar a las inversiones en este sector en uno de los componentes más dinámicos del proceso de integración subregional. A la inadecuada infraestructura de transportes y comunicaciones que vincula a la región se agrega, además, un importante potencial de la integración energética que permita aprovechar de manera más eficiente la capacidad instalada y los recursos disponibles en la subregión. Estas demandas, junto con las restricciones fiscales que enfrentan los sectores públicos de los países de la subregión, abren un vasto potencial para la inversión privada, cuyo acceso ha sido facilitado por el proceso de privatización en curso en toda la región. Las inversiones en infraestructura con una perspectiva subregional también abren una importante área de acción para los bancos multilaterales de desarrollo y otras agencias de financiamiento público. Esto ha estado en la base de la propuesta de transformación del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) en un mecanismo financiero de desarrollo e integración con autonomía financiera, operativa, técnica y administrativa. Esta iniciativa se encuentra aún en estudio.



## **VII. Relaciones económicas externas**

El MERCOSUR está desarrollando una extensa agenda de negociaciones comerciales externas. Al examen del acuerdo preferencial por parte de la OMC se suman las negociaciones en curso en el marco de la ALADI con la Comunidad Andina y con México y la preparación de las negociaciones del ALCA y con la Unión Europea. Con respecto a las primeras no fue posible cumplir con el plazo del 31 de diciembre de 1997 para concluir la negociación de un acuerdo de libre comercio con la Comunidad Andina y de un acuerdo de plurilateralización de las preferencias bilaterales pre-existentes con México. En el marco del proceso del ALCA, el MERCOSUR ha continuado participando activamente en las reuniones preparatorias de viceministros de comercio, con miras a la reunión de ministros que se celebrará en San José de Costa Rica en marzo próximo y a la reunión cumbre de presidentes a realizarse en el mes de abril. Con relación a las negociaciones con la Unión Europea, prácticamente se ha concluido la etapa de “mapeamiento” de las relaciones comerciales entre ambos agrupamientos, actividad que cuenta con el apoyo de asistencia técnica del INTAL.

## **LA ASOCIACION ENTRE CHILE Y EL MERCOSUR: COSTOS Y BENEFICIOS A UN AÑO DE FUNCIONAMIENTO**

El análisis realizado permite augurar que el acuerdo de asociación entre Chile y el MERCOSUR será muy favorable para el desarrollo económico de Chile. Las ganancias que Chile puede anticipar de este acuerdo son más bien de naturaleza dinámica: es probable que el acuerdo estimule mayores flujos de inversión extranjera y mayores niveles de inversión nacional. Asimismo, deberá aumentar el comercio intraindustrial y promover ganancias por economías de escala.

A la vez, el acuerdo contribuirá a que las ventajas comparativas de Chile vayan desplazándose desde los recursos naturales hacia las manufacturas livianas, algunos bienes manufactureros sofisticados (el MERCOSUR es el mercado principal para las exportaciones chilenas de vehículos y autopartes) y los servicios modernos (servicios de ingeniería, servicios de utilidad pública, banca, finanzas, seguros). En estos últimos rubros, Chile ha desarrollado ventajas comparativas en la última década, la cual ya está explotando en otros países de la región a través de la Inversión Extranjera Directa (IED). Asimismo, una elevada proporción de las exportaciones chilenas de manufacturas ya tenían al MERCOSUR como su destino.

Es en estos sectores donde se concentran los aumentos de productividad y la complementación intraindustrial. El acuerdo de asociación con el MERCOSUR deberá dar un fuerte impulso a estos sectores de vanguardia de la economía chilena. Los nuevos flujos de comercio inducirán nuevos flujos recíprocos de inversión en manufacturas. Además, las inversiones extranjeras de empresas chilenas de servicios sin duda darán lugar a intensificados flujos de exportaciones de bienes y servicios a los países del MERCOSUR.

La experiencia del primer año de operación del acuerdo no hace sino confirmar las bondades que puede llegar a tener el acuerdo para Chile. Aunque el comercio Chile-MERCOSUR se vio impulsado por condiciones macroeconómicas favorables durante el año pasado, se puede constatar que las exportaciones chilenas que más se expandieron fueron efectivamente las que fueron beneficiadas con las desgravaciones más aceleradas y profundas. No fue necesariamente así para las importaciones chilenas desde el MERCOSUR, quizás porque el arancel chileno es ya bastante reducido y porque tanto el fuerte crecimiento de la demanda interna como la apreciación cambiaria real fueron muy favorables al aumento en las importaciones, aún de aquellos productos que el MERCOSUR puso en listas de excepción.

¿Qué probabilidad puede asignársele a que Chile ingrese al MERCOSUR como miembro pleno? El estancamiento en las negociaciones para que Chile ingrese al TLCAN y las nuevas dificultades que ya están apareciendo en el comercio de Chile con Asia (a raíz de la crisis financiera que azota a varios países de esa región) podrían acercar a Chile a sus nuevos socios del MERCOSUR. Sin embargo, los elevados aranceles del MERCOSUR para algunos bienes que Chile no produce y que son esenciales para su desarrollo y competitividad internacional (bienes de capital y material de transporte, por ejemplo) conspira contra esta opción. En la medida que las dos partes vayan acercándose en materia de política comercial, una integración más profunda entre ellas puede ser factible. Por el momento, es importante consolidar la relación y evitar medidas de excepción (tomadas por problemas macroeconómicos o de balanza de pagos) que puedan enturbiarla.

## **CAPITULO I. TENDENCIAS MACROECONOMICAS**

Durante 1997 los países del MERCOSUR experimentaron una nueva aceleración en el ritmo de crecimiento económico y una caída en las tasas de inflación. Este favorable desempeño fue acompañado por una mejora en la posición fiscal y una estabilización de los tipos de cambio reales. Dado el papel central desempeñado por la política cambiaria como instrumento de control anti-inflacionario, la estabilización o mejora de los tipos de cambio reales constituye una buena noticia para la evolución futura de los desequilibrios externos. Esta cuestión adquiere particular importancia frente al deterioro experimentado por el saldo de la cuenta corriente en todos los países miembros.

Durante 1997 las economías del MERCOSUR (especialmente Argentina, Brasil y Uruguay) también atravesaron por un período de sincronía en los ciclos económicos nacionales. Este hecho, agregado a la relativa estabilidad de las paridades bilaterales reales, permitió un crecimiento equilibrado del comercio intra-regional. No obstante, el rápido crecimiento de las importaciones brasileñas se convirtió en una fuente de estímulo para la demanda agregada de los restantes miembros del MERCOSUR.<sup>1</sup>

Durante el segundo semestre del año los países del MERCOSUR fueron afectados por las turbulencias cambiarias y financieras que se iniciaron con la crisis de Tailandia en el mes de julio y continuaron con la caída de la bolsa de valores de Hong Kong y la crisis cambiaria y financiera de Corea del Sur a fines del mes de octubre. En toda la región, pero especialmente en Brasil, estos acontecimientos trajeron aparejada una pérdida de confianza en los activos domésticos y un aumento en las primas de riesgo. Estas repercusiones estimularon la adopción de severas medidas de ajuste monetario y fiscal, especialmente en Brasil. Estos desarrollos permiten anticipar que durante 1998 los países del MERCOSUR enfrentarán un escenario macroeconómico complejo.

### **A. El desempeño macroeconómico en 1997**

Prosiguiendo con la tendencia a la aceleración en el crecimiento iniciada en 1996, durante 1997 el producto bruto interno (PBI) regional creció a una tasa anual del 4,8%, superior al 3,2% registrado en 1996 (tabla I.1). Si bien esta aceleración alcanzó a todos los países de la región, Argentina y Uruguay (las economías más severamente afectadas por la crisis mexicana en 1995) registraron los mayores índices de crecimiento. La economía argentina, que había iniciado su recuperación en el segundo trimestre de 1996 y la había acelerado a partir de mediados de ese año, cerró 1997 con una tasa de crecimiento cercana al 8% impulsada por la expansión de la inversión bruta fija y las exportaciones. A diferencia de lo que ocurrió en la anterior fase expansiva (1991/94) el consumo privado creció por debajo del PBI. Las turbulencias financieras y cambiarias en los países del sudeste de Asia comenzaron a hacer sentir sus efectos sobre la economía argentina en el último trimestre de 1997, anticipando una desaceleración del crecimiento para 1998.

Con una tasa de crecimiento estimada del 3,5%, la economía brasileña también cerró el año 1997 con una expansión ligeramente superior a la del año anterior. El dinamismo de la actividad económica fue mayor durante el primer semestre del año, cuando el PBI registró un ritmo de crecimiento del 4,3% respecto del mismo período del año anterior. La desaceleración experimentada durante el tercer trimestre (producto del agotamiento del ciclo de expansión liderado por la demanda de bienes de consumo durables y el deterioro e inestabilidad de las condiciones en el mercado de trabajo) continuó durante el último cuarto del año. Además, a fines de octubre las autoridades se vieron obligadas a adoptar severas medidas de restricción monetaria

---

<sup>1</sup> En el caso de Argentina, por ejemplo, mientras que durante los primeros nueve meses de 1997 las exportaciones con destino a Brasil crecieron a un ritmo de casi 17%, la absorción interna lo hizo a tasas cercanas al 10%.

para hacer frente a la crisis de confianza desatada por las turbulencias cambiarias y financieras en Corea del Sur. Pocos días después, y ante la evidencia de que las repercusiones de la crisis no podrían ser apenas controladas con aumentos en las tasas de interés, las autoridades brasileñas anunciaron un ambicioso programa de ajuste fiscal.<sup>2</sup>

**TABLA I.1**  
**MERCOSUR: DESEMPEÑO MACROECONOMICO**

Indicador	Participación 1996	1994	1995	1996	1997e	1998p
<b>FBI real</b>	<b>%</b>	<b>Tasa de crecimiento anual (%)</b>				
Argentina	27,44	7,5	-5,0	3,5	8,0	3,8
Brasil	69,90	5,8	3,9	3,1	3,5	0,8
Paraguay	0,89	2,9	4,5	1,0	2,5	3,4
Uruguay	1,77	6,4	-2,3	4,8	6,5	4,2
<b>MERCOSUR</b>	<b>100,00</b>	<b>6,3</b>	<b>1,4</b>	<b>3,2</b>	<b>4,8</b>	<b>1,7</b>
<b>Inflación (IPC, fin de período)</b>	<b>%</b>	<b>Tasa de crecimiento anual (%)</b>				
Argentina	27,44	3,9	1,6	0,1	-0,1a	1,9
Brasil	69,90	929,3	22,0	9,1	4,1a	4,2
Paraguay	0,89	18,3	10,6	8,2	5,4b	9,8
Uruguay	1,77	44,1	35,4	24,3	15,7a	13,1
<b>MERCOSUR</b>	<b>100,00</b>	<b>651,6</b>	<b>16,5</b>	<b>6,9</b>	<b>3,2</b>	<b>3,8</b>
<b>Balanza cuenta corriente</b>	<b>%</b>	<b>US\$ millones</b>				
Argentina	na	-9.363	-2.446	-4.005	-9.800	-12.128
Brasil	na	-1.153	-17.972	-24.347	-33.800	-26.999
Paraguay	na	-754	-495	-635	-820	-896
Uruguay	na	-439	-213	-296	-300	-354
<b>MERCOSUR</b>	<b>na</b>	<b>-11.709</b>	<b>-21.126</b>	<b>-29.283</b>	<b>-44.720</b>	<b>-40.377</b>
<b>Tipo de cambio real (deflactado por IPC)</b>	<b>%</b>	<b>Tasa de crecimiento anual (IV trim / IV trim, %)</b>				
Argentina	na	-0,6	0,9	3,0	1,5c	nd
Brasil	na	-35,1	-7,3	-2,0	2,7c	nd
Paraguay	na	-7,9	-5,0	1,2	1,9c	nd
Uruguay	na	-7,5	-6,5	1,5	2,4c	nd

Fuente: Los datos para el período 1994/97 fueron tomados de CEPAL, *Balace Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, 1997, excepto el tipo de cambio real que fue tomado de CEI, *Comercio Exterior Argentino*, octubre de 1997. Las previsiones para 1998 corresponden a *The Economist Intelligence Unit*.

Notas: e, Estimación preliminar; p, Previsión; a, Corresponde a la variación entre noviembre de 1996 y noviembre de 1997; b, Corresponde a la variación entre octubre de 1996 y octubre de 1997; c, Septiembre 1997; na, no se aplica; nd, no disponible.

El crecimiento estimado del 6,5% anotado por la economía uruguaya durante el año 1997 también fue liderado, como en el caso de Argentina, por la inversión bruta fija y las exportaciones. La fuerte expansión de la demanda agregada en Argentina y en Brasil contribuyeron a este proceso, principalmente hasta mediados de 1997. El aumento y abaratamiento del crédito destinado al consumo y el ligero incremento en el ingreso de los hogares también tuvieron influencias positivas sobre el consumo privado (Instituto de Economía [1997]). En contraste con los tres casos anteriores, durante 1997 la actividad económica en Paraguay fue adversamente

<sup>2</sup> El aumento en las tasas de interés desestimula la demanda interna pero genera mayores pagos de intereses sobre la deuda interna de corto plazo del sector público brasileño.

afectada por la crisis financiera y la subsecuente restricción de liquidez que se desató en junio de ese año. Si bien la gravedad de dicha crisis parece bastante menor que la de 1995, las restricciones crediticias afectaron negativamente a varios sectores impactando sobre el desempeño global de la economía. Estas influencias fueron parcialmente compensadas por el favorable desempeño de la agricultura que, con una tasa de crecimiento estimada para 1997 del 10%, se convirtió en el principal factor detrás de la ligera aceleración en el crecimiento registrada durante el año.

Nuevamente, y como ya había ocurrido en 1996, la aceleración en el ritmo de la actividad económica no fue un obstáculo para la caída de los registros de inflación. En efecto, durante 1997 la tasa de inflación de la región (medida por el índice de precios al consumidor) se contrajo en más del 50%, desde el 6,9% anotado en 1996 a apenas un 3,2% en 1997. Argentina fue el país con el mejor desempeño en la materia: por segundo año consecutivo el índice de precios al consumidor permaneció prácticamente estable. Brasil también experimentó un comportamiento muy positivo en materia inflacionaria: durante el período enero-noviembre el índice de precios al consumidor acumuló un incremento de sólo 4,1%. En el caso de Brasil, la fuerte desaceleración en el ritmo de crecimiento de los precios minoristas y su comportamiento *vis-a-vis* los precios mayoristas indican una mejora en los precios relativos de los bienes transables, así como una menor incidencia de los componentes inerciales que tradicionalmente desempeñaron un papel importante como factores de propagación de las presiones inflacionarias en ese país.

Los registros de inflación también se desaceleraron en Paraguay y Uruguay. En el primero de estos países este comportamiento fue ayudado por la crisis bancaria y la estabilización del tipo de cambio nominal. Durante los diez primeros meses de 1997 la tasa de inflación acumulada alcanzó el 5,4%, la que se compara favorablemente con el 8,2% anotado en 1996. Adicionalmente, dicho registro acumulado se anotó en el contexto de una tendencia a la desaceleración en el ritmo de crecimiento de los precios minoristas.

Durante 1997 Uruguay fue el único miembro del MERCOSUR con una tasa de inflación que se ubicó a niveles de dos dígitos. No obstante, la tendencia a la desaceleración es nítida: durante los primeros once meses de 1997 los precios minoristas acumularon un aumento total del 15,7% en comparación con un 24,3% en el año anterior. A pesar de esta tendencia a la desaceleración, los registros acumulados para todo el año probablemente superarán las previsiones oficiales de 15%. En el caso de Uruguay la utilización del tipo de cambio como ancla nominal también facilitó la reducción de la inflación a través del impacto sobre el precio de los bienes transables. Por otro lado, la convergencia entre el ritmo de devaluación del peso y la inflación minorista durante los dos últimos años ha estabilizado el valor real de la moneda local, después de la apreciación experimentada en el período 1991/93 (tabla I.1).

Paralelamente con la aceleración del crecimiento y la reducción de la inflación, durante 1997 las economías del MERCOSUR experimentaron un significativo aumento de sus desequilibrios externos. En efecto, el déficit agregado en la balanza de transacciones corrientes creció casi 50% respecto a los niveles alcanzados el año anterior, llegando a casi US\$ 45 mil millones. El déficit de Argentina (que según estimaciones privadas habría alcanzado los US\$ 9,8 mil millones, equivalentes a 2,8% del PBI) fue el que experimentó el mayor crecimiento relativo. Esta ampliación de los desequilibrios corrientes se explica por el fuerte aumento en el déficit comercial debido al rápido crecimiento de las importaciones. En efecto, en el caso de Argentina en los primeros diez meses de 1997 éstas se expandieron a una tasa cuatro veces mayor que las exportaciones (25% en comparación con algo más del 6%).

Aunque el aumento en el déficit de transacciones corrientes de Brasil fue proporcionalmente menor que el de Argentina, durante 1997 alcanzó un total de casi US\$ 34 mil millones, equivalentes a más del 4% del PBI. Como en el caso de Argentina, el aumento en el déficit comercial explica alrededor de la mitad del deterioro en la balanza de transacciones corrientes. En el caso de Brasil las importaciones también crecieron a un ritmo

superior (15,7%) al de las exportaciones (8,2%), aunque la divergencia fue menos notable que en el caso de Argentina. También en contraste con la experiencia de Argentina, el crecimiento de las exportaciones experimentó una aceleración. En efecto, durante 1997 las exportaciones totales de Brasil habrían registrado una tasa de crecimiento de dos dígitos por primera vez desde 1994.

El rápido crecimiento de los desequilibrios en cuenta corriente en las dos mayores economías del MERCOSUR constituye un indicador de fragilidad externa que coloca a ambos países en una posición vulnerable frente a la ocurrencia de *shocks* exógenos. Además, en el mediano plazo dicha tendencia limita las posibilidades de crecimiento sostenido. Esto no fue un problema durante la primera parte de 1997 debido a las favorables condiciones prevalecientes en los mercados financieros internacionales. En efecto, durante los primeros tres trimestres del año las autoridades argentinas y brasileñas no encontraron dificultades para financiar sus desequilibrios en transacciones corrientes e incluso en ambos casos se registró un aumento en el stock de reservas internacionales. Hacia el mes de septiembre, antes de agravarse la situación en los mercados asiáticos, las reservas internacionales de Argentina (US\$ 20,4 mil millones) cubrían aproximadamente siete meses de importaciones de bienes y servicios reales, mientras que Brasil (con reservas internacionales cercanas a los US\$ 60 mil millones) tenía una situación aún más confortable, con una cobertura de nueve meses de importaciones. No obstante, como lo demostraron los eventos del mes de noviembre, los cambios de cartera estimulados por modificaciones en las expectativas de los inversores extranjeros y domésticos tienen un alto potencial desestabilizador en el señalado cuadro de fragilidad externa. De hecho, y a pesar de la acumulación de reservas internacionales experimentada durante los primeros nueve meses del año, los ataques especulativos sobre la moneda doméstica explican que Brasil cerrara el año 1997 con una pérdida estimada de reservas de alrededor de US\$ 8 mil millones.

También en el caso de Paraguay el desequilibrio en cuenta corriente aumentó (de US\$ 625 a US\$ 820 millones) como consecuencia del deterioro de la balanza comercial. Mientras que durante 1997 las exportaciones paraguayas se mantuvieron estables, las importaciones crecieron en casi 4%. En el caso de Uruguay la balanza en cuenta corriente se mantuvo prácticamente sin cambios, con un desequilibrio en torno a los US\$ 300 millones. Durante los primeros nueve meses del año las exportaciones uruguayas crecieron en más del 15%, en comparación con un crecimiento del 11,2% para las importaciones. El rápido crecimiento de las exportaciones uruguayas está en buena medida explicado por el comportamiento de la demanda brasileña y argentina, los dos mayores mercados de destino de las exportaciones uruguayas. Brasil y Argentina absorben, conjuntamente, casi el 50% de las ventas uruguayas totales al exterior.

## **B. La evolución de la política macroeconómica**

En los últimos años las economías del MERCOSUR, especialmente las dos mayores, han experimentado una significativa convergencia en la orientación general de sus políticas macroeconómicas. En efecto, los gobiernos tanto de Brasil como de Argentina han privilegiado la reducción (o el mantenimiento de bajos registros) de inflación, utilizando el tipo de cambio nominal -bajo distintos mecanismos institucionales- como ancla del sistema de precios. Paralelamente, en ambos países se desarrollaron políticas de ajuste y reforma de los regímenes fiscales que incluyeron ambiciosos programas de privatización. Esta orientación común de la política macroeconómica trajo consecuencias y planteó dilemas de política económica similares en ambos países. La evolución del tipo de cambio real y el comportamiento del mercado de trabajo y el sector externo se colocaron, así, como preocupaciones compartidas por ambas administraciones.

Sin embargo, detrás de esta convergencia global pueden advertirse diferencias de ritmo e intensidad en la evolución del proceso de reformas. Durante 1997 las autoridades económicas argentinas canalizaron sus energías a asegurar el financiamiento requerido para el sector público, mejorar el perfil del endeudamiento

externo y estimular la consolidación y fortalecimiento del sistema bancario. En los tres campos los resultados fueron satisfactorios. Aprovechando las favorables condiciones prevalecientes en los mercados financieros internacionales, durante los primeros nueve meses del año, las autoridades llevaron adelante una activa política de captación anticipada de fondos. Esta estrategia las colocó en una buena posición para afrontar sin mayores sobresaltos las turbulencias financieras del último trimestre del año. Del mismo modo, la operación de canje de títulos Brady y la extensión del plazo de las nuevas emisiones de deuda pública permitió consolidar la estrategia de alargamiento de su perfil de vencimientos. Por último, a través de distintos mecanismos (facilidades de crédito contingente contratadas con bancos del exterior, adopción de estrictos requisitos de capital y reservas, implementación de criterios rigurosos de supervisión bancaria y estímulo a la concentración) se fortaleció el sistema financiero de manera importante en comparación con la situación existente al momento de la crisis del peso mexicano de diciembre de 1994.

La situación prevaleciente en Brasil es algo diferente de la de Argentina. En parte, esto se explica por la distinta etapa que atraviesa ese país en el proceso de estabilización y reforma. Por una parte, el Plan Real fue puesto en marcha tres años después que el Plan de Convertibilidad. Por la otra, el sistema político e institucional brasileño han impreso una mayor lentitud al proceso de reformas, especialmente en el plano fiscal. Hasta el último trimestre de 1997 la estrategia macroeconómica del gobierno brasileño parecía ser la de mantener la economía en un ritmo de expansión moderado (a fin de contener los desequilibrios en cuenta corriente) y consolidar bajos registros de inflación. Dados los obstáculos para imponer nuevas medidas de reforma y ajuste fiscal con la composición del Congreso prevaleciente y en un contexto pre-electoral, esta estrategia parecía tener como principal objetivo “ganar tiempo” hasta las próximas elecciones presidenciales. Una consecuencia de este enfoque era el exceso de responsabilidad que recaía sobre la política monetaria, lo que a su vez se reflejaba en altas tasas reales de interés. También con el objetivo de contener la ampliación del desequilibrio externo las autoridades implementaron una serie de medidas orientadas a desestimular las importaciones (restricciones al financiamiento), favorecer las exportaciones (créditos a la exportación) y promover la radicación de inversiones en algunos sectores (como el automotriz y de telecomunicaciones).

La crisis de Corea en el mes de octubre produjo una severa crisis de confianza. Pero las autoridades económicas brasileñas reaccionaron rápidamente con medidas de restricción monetaria (que produjeron una duplicación de las tasas de interés) y el anuncio de un paquete fiscal que incluyó 51 medidas -algunas de las cuales requieren aprobación legislativa con el objetivo de generar ahorros estimados entre 2,3% y 2,5% del PBI (US\$ 18 mil millones). Las nuevas medidas tuvieron éxito en contener la crisis de confianza y permitieron mantener inalterada la orientación general de la política cambiaria, a su vez el principal pilar del proceso de estabilización. El costo fue una fuerte desaceleración en el ritmo de la actividad económica, la que se prevé que se prolongará durante los primeros meses de 1998. Las autoridades esperan que, si el contexto internacional se estabiliza, la economía brasileña comenzará su recuperación a mediados del próximo año. Las perspectivas de la economía brasileña en el corto y mediano plazo se ven favorecidas por el vasto potencial de financiamiento externo que aún reservan las privatizaciones pendientes o en curso. Por otro lado, y a pesar de las señaladas turbulencias financieras, la economía brasileña ha continuado siendo un destino muy atractivo para la inversión extranjera directa. En efecto, ya en 1996 Brasil se había convertido en el segundo mayor receptor de IED entre los países en desarrollo, sólo superado por China.

En cualquier caso, tanto en Argentina como en Brasil la situación fiscal ha tendido a mejorar durante el año, como lo reflejan las caídas en los desequilibrios del sector público (como porcentaje del PBI) (tabla I.2). En el caso particular de Brasil, la carga del servicio de la deuda pública (principalmente doméstica) es un factor que presiona negativamente sobre el desempeño de las cuentas fiscales que tenderá a agravarse como consecuencia del reciente aumento en las tasas de interés. En los casos de Uruguay y Paraguay, en contraste, el desequilibrio del sector público ha continuado en aumento, aunque por razones distintas. En el primero de esos países las autoridades económicas han continuado priorizando la reforma del sector público y del régi-

men de seguridad social, lo que en el corto plazo ha tenido un impacto negativo sobre las finanzas públicas. En efecto, las autoridades uruguayas han tenido éxito en mantener la tendencia a la reducción del déficit público cuando éste se ajusta por los costos de la reforma fiscal. En el caso de Uruguay la política económica ha seguido otorgando una elevada prioridad a la reducción de la inflación, utilizando para ello la disminución en la tasa de deslizamiento de la banda cambiaria. Durante 1997 la pauta de tasa de devaluación se ajustó hacia la baja en tres ocasiones, acompañando el descenso deseado en los índices de inflación minorista.

**TABLA I.2**  
**MERCOSUR: INDICADORES FISCALES**

Déficit del sector público	% del PBI			
	1994	1995	1996	1997e
Argentina (SPNFN)	-0,1	-0,5	-1,7	-1,4
Brasil (SPNF)	1,1	-4,9	-3,9	-2,7
Paraguay (GC)	1,0	-0,3	-0,8	-1,5
Uruguay (SPNF)	-2,5	-1,3	-1,2	-1,5

Fuente: CEPAL, *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, diciembre 1997.

Notas: SPNFN, Sector público nacional no financiero; SPNF, Sector público no financiero; GC, Gobierno central; e, Estimado

En contraste con el caso de Uruguay, en Paraguay el proceso de reformas ha experimentado algunas demoras asociadas al contexto político. Las cuentas fiscales se han deteriorado como consecuencia de menores ingresos impositivos, aumentos de salarios para los maestros y los efectos de la crisis bancaria. La política monetaria, entretanto, fue muy influida por los efectos de la crisis bancaria de 1995 y junio de 1997. Las elecciones presidenciales programadas para mayo de 1998 podrán despejar algunas de las incertidumbres que se levantan sobre la evolución futura del proceso de reformas en Paraguay.

### C. La transmisión de influencias macroeconómicas

Las influencias macroeconómicas entre países se transmiten a través del comercio de bienes y activos y el movimiento de factores de producción. Su intensidad depende del grado de integración alcanzado y del carácter de las políticas adoptadas por los gobiernos, especialmente en materia cambiaria (Genberg y Nadal Simone [1993]). En el caso particular del MERCOSUR, dadas las restricciones que aún subsisten al comercio de activos (especialmente en el caso de Brasil) y al movimiento de factores, el principal vehículo de incremento de la interdependencia macroeconómica ha sido el aumento de los flujos de comercio. En efecto, entre 1991 y 1997 las exportaciones intrazona más que duplicaron su participación en el PBI, desde el 0,86% al 1,8%. Como puede verse en la tabla I.3, no obstante ser todavía modesta, esta participación muestra una clara tendencia al crecimiento.

Las diferencias de tamaño que caracterizan a las economías del MERCOSUR plantean limitaciones estructurales al desarrollo de vínculos de interdependencia con una intensidad relativamente simétrica. Esta situación es particularmente evidente por lo que se refiere a las dos economías menores, que conjuntamente contribuyen con menos del 3% del PBI regional. Pero esta asimetría también caracteriza, aunque de manera menos marcada, el vínculo entre Brasil y Argentina: en efecto, la economía brasileña tiene un tamaño (medido por los respectivos PBI) de dos veces y media el de la argentina. Aún cuando este indicador no refleja de manera adecuada el potencial de mercado (el ingreso per cápita de Argentina duplica el brasileño y se halla mejor distribuido), resulta ilustrativo a los efectos de caracterizar la naturaleza de los vínculos de interdependencia.



**TABLA I.3**  
**MERCOSUR: PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES INTRAZONA EN EL PBI**  
**(porcentajes)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997e
Argentina	1,04	1,00	1,43	1,70	2,41	2,66	2,86
Brasil	0,60	1,09	1,24	1,06	0,88	0,98	1,17
Paraguay	4,18	3,78	4,16	4,36	5,17	6,95	7,48
Uruguay	5,58	4,74	4,89	5,50	5,59	6,05	6,67
<b>Total MERCOSUR</b>	<b>0,86</b>	<b>1,16</b>	<b>1,40</b>	<b>1,39</b>	<b>1,42</b>	<b>1,58</b>	<b>1,80</b>

Fuente: elaboración propia en base a FMI, *International Financial Statistics* y DATAINTAL.

Nota: e, estimación

Para las dos economías menores del MERCOSUR la importancia de sus vínculos con las economías vecinas puede advertirse claramente en la elevada concentración de su comercio de bienes y servicios y, en el caso de Uruguay, en su papel tradicional (más activo en el pasado que en tiempos recientes) como plaza financiera *off-shore*. En efecto, Uruguay destina a sus dos vecinos mayores algo menos de la mitad de sus exportaciones totales, mientras que Paraguay hace lo propio con casi el 60%. En el caso de Uruguay, además, los ingresos por servicios turísticos (especialmente demandados por residentes argentinos) constituyen un porcentaje no despreciable de los ingresos corrientes de divisas. Estas vinculaciones, algunas de las cuales se han acrecentado desde la puesta en marcha del MERCOSUR, no son nuevas. Por el contrario, en ambos países existe familiaridad con la idea de que los acontecimientos que tienen lugar en las dos economías vecinas son una variable de gran importancia para caracterizar el contexto externo dentro del cual aquéllas se desenvuelven.

Los vínculos de Argentina con Brasil tienen algunas peculiaridades que los distinguen de los de las economías menores, así como también de los vínculos que la economía brasileña mantiene con sus socios del MERCOSUR. El tamaño de la economía argentina es de poco más de un tercio del de la economía brasileña. Como ya se dijo, esto limita inevitablemente la simetría potencial de los vínculos de interdependencia que pueden establecerse entre ambos países. La apertura unilateral y el establecimiento del MERCOSUR ha producido un fuerte aumento en los vínculos económicos de Argentina con Brasil, convirtiendo la intensidad de dicha vinculación en un hecho novedoso. Entre 1991 y 1997 el mercado brasileño pasó de representar un 12,7% de las exportaciones argentinas totales, a absorber casi un 30%. En algunas actividades dicha participación está muy por encima del promedio, como ocurre con el sector automotriz, donde más de un 90% de las exportaciones argentinas se dirige a Brasil.<sup>3</sup> Naturalmente, este crecimiento en la importancia de la economía brasileña para Argentina ha atraído la atención de analistas y formuladores de política, dando origen al polémico término de “*brasildependencia*”. Las turbulencias en los mercados cambiarios y bursátiles del sudeste de Asia en los últimos meses de 1997 y sus repercusiones sobre la economía brasileña, dieron especial realce a este tema en el debate público.

La magnitud de los efectos sobre la economía argentina de *shocks* reales transmitidos a través de las exportaciones a Brasil depende de varios factores, entre los que destacan las elasticidades de demanda, el grado de dependencia del mercado brasileño y la facilidad con la que éste puede sustituirse por otros mercados de destino. Un examen de la composición de las exportaciones argentinas a Brasil sugiere que los productos más sensibles se concentran en el rubro de equipo de transporte, donde los bienes se caracterizan por una alta elasticidad ingreso, exhiben una fuerte concentración en el mercado brasileño (alrededor del 90% de las exportaciones argentinas tienen ese destino) y son de difícil redireccionamiento a otros mercados (debido a

<sup>3</sup> En los primeros ocho meses de 1997 las exportaciones de material de transporte contribuyeron con un 26,2% de las exportaciones argentinas totales. Además, fueron uno de los rubros de mayor dinamismo exportador.

las características del flujo de comercio generado, fuertemente influido por el acuerdo bilateral y los regímenes especiales de promoción sectorial). Las exportaciones de equipo de transporte a Brasil representan algo más del 7% de las exportaciones argentinas totales. Otros productos que por su alta concentración en el mercado brasileño (más del 40% de las exportaciones totales del rubro) podrían presentar dificultades, son los textiles y confecciones, el calzado, las máquinas y aparatos eléctricos, el papel y cartón, los productos químicos, los lácteos y huevos, las frutas secas o procesadas, los pescados y mariscos elaborados y los preparados de hortalizas, legumbres y frutas. No obstante, las exportaciones de todos estos productos no representan más del 7% de las exportaciones argentinas totales. El resto de las exportaciones a Brasil (algo más del 50%) o están escasamente concentradas en ese mercado o bien se trata de *commodities* (como los combustibles o los cereales) que tienen una baja elasticidad de demanda o son colocables en otros mercados con relativa facilidad.<sup>4</sup>

La situación de la economía brasileña es distinta a la de sus tres socios menores del MERCOSUR. Por la dimensión relativa de su economía, las relaciones de interdependencia de Brasil con los vecinos son tenues, aunque crecientes. De acuerdo a estimaciones preliminares, las exportaciones brasileñas al MERCOSUR representaron apenas 17% de las exportaciones totales de 1997, equivalentes a 1,2% del PBI. Por otro lado, las economías vecinas no han sido fuentes importantes de inversión extranjera por razones tanto de tamaño relativo como de la posición de receptoras netas de capitales externos que exhiben las cuatro economías del MERCOSUR. No obstante estas limitaciones estructurales, los vínculos de la economía brasileña con las economías vecinas, y especialmente con la argentina, han experimentado un aumento importante. Para algunos sectores el mercado regional se ha transformado en un destino importante y ha sido uno de los destinos de mayor dinamismo: durante 1997, por ejemplo, la recuperación de las exportaciones brasileñas de productos manufacturados encontró en el MERCOSUR uno de los principales estímulos (Instituto de Pesquisa Economica Aplicada [1997]). Por otra parte, ciertas actividades, y en particular la industria automotriz, están firmemente embarcadas en un proceso de especialización en el que el ámbito regional (y especialmente el vínculo con Argentina) desempeña un papel clave.

En resumen, los vínculos económicos entre los países del MERCOSUR se caracterizan por tres atributos. En primer lugar, por su distinta intensidad debida a diferencias en el tamaño relativo de las economías. En segundo lugar, por la tendencia al aumento en dicha intensidad, especialmente entre las dos mayores economías. Finalmente, porque allí donde existen, los vínculos de interdependencia que se han establecido tienen un carácter asimétrico. Esta configuración crea una brecha en los incentivos nacionales para coordinar políticas. La administración de las tensiones que se derivan de esa brecha constituye uno de los principales desafíos del MERCOSUR.

Durante los últimos meses de 1997 volvió a adquirir intensidad el debate sobre la administración de las tensiones que podrían sobrevenir de un deterioro en las condiciones prevalecientes en la subregión (por ejemplo, a través de una modificación en las políticas cambiarias de uno o más miembros del MERCOSUR). Las opciones examinadas en el debate público incluyeron desde el establecimiento de un mecanismo de salvaguardias para el comercio intrazona de carácter amplio o limitado a ocurrencias cambiarias (el Tratado de Asunción previó el fin del régimen de salvaguardias que rigió durante el período de transición, por lo que los países sólo tienen a disposición el régimen de salvaguardias de la OMC) hasta la fijación de criterios de convergencia macroeconómica “a la Maastricht”. Estas especulaciones han sido respondidas por las autoridades económicas con un incremento en el diálogo e intercambio de carácter informal.

---

<sup>4</sup> Las exportaciones uruguayas a Brasil, por su parte, están concentradas en productos agropecuarios elaborados que en general tienen una baja elasticidad de demanda. Los efectos de demanda serían probablemente más severos en el sector textil, productos plásticos y químicos y en la industria automotriz, sectores que representan alrededor del 25% de las exportaciones uruguayas a Brasil.

La convergencia en el desempeño macroeconómico (en el sentido de indicadores monetarios y fiscales con tendencias similares) fue resultado de consideraciones internas y restricciones externas. Al mismo tiempo, la convergencia en las prioridades de política de los gobiernos (especialmente en los dos mayores) y, en particular, la importancia asignada a la estabilización del nivel de precios y al papel de la política cambiaria como instrumento anti-inflacionario, proporcionaron una comunidad de objetivos y desempeños, incluyendo una relativa estabilización de las paridades bilaterales reales. Sin embargo, y a pesar de esta convergencia “exógena”, los Estados Parte muestran considerables diferencias en su institucionalidad cambiaria y monetaria (traduciendo diferentes preferencias en torno a *trade-offs* de política) y en la solidez de las instituciones de gestión de la política pública. Estas diferencias probablemente no desaparecerán en el corto plazo.

## **CAPITULO II. EVOLUCION DEL COMERCIO Y DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS**

Como se señaló en números anteriores de este Informe, el MERCOSUR se distingue por dos tendencias en materia comercial. La primera es el rápido aumento de los flujos intra-regionales de intercambio, el que se ha reflejado en un importante incremento en la participación de la subregión en el comercio exterior global de los países miembros. En efecto, entre 1991 y 1996 las exportaciones intra-regionales como proporción de las exportaciones totales pasaron del 11,1% (US\$ 5,1 mil millones) al 22,7% (US\$ 17 mil millones). Durante el año 1997 esta tendencia se mantuvo, ya que la subregión aumentó su participación en las exportaciones totales al 24,7%, con un valor estimado para el comercio intra-regional de cerca de US\$ 20 mil millones. Este desempeño fue muy influido por el comportamiento de las dos economías mayores del MERCOSUR, cuyo comercio recíproco representa casi tres cuartas partes del comercio intra-regional.

La segunda tendencia característica del MERCOSUR desde su puesta en marcha es la fuerte reducción de la protección, no sólo con respecto a la subregión, sino también al resto del mundo. Esta reducción de la protección es explicada por los programas de liberalización unilateral que los países miembros pusieron en marcha paralelamente al avance del proceso de integración subregional desde inicios de los noventa. La liberalización unilateral de los regímenes comerciales, junto con la apreciación real de las monedas domésticas, explican el rápido crecimiento de las importaciones extra-zona (a un ritmo de casi 20% anual), el que casi triplica la tasa de crecimiento del comercio mundial (7,8% en el mismo período). Este desempeño despeja algunas preocupaciones generadas en torno al potencial de desvío de comercio y sus efectos sobre el bienestar de los países miembros y el resto del mundo.

### **A. El comercio exterior en 1997**

Durante el año 1997 el comercio intra-regional continuó creciendo rápidamente (tabla II.1) y a una tasa mayor que las exportaciones globales. En efecto, las exportaciones intra-regionales crecieron a un ritmo que duplicó la tasa de crecimiento de las exportaciones totales. No obstante, esta disparidad fue bastante menor que la registrada en el período 1991/96, cuando el ritmo de expansión del comercio intra-regional casi triplicó el de las exportaciones totales. Esta diferencia en los ritmos de crecimiento de las exportaciones según mercado de destino ha llevado la participación del comercio intra-regional en el comercio total a cerca del 25%.

Durante 1997 las exportaciones intra-regionales de Brasil fueron las que crecieron más rápidamente (23,1%), seguidas por las de Uruguay y Argentina. Este desempeño implica que durante el año pasado la importancia de la subregión como mercado de destino para las exportaciones brasileñas alcanzó una participación sin precedentes del 17,1%, incrementando en casi una vez y media los registros de comienzos de la década (el mayor aumento experimentado por un miembro del MERCOSUR). En contraste, y a diferencia de lo que ocurrió en los últimos años, durante 1997 las exportaciones paraguayas al MERCOSUR crecieron a un ritmo más lento que las exportaciones al resto del mundo.

**TABLA II.1**  
**MERCOSUR: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES SEGUN DESTINO**  
**(US\$ millones y porcentajes)**

	1991	1996	1997e	crecim . anual 1991/96	crecim . anual 1997
<b>Argentina</b>					
Tota l	11.975,9	23.810,4	25.443,1	14,7%	6,9%
Exporta ciones a l M ERCOSU R	1.976,8	7.921,8	9.217,2	32,0%	16,3%
Exporta ciones a l Resto del m u ndo	9.999,1	15.888,6	16.225,9	9,7%	2,1%
Partic. del M ERCOSU R en el Tota l	16,5%	33,3%	36,2%	101,7%a	119,3%b
<b>Brasil</b>					
Tota l	31.623,6	47.745,4	53.030,0	8,6%	11,1%
Exporta ciones a l M ERCOSU R	2.308,6	7.305,2	9.047,1	25,9%	23,1%
Exporta ciones a l Resto del m u ndo	29.315,0	40.440,2	43.982,9	6,6%	8,8%
Partic. del M ERCOSU R en el Tota l	7,3%	15,3%	17,1%	109,6%a	134,3%b
<b>Paraguay</b>					
Tota l	736,9	1.043,5	1.171,8	7,2%	12,3%
a l M ERCOSU R	259,3	660,1	726,1	20,5%	10,0%
a l Resto del M u ndo	477,6	383,4	445,7	-4,3%	16,2%
Participa ción del M ERCOSU R	35,2%	63,3%	62,0%	79,8%a	76,1%b
<b>Uruguay</b>					
Tota l	1.574,1	2.398,3	2.622,3	8,8%	9,3%
a l M ERCOSU R	557,6	1.150,5	1.348,3	15,6%	17,2%
a l Resto del m u ndo	1.016,5	1.247,8	1.274,0	4,2%	2,1%
Participa ción del M ERCOSU R	35,4%	48,0%	51,4%	35,6%a	45,2%b
<b>M ERCOSU R</b>					
Tota l	45.910,6	74.997,6	82.267,2	10,3%	9,7%
a l M ERCOSU R	5.102,3	17.037,6	20.338,7	27,3%	19,4%
a l Resto del m u ndo	40.808,3	57.960,0	61.928,5	7,3%	6,8%
Participa ción del M ERCOSU R	11,1%	22,7%	24,7%	104,5%a	122,5%b

Fuente: DATAINTAL

Notas: e, Estimación; a, Variación acumulada 1991/96; b, Variación acumulada 1991/97

La tabla II.2 muestra la matriz del comercio intra-regional para el período enero/septiembre de 1997, para el que existe información oficial desagregada. Argentina fue el mercado de destino de más rápido crecimiento debido a la alta tasa de expansión de las importaciones totales, a su vez estimulada por el rápido crecimiento de la demanda agregada. Brasil, cuyas exportaciones a Argentina crecieron en casi un tercio durante el período, fue la economía que más aprovechó este desempeño. De hecho, las exportaciones brasileñas a Argentina triplicaron la tasa de crecimiento de las exportaciones brasileñas totales.

Brasil fue la segunda economía más dinámica como mercado de destino para las exportaciones intra-regionales. En efecto, las exportaciones argentinas y uruguayas hacia Brasil crecieron bastante más rápido que las exportaciones totales de esos países, aumentando la importancia del mercado brasileño como destino para la exportación. Durante los primeros nueve meses de 1997 el mercado brasileño absorbió el 29,6% de las exportaciones argentinas y el 37,1% de las exportaciones uruguayas. A pesar que las exportaciones de Paraguay a Brasil crecieron a un ritmo menor que las exportaciones totales de ese país, Paraguay continúa siendo la economía del MERCOSUR más intensamente vinculada comercialmente con Brasil, hacia donde se dirigió el 47,9% de las exportaciones totales.

**TABLA II.2**  
**MERCOSUR: EXPORTACIONES INTRA-REGIONALES**  
**(enero/septiembre de 1997)**

ORIGEN	DESTINO:	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR	Mundo
<b>Argentina</b>							
Valor (US\$ millones)		na	5.627,4	426,9	520,9	6.575,2	19.001,4
Tasa de crecimiento anual (%)		na	19,4	2,2	4,9	16,8	6,9
<b>Brasil/a</b>							
Valor (US\$ millones)		5.572,4	na	1.178,4	699,8	7.450,6	44.478,1
Tasa de crecimiento anual (%)		30,7	na	9,3	3,7	23,8	11,1
<b>Paraguay</b>							
Valor (US\$ millones)		81,9	450,6	na	32,5	565,0	940,8
Tasa de crecimiento anual (%)		10,8	11,6	na	-9,5	10,0	12,3
<b>Uruguay</b>							
Valor (US\$ millones)		218,8	651,2	40,6	na	910,6	1.755,7
Tasa de crecimiento anual (%)		13,7	18,0	23,4	na	17,2	9,3
<b>MERCOSUR</b>							
Valor (US\$ millones)		5.873,1	6.729,2	1.645,9	1.253,2	15.501,4	66.176,0
Tasa de crecimiento anual (%)		29,7	18,7	8,2	3,8	19,8	9,8

Fuente: DATAINTAL

Notas: a, los datos para Brasil corresponden al período enero/octubre; na, no se aplica.

Un análisis más desagregado de la evolución del comercio bilateral Argentina-Brasil (que contribuye con casi tres cuartas partes del comercio intra-regional total) durante los primeros nueve meses de 1997, permite identificar sus principales fuentes de dinamismo. Los vehículos automotores de pasajeros y los bienes de capital fueron las importaciones argentinas provenientes de Brasil que crecieron más rápidamente (134,5% y 61,4%, respectivamente). Por su parte, las exportaciones argentinas de manufacturas de origen industrial con destino a Brasil crecieron en cerca del 41%, más que duplicando la tasa de crecimiento de las exportaciones totales. Las manufacturas de cuero (88,2%), el calzado y sus partes componentes (74,7%) y el material de transporte (66%) fueron los rubros de mayor dinamismo. En los nueve primeros meses de 1997 las exportaciones argentinas a Brasil de material de transporte representaron más de la mitad de las exportaciones de manufacturas de origen industrial y más del 28% de las exportaciones totales.

De acuerdo a datos estimados para 1997, la configuración de los saldos comerciales bilaterales del MERCOSUR incluye un balance superavitario para Argentina (ligeramente superior a los US\$ 2 mil millones -base FOB) y déficits para Brasil, Paraguay y Uruguay. El superávit de Argentina en sus transacciones con el MERCOSUR es equivalente al 22% de sus exportaciones totales a la región y algo más de la mitad se explica por el saldo del comercio con Brasil. El resto del superávit se distribuye en proporciones similares entre Paraguay y Uruguay, economías con las que Argentina registra significativos superávits como proporción del comercio. Estos resultados contrastan con el déficit comercial agregado que Argentina anotó durante el año 1997 (estimado en alrededor de US\$ 4,5 mil millones).

El déficit comercial de Brasil con sus socios del MERCOSUR alcanzó los US\$ 400 millones y fue resultado de saldos negativos en el comercio con Argentina y Uruguay y un considerable superávit (equivalente al 60% de las exportaciones hacia ese país) con Paraguay. Para Uruguay las transacciones intra-regionales también registraron un saldo deficitario durante 1997, especialmente como consecuencia del balance del comercio con Argentina. Aún cuando existen deficiencias de registro, Paraguay es el país que anota el mayor déficit en las transacciones intra-regionales (US\$ 1,4 mil millones), equivalente a casi el doble de las exportaciones paraguayas registradas a la subregión (US\$ 726 millones).

## B. Cambios en la composición del comercio

Desde la firma del Tratado de Asunción en 1991 la dinámica de crecimiento de las exportaciones intra y extrazona del MERCOSUR no ha sido homogénea, lo que ha producido cambios importantes en su composición. Por cierto, estos cambios han sido muy influidos por el desempeño de las exportaciones brasileñas. No obstante, el impacto de estas últimas es bastante mayor sobre las exportaciones extrazona (a las que en 1996 Brasil contribuyó con casi un 70%) que sobre las exportaciones intrazona (donde la participación de Brasil no llega al 45%). Entre 1991 y 1996 la composición de las exportaciones extrazona del MERCOSUR experimentó cambios significativos, entre los que destacan el aumento en la contribución del rubro de Alimentos y Bebidas (que pasó de representar el 13,6% de las exportaciones al resto del mundo a contribuir con casi la mitad) y la caída en la participación de los rubros de Minerales y Metales, Materias Primas Agrícolas y Manufacturas. El cambio más destacado en el comercio intrazona, entretanto, fue el importante aumento (si bien desde una base modesta) en la contribución del rubro Petróleo y Combustibles. El resultado de estos cambios en la composición del comercio fue que, hacia fines del período, las exportaciones intrazona estaban bastante más concentradas en Manufacturas y Petróleo y Combustibles que las exportaciones hacia el resto del mundo.

**TABLA II.3**  
**MERCOSUR: CAMBIOS EN LA COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES, 1991/96**

Rubro	Participación de cada rubro en el total (%)					
	MERCOSUR		Resto del mundo		Total	
	1991	1996	1991	1996	1991	1996
Alimentos y Bebidas	28,2	25,0	13,6	42,5	15,8	38,5
Materias Primas Agrícolas	4,8	3,1	6,4	4,9	6,2	4,5
Petróleo y Combustibles	3,6	9,8	3,4	3,3	3,4	4,8
Minerales y Metales	3,5	2,3	15,3	8,3	13,6	6,9
Manufacturas	59,8	59,8	61,2	41,0	61,0	45,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

	Tasa de crecimiento anual (%)		
	1991/96	1991/96	1991/96
Alimentos y Bebidas	24,2	42,6	38,7
Materias Primas Agrícolas	16,7	7,6	8,8
Petróleo y Combustibles	55,3	13,0	24,1
Minerales y Metales	16,6	0,5	6,8
Manufacturas	27,3	4,9	9,4
Total	27,3	13,6	16,0

Fuente : Elaboración propia en base a DATAINTAL.

Notas: Alimentos y Bebidas (CUCI 0+1+22+4); Materias Primas Agrícolas (CUCI 2-22-27-28); Petróleo y Combustibles (CUCI 3); Minerales y Metales (CUCI 27+28+68); Manufacturas (CUCI 5+6+7+8-68). Se excluyó del cómputo la sección 9 (sin clasificar).

Un análisis algo más desagregado sobre la composición del comercio de manufacturas (que contribuye con casi el 60% de las exportaciones intrazona del MERCOSUR y el 41% de las exportaciones totales al resto del mundo) revela que aquél también experimentó cambios a lo largo del período bajo análisis. En efecto, mientras que en 1991 la composición de las exportaciones de manufacturas clasificadas según su contenido factorial con destino al MERCOSUR y al resto del mundo era bastante similar, para el año 1996 ya aparecían algunas diferencias, entre las que destacan una menor participación de exportaciones intensivas en recursos naturales y una mayor participación de exportaciones de manufacturas intensivas en capital humano y tecnología en el caso de las que tenían como destino el MERCOSUR, en oposición a las que se dirigían al resto del mundo (tabla II.4).

**TABLA II.4**  
**MERCOSUR: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS, 1991/96**  
**(porcentajes)**

Clase de manufactura	Participación de cada categoría en el total					
	MERCOSUR		Resto del Mundo		Total	
	1991	1996	1991	1996	1991	1996
Intensivas en Recursos Naturales	10,7	11,1	8,4	20,8	8,7	17,9
Intensivas en Trabajo No-calificado	14,4	9,1	19,5	10,2	18,7	9,9
Intensivas en Capital Humano y Tecnología	74,9	79,8	72,1	68,9	72,5	72,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a DATAINTAL.

Notas: La clasificación se realizó en base a dos dígitos de la CUCIrev 3. Manufacturas intensivas en recursos naturales (52+56+63+64+66); Manufacturas intensivas en Trabajo No-calificado (61+65+82+83+84+85). Las restantes categorías (excepto 68) se clasificaron como Intensivas en Capital Humano y Tecnología.

### C. Los flujos de inversión extranjera directa (IED)

Durante los últimos años los flujos de IED hacia los países del MERCOSUR experimentaron un significativo aumento. En efecto, durante 1996 alcanzaron un total estimado de US\$ 14,2 mil millones, equivalentes a un 37% de los flujos de IED hacia América Latina y el Caribe y a un 11% de los flujos totales hacia los países en desarrollo (PED). Durante 1996 Brasil fue el mayor receptor de IED en el MERCOSUR (y el segundo mayor entre los PED) con un monto total de US\$ 9,5 mil millones. Según información preliminar, este favorable desempeño continuó durante 1997, como lo reflejan los datos parciales de la tabla II.5.

**TABLA II.5**  
**MERCOSUR: FLUJOS DE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA, 1993/97**  
**(US\$ millones y porcentajes)**

	1993	1994	1995	1996	1997a
<b>Flujos de IED hacia:</b>					
Argentina	3.482	603	1.319	4.285	2.222a
Brasil	1.292	3.072	4.859	9.500	14.013b
Paraguay	111	180	184	225	nd
Uruguay	102	155	124	169	nd
<b>MERCOSUR</b>	<b>4.987</b>	<b>4.010</b>	<b>6.486</b>	<b>14.179</b>	<b>nd</b>
<b>Flujos de IED hacia el MERCOSUR como proporción de los flujos de IED hacia:</b>					
América Latina y el Caribe	27,6%	14,9%	25,5%	36,8%	nd
Países en desarrollo	6,8%	4,4%	6,7%	11,0%	nd
Mundo	2,3%	1,7%	2,0%	4,1%	nd

Fuente: *World Investment Report*, 1997; Bacen; Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Argentina.

Notas: a, Período enero/junio; b, Período enero/octubre; nd, no disponible

El aumento en los flujos de IED durante 1997 fue especialmente significativo en el caso de Brasil, donde la IED acumulada en el período enero/octubre alcanzó un total de US\$ 14 mil millones, equivalente a un aumento del 108% con relación al mismo período del año anterior. En el caso de Argentina, la IED acumulada durante el primer semestre del año (US\$ 2,2 mil millones) fue un 5,6% superior a la del mismo período del año anterior. Proyectando esta tendencia para todo el año 1997 se estiman ingresos totales de IED hacia el MERCOSUR de cerca de US\$ 20 mil millones, equivalentes a un aumento del 41% sobre los ya elevados registros de 1996.



Las razones de este sostenido aumento de la IED en la región son múltiples. Entre ellas se destacan la recuperación del crecimiento, las reformas “pro mercado” (apertura, privatización y desregulación) y la estabilización de las economías. Si bien la privatización de activos públicos desempeñó un papel importante como factor de atracción, la experiencia más reciente de Argentina y Brasil muestran que el aumento de la IED tiene determinantes más fundamentales. En efecto, mientras que en el período 1990/93 las privatizaciones explicaron más del 60% de los flujos de IED hacia Argentina, en el período 1994/96 su contribución no pasó del 15%. Del mismo modo, y como se ve en la tabla II.5, los flujos de IED hacia Argentina no se redujeron sino que experimentaron una consistente tendencia al alza aún después del fin del grueso de las privatizaciones. Si bien en el caso de Brasil el proceso de privatizaciones está más atrasado que en Argentina, la evidencia disponible también sugiere que aquéllas por sí solas son insuficientes para explicar el aumento en los flujos de IED del último par de años. En la práctica, Argentina y Brasil son parte del fenómeno más amplio de recuperación en los flujos de IED hacia un grupo de países en desarrollo que ha tenido lugar en los últimos años.

Los nuevos flujos de IED se dirigen a una amplia variedad de sectores que incluyen tanto la explotación de recursos naturales (como la minería en el caso de Argentina) como el sector manufacturero y los servicios. Las inversiones en los servicios fueron estimuladas por el proceso de privatizaciones, como lo demuestra la experiencia de Brasil en 1996 y 1997 cuando se puso en marcha la transferencia al sector privado de la electricidad y las telecomunicaciones, incluyendo los servicios de telefonía celular. La evidencia disponible también sugiere que el “boom” de IED hacia la región comparte otra característica con el que tiene lugar a nivel global: la importancia creciente de las fusiones y adquisiciones de empresas existentes. Esta modalidad fue particularmente importante en sectores como la industria de alimentos y bebidas, donde los canales de distribución establecidos constituyen un importante activo específico. En el caso particular de Brasil, entre 1991 y 1996 el número de fusiones y adquisiciones (considerando solamente el sector privado) aumentó un 100%. Por su parte, los inversionistas extranjeros, que fueron responsables por el 25% de dichas operaciones en 1991, respondieron por el 49% de las fusiones y adquisiciones realizadas en 1996.

Dentro de las actividades industriales, el sector automotriz ha sido uno de los principales receptores de IED como resultado de la búsqueda de una mayor eficiencia por parte de los productores establecidos y del deseo de tener presencia en uno de los mercados de mayor potencial de crecimiento por parte de aquellos que no la tenían. Según fuentes privadas, desde 1996 y hasta el año 2000 las doce principales firmas automotrices mundiales invertirán más de US\$ 22 mil millones en la subregión. Estas inversiones, que en el año 2000 permitirán exportar más de un millón de vehículos fuera del MERCOSUR, están siendo realizadas en el marco de estrategias de “integración compleja” en las que la filial es parte de redes de distribución y producción integradas subregional o globalmente. Durante el año 1997 las inversiones en el sector financiero también exhibieron un gran dinamismo, a través de la venta de instituciones de capital local a bancos extranjeros tanto en Argentina como en Brasil.

Las perspectivas de los flujos de IED hacia la subregión para los próximos años son positivas. Según estimaciones oficiales argentinas, las inversiones anunciadas por empresas extranjeras para el período 1997/2000 alcanzan a alrededor de US\$ 14 mil millones anuales, lo que equivale al triple del valor promedio registrado en el período 1990/96.<sup>5</sup> En el caso de Brasil las perspectivas para la IED también son favorables y se ven acrecentadas por las privatizaciones en curso hasta fin de siglo. Según estimaciones oficiales, la privatización de servicios públicos como la telefonía y electricidad atraerá alrededor de US\$ 30 mil millones en inversiones extranjeras entre 1997 y el año 2000, equivalentes a un 37% de la recaudación total estimada en concepto de privatizaciones para todo el período. Estas previsiones contrastan con el aporte realizado por el capital extranjero en los primeros seis años de vigencia del Programa Nacional de Privatizaciones, cuando alcanzó

---

<sup>5</sup> La información proviene de la “Base de Inversiones” del Centro de Estudios para la Producción de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de la República Argentina.

apenas un 13% de los recursos totales obtenidos. Una razón para este significativo aumento previsto en la participación del capital extranjero reside en la naturaleza de las privatizaciones que están por delante: en la mayoría de los casos se trata de actividades que enfrentan una severa restricción de oferta y requieren de tecnología moderna para ponerse a tono con una amplia demanda insatisfecha y las previsiones de crecimiento. Las inversiones previstas para el sector de telecomunicaciones (estimadas en US\$ 90 mil millones para telefonía fija y celular en los próximos cinco años) están induciendo paralelamente la radicación de productores de equipo, convirtiendo a Brasil en un importante centro productor de equipo de telecomunicaciones.

#### D. Las inversiones intra-regionales

Las inversiones intra-regionales representan un porcentaje muy bajo de la IED total en el MERCOSUR. Sin embargo, en los últimos años han venido creciendo como parte del proceso de internacionalización de las firmas locales y del interés por establecer una presencia en los mercados vecinos. En particular, el proceso de privatizaciones en Brasil ha generado oportunidades de negocios para firmas argentinas que adquirieron experiencia con las privatizaciones más tempranas en su país de origen. Durante 1997 varias firmas argentinas participaron en consorcios que obtuvieron la concesión para operar redes viales y empresas eléctricas en Brasil.

**TABLA II.6**  
**ARGENTINA-BRASIL: PRINCIPALES PROYECTOS DE INVERSION INTRA-REGIONAL**  
**PARA EL PERIODO 1997/2000**

Matriz	Filia l/socio	Monto (US\$ millones)	Actividad	Período
<b>Firmas argentinas en Brasil:</b>				
Sarcor	Sarcor	300	Alimentos	1997/2000
Pérez Compañía	Pérez Compañía	150	Montaje de equipos	1997/2000
SOCMA	Canaletrón-Sideco	150	Alimentos-Telecomunicaciones	1997/2000
IMPSAT	IMPSAT Brasil	126	Telecomunicaciones	1997/2000
Pérez Compañía/PASA	Copesul	105	Petroquímica	1997/99
YFF-Etron	YFF-Etron	100	Combustibles	1997/99
Techint Argentina	Techint	70	Montaje de equipos	1997/98
Arcor	Arcor	50	Alimentos	1997/98
<b>Firmas brasileñas en Argentina:</b>				
Petrobrás	YFF	275	Petroquímica	1997/99
Petrobrás	YFF	200	Petróleo	1997
AG A Bras.	AG A Arg.	60	Gases industriales	1997/99
Pa xair	Pa xair Arg.	50	Gases industriales	1997/99
Brahma	Brahma	40	Bebidas	1997

Fuente: Embajada Argentina en Brasil.

Según los datos más recientes del Banco Central de Brasil las inversiones argentinas en ese país alcanzaban a US\$ 450 millones, concentrados en un 80% en la industria de transformación (principalmente alimentos, autopartes y bebidas). Las inversiones brasileñas en Argentina, por su parte, sumaban US\$ 425 millones, lo que convertía a Brasil en el octavo país inversor en Argentina. Las inversiones de firmas argentinas en Brasil previstas para el trienio 1998/2000 suman US\$ 1,2 mil millones, excluyendo las vinculadas a la participación futura en consorcios que resulten acreedores de la explotación de servicios públicos privatizados.

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

En enero de 1998 el MERCOSUR cumplió tres años desde su establecimiento formal como unión aduanera. Durante este período se han perfeccionado algunos mecanismos para permitir el libre comercio de bienes en la región y se ha avanzado en el establecimiento de algunas de las bases necesarias para el funcionamiento efectivo de la unión aduanera. En materia de acceso a los mercados se han registrado importantes avances, aunque todavía subsisten cuestiones que no han recibido tratamiento satisfactorio para algunos de los Estados Parte, incluyendo el tratamiento de medidas unilaterales con efectos sobre el comercio de bienes. En materia de regulación de las condiciones de competencia el progreso ha sido más modesto: aún no se ha concluido la reglamentación del Protocolo sobre Defensa de la Competencia aprobado en diciembre de 1996 ni se ha avanzado sustancialmente en el tratamiento de las asimetrías en las políticas públicas que afectan la competitividad. El tratamiento de estas materias es necesario si se desea garantizar un acceso efectivo y estable a los mercados.

### A. Régimen de adecuación

El régimen de adecuación, que brinda protección transitoria a una lista limitada de productos “sensibles” de cada uno de los cuatro países, ha ingresado en su fase final. En efecto, a partir del 1° de enero de 1998 se iniciará el último año del cronograma de desgravación arancelaria para los productos exceptuados del libre comercio intrazona por Argentina y Brasil, llevando el margen de preferencia sobre el arancel de nación más favorecida (nmf) al 75%.<sup>6</sup> En el caso de Paraguay y Uruguay el cronograma de desgravación arancelaria ingresó en su tercer año, lo que implica un margen de preferencia del 50% durante 1998.<sup>7</sup>

La inminente finalización del régimen de adecuación ha generado preocupación en algunos de los sectores amparados. Hasta el momento ésta se ha manifestado con mayor intensidad en Argentina, ya que Brasil tiene un número reducido (29) de productos en el régimen de adecuación y las listas de Paraguay y Uruguay aún mantienen una protección del 50% respecto al arancel nmf. Esta preocupación se manifiesta, entre otras maneras, en presiones internas para que los gobiernos aceleren las tareas de armonización y/o eliminación de restricciones y medidas no arancelarias y avancen en la neutralización de las distorsiones derivadas de las asimetrías en las políticas o regulaciones públicas. Paralelamente, algunos sectores afectados han reclamado un uso más intenso de los mecanismos de defensa contra prácticas desleales en el comercio intrazona. Estas demandas probablemente se incrementarán en el curso del año. En diciembre de 1996 el gobierno argentino ya había planteado la necesidad de evaluar la conveniencia de adoptar un mecanismo de cláusula de salvaguardia intrazona, lo que no obtuvo la adhesión de los restantes miembros, y especialmente de Brasil.

Durante 1997 se presentaron cuatro consultas en la Comisión de Comercio MERCOSUR (CCM) sobre el régimen de adecuación, la mayoría de las cuales fueron solucionadas.<sup>8</sup> Cuando se compara con años anteriores se advierte que la importancia relativa de las consultas referidas al régimen de adecuación ha venido en clara disminución (en 1997 representaron el 6% de las consultas totales, en comparación con el 9% en 1996

---

<sup>6</sup> A pesar que el margen de preferencia sobre el arancel nmf que se otorgarán Argentina y Brasil a partir del 1° de enero de 1999 será del 100% para todo el nomenclador arancelario (excepto los sectores especiales de azúcar y automóviles), el comercio de algunos productos continuará gravado por derechos de importación específicos mínimos derivados de la aplicación de medidas contra “prácticas desleales” en el comercio intrazona. Argentina es el país que ha hecho más uso de los derechos anti-*dumping* y compensatorios.

<sup>7</sup> Paraguay y Uruguay concluirán sus respectivos regímenes de adecuación el 31 de diciembre de 1999.

<sup>8</sup> Una consulta es “solucionada” cuando la parte que la inicia se da por satisfecha con la respuesta de la parte consultada. Tres de las consultas las formuló Argentina a Uruguay solicitando examinar la posibilidad de retirar ciertos productos (anteojos de sol y armazones plásticos, entretelas tejidas fusionables y algunos productos de la línea blanca eléctrica y no-eléctrica) de la lista uruguaya

y el 11% en 1995). También en 1997 se solucionaron tres casos pendientes. En abril de 1997 el gobierno argentino decidió retirar el café soluble del régimen de adecuación y aumentó el cupo para las importaciones intrazona de neumáticos con preferencia arancelaria del 100%. La controversia entre Argentina y Uruguay en relación a la inclusión de ítems arancelarios del sector papelerero en la lista argentina de adecuación fue finalmente solucionada mediante un acuerdo entre los empresarios de los dos países, antes que expidiera su fallo el panel de expertos designado por el Grupo Mercado Común (GMC).<sup>9</sup> No obstante, aún permanecen pendientes algunas consultas en las que se cuestiona la inclusión de ciertos productos en las listas nacionales del régimen de adecuación.<sup>10</sup>

El progreso realizado en la integración y aceptación de las listas nacionales de productos incluidos en el régimen de adecuación ha permitido que se dé inicio efectivo a las gestiones para protocolizar el régimen ante la ALADI. Esta tarea, originalmente prevista para el 31 de diciembre de 1994, fue sucesivamente postergada debido a diferencias sobre la inclusión de productos que existían entre los distintos países.

## **B. Reglas de Origen**

Los Estados Parte continúan exigiendo requisitos de origen a todos los productos que ingresan desde otro país miembro, lo cual es inconsistente con la existencia de un territorio aduanero unificado y constituye un obstáculo a la libre circulación de mercancías. Si bien existe un listado de productos sujetos al régimen de origen MERCOSUR con los respectivos requisitos aplicables a cada uno de ellos, los países miembros pueden exigir la certificación de origen a productos no incluidos en dicha lista hasta el 1° de enero de 1999. El problema radica en que el listado excluye a productos que no están sujetos a una política comercial común como aquéllos que se benefician de los regímenes especiales de importación actualmente en vigor en algunos de los países miembros, uno de los temas más conflictivos de la agenda de negociación. Estas dificultades se agravarán como consecuencia de la aplicación diferenciada del aumento de tres puntos en el Arancel Externo Común (AEC) decidida a fines de 1997 (ver Políticas Comunes).

El listado de productos sujetos al régimen de origen MERCOSUR y sus respectivos requisitos fue aprobado por la CCM en junio de 1997. Este listado, que reemplazó a la nómina preliminar aprobada por el Consejo Mercado Común (CMC) en diciembre de 1996, incluye nuevos requisitos específicos de origen y los productos para los cuales se deberá exigir el cumplimiento de los requisitos de salto de clasificación arancelaria más el de valor agregado regional.<sup>11</sup>

Con respecto a los requisitos específicos de origen, los técnicos del Comité Técnico N° 3 “Normas y Disciplinas Comerciales” comenzaron a evaluar, por instrucción de la CCM, la necesidad de reglamentar los procedimientos para suspender transitoriamente su aplicación en casos excepcionales como, por ejemplo,

---

del régimen de adecuación, argumentando que se trataba de bienes no producidos en ese país. En los dos primeros casos Uruguay argumentó la existencia de producción nacional, concluyendo así el procedimiento de consulta. En el tercer caso Argentina continúa reclamando la exclusión de otros productos de la línea blanca eléctrica y no-eléctrica, además de los televisores color. La cuarta consulta la formuló Brasil hacia Argentina solicitando el retiro de los neumáticos de automóviles de la lista argentina del régimen de adecuación. La consulta fue satisfecha, entre otras medidas, con una ampliación del cupo para la importación de neumáticos.

<sup>9</sup> Esta fue la primera vez que se utilizó el mecanismo de solución de controversias establecido por el Protocolo de Brasilia.

<sup>10</sup> Hay dos consultas pendientes de Brasil a Argentina que se refieren a la inclusión de papel (desde 1995) y de cintas de acero relaminadas a frío (desde 1996) en la lista argentina de adecuación. Por su parte, Argentina tiene pendiente con Brasil una consulta sobre la ampliación de cupo para importaciones brasileñas de vinos con preferencia arancelaria del 100% (desde 1996).

<sup>11</sup> Se han modificado los requisitos específicos de origen ya establecidos para productos de los sectores químico, siderúrgico, informática y telecomunicaciones y se aprobaron nuevos requisitos para el sector lácteo. El listado de productos a los que se les exigirá el “doble criterio” no existía con anterioridad.

por razones de abastecimiento. Aún no se ha alcanzado un acuerdo debido, entre otras razones, a las divergencias existentes respecto al grado de intervención de la CCM en este procedimiento.<sup>12</sup>

Los instructivos para la aplicación del régimen de origen MERCOSUR a ser utilizados por las administraciones aduaneras y las entidades habilitadas para la emisión de los correspondientes certificados, fueron incorporados a la legislación nacional de todos los países miembros. Además, se completó un listado consolidado de entidades habilitadas para controlar la emisión de dichos certificados. No obstante, se han presentado algunos inconvenientes en relación a las entidades certificadoras. En octubre de 1997 la Unión Industrial Argentina (UIA) denunció que estaban ingresando productos de extrazona con certificados de origen falsos, “triangulados” principalmente a través de Uruguay, Paraguay y Chile.<sup>13</sup> Los industriales argentinos argumentaban que los certificados de origen eran expedidos por cámaras que no tenían la capacidad técnica para constatar el lugar de fabricación de los productos, lo que fue rechazado por sus pares uruguayos y chilenos. En este contexto, los industriales argentinos solicitaron la suscripción de un convenio entre las entidades fabriles del MERCOSUR para formalizar mecanismos de intercambio de información con el objetivo de garantizar la transparencia de los procedimientos. Por su parte, el gobierno argentino decidió reforzar el control de las importaciones realizando auditorías en sus lugares de origen cuando exista la sospecha de que ingresan al país con certificados de origen falsos. Las auditorías también podrían incluir a las entidades certificadoras.

También se conocieron denuncias respecto a triangulaciones de alimentos (arroz, lácteos y trigo) provenientes de la Unión Europea que ingresaban a Brasil a través de Uruguay y Argentina, lo que posteriormente derivó en un conflicto (ver Restricciones y Medidas No-Arancelarias).

### **C. Restricciones y Medidas No-Arancelarias**

Los avances registrados en el último año en materia de eliminación y/o armonización de restricciones y medidas no-arancelarias han sido escasos. De acuerdo a un informe elaborado por el Comité Técnico N° 8 “Restricciones y Medidas No-Arancelarias” de la CCM, entre noviembre de 1996 y agosto de 1997 se solucionaron apenas 21 medidas, de las cuales 7 fueron excluidas por no corresponder su tratamiento en dicho ámbito, mientras que las 14 restantes fueron armonizadas.<sup>14</sup> Cerca de la mitad de las medidas identificadas (368 en total y para las que se preveía principalmente tareas de armonización) permanecían a esa fecha pendientes de tratamiento.<sup>15</sup> Estas se concentran en alimentos, productos farmacéuticos, sanidad vegetal y especificaciones técnicas de productos industriales.<sup>16/17</sup>

---

<sup>12</sup> Mientras que la delegación argentina sostiene que para ello se requiere una aprobación previa a nivel cuatripartito, para la brasileña no es necesario reglamentar este procedimiento. Las delegaciones de Paraguay y Uruguay, por su parte, no están de acuerdo con el requisito de autorización previa sugerido por Argentina.

<sup>13</sup> Las denuncias se refirieron a productos elaborados en China (bicicletas) y México (textiles, calzados y maquinaria agrícola).

<sup>14</sup> Por resolución 9/97 del GMC fueron excluidas las medidas de naturaleza tributaria (impuestos internos, tratamiento impositivo discriminatorio) del listado de restricciones y medidas no-arancelarias. Dichas medidas serán tratadas en el ámbito del grupo *ad hoc* sobre políticas públicas que afectan la competitividad.

<sup>15</sup> El 60% de las medidas pendientes son a armonizar, el 12,5% a eliminar, el 10% a clasificar, el 9% ha sido parcialmente armonizado y el 8,5% restante corresponde a otro tipo de tratamiento.

<sup>16</sup> Estas tareas se desarrollan en el ámbito de los subgrupos de trabajo, fundamentalmente en el SGT N° 3 “Reglamentos Técnicos” y SGT N° 8 “Agricultura”. En su reunión de Montevideo el GMC aprobó las nuevas pautas negociadoras del SGT N° 3, reprogramando las tareas con plazos entre julio de 1998 y diciembre de 1999.

<sup>17</sup> En ciertos casos el tratamiento debe ser prioritario debido a que las asimetrías están ocasionando obstáculos significativos al comercio intrazona, fundamentalmente en alimentos, donde la ausencia de reconocimiento mutuo de los sistemas de control está generando demoras en la liberación de las cargas en las fronteras.

Con respecto a las medidas concluidas se observa que poco menos de la mitad fueron armonizadas (43%), el 27% se justificó y el 16% se eliminó (por ser incompatibles con la OMC o porque restringen significativamente el comercio). Las restantes fueron excluidas (por duplicación, por no corresponder o por inexistencia) o se trata de medidas con tratamiento regional (se eliminaron para el comercio intrazona pero no para el extrazona).

Las tareas de armonización han tenido como resultado la elaboración de varios reglamentos técnicos donde se establecen las características que deben cumplir los productos y/o procesos de producción. Dichos reglamentos tienen como objetivo eliminar las barreras técnicas al comercio intrazona, garantizando el cumplimiento de ciertas condiciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y del consumidor en compatibilidad con la normativa de la OMC. Dichos reglamentos, una vez aprobados por el GMC, deben ser incorporados a los ordenamientos jurídicos de cada uno de los Estados Parte mediante la promulgación de actos administrativos y, en los casos donde sea necesario, a través de un procedimiento legislativo.<sup>18</sup> Pero este proceso ha avanzado muy lentamente, generando conflictos en algunos sectores como el de alimentos y medicamentos. En el caso de los medicamentos, Argentina presentó una reclamación ante la CCM solicitando la internalización de la normativa MERCOSUR relacionada con el registro y comercialización de medicamentos importados de intrazona que son similares a los registrados y elaborados en los respectivos países.<sup>19</sup>

En la reunión de Fortaleza de diciembre de 1996, el GMC había encomendado que se otorgara tratamiento prioritario a las tareas de eliminación y/o armonización de las medidas y restricciones no-arancelarias. En dicha oportunidad se instruyó a todos los subgrupos y comités técnicos a que definieran antes del 31 de julio de 1997 la fecha en que las restricciones y medidas no-arancelarias identificadas podían ser eliminadas o armonizadas. Ante el incumplimiento de dicho mandato, el GMC instruyó en junio a que la CCM eleve para su reunión de diciembre de 1997 un informe conteniendo el plazo máximo de conclusión del tratamiento de cada medida. Esta instrucción no pudo ser cumplimentada.

En su reunión de diciembre de 1997 el CMC insistió en la necesidad de acelerar el proceso de eliminación y/o armonización de las restricciones y medidas no-arancelarias. A tal efecto, determinó que las medidas y restricciones no-arancelarias ya identificadas para su eliminación deberían serlo antes del 30 de mayo de 1998. Asimismo, el CT 8 deberá elevar a la CCM un informe antes del 31 de marzo de 1998 incluyendo una nómina de las medidas y restricciones no-arancelarias pendientes que requieran tratamiento prioritario por sus impactos negativos sobre el comercio intrazona (el plazo límite previsto para el tratamiento de dichas medidas es el 31 de diciembre de 1998).

En el ámbito del CT 8 los técnicos se encuentran trabajando en el perfeccionamiento de la base de datos sobre medidas y restricciones no arancelarias que fue diseñada en colaboración con la Secretaría Administrativa del MERCOSUR a fin de lograr una mejor administración y coordinación de la información. Una de las tareas en desarrollo es la actualización de las medidas nacionales vigentes, especificando su cobertura (productos afectados) y su base legal. Asimismo, se iniciaron las tareas de clasificación preliminar de las medidas y restricciones de acuerdo a la normativa OMC (los acuerdos de aplicación sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Obstáculos Técnicos al Comercio y los Arts. XX y XXI del GATT/94) con vistas a futuras negociaciones con terceros países. El CT 8 recibió la instrucción de finalizar las tareas de clasificación antes del 30 de junio de 1998.

---

<sup>18</sup> Los Estados Parte tienen un plazo de tres meses para promulgar los actos administrativos que correspondan para la internalización del Reglamento Técnico MERCOSUR. Este plazo no rige en el caso que se requiera un procedimiento especial para su incorporación.

<sup>19</sup> La delegación argentina decidió suspender en abril de 1997 la reclamación ante el compromiso asumido por Brasil y Paraguay de incorporar estas normativas a sus respectivos ordenamientos jurídicos. No obstante, hasta el momento este trámite no había sido cumplimentado en Brasil.

En el transcurso de 1997 la agenda de negociación también se vio afectada por nuevas medidas que despertaron reacciones internas. En el primer semestre del año el principal conflicto giró en torno a las restricciones en los plazos de financiamiento de las importaciones establecidas por las autoridades brasileñas. Finalmente, los restantes Estados Parte del MERCOSUR lograron ser excluidos de la medida.<sup>20</sup> Más recientemente, el gobierno brasileño estableció que las importaciones de varios productos -entre los que se encuentran lácteos, cereales, combustibles, minerales y algunos textiles- debían ser autorizadas previamente por las Secretarías de Comercio y Agricultura, bajo el argumento de deficientes controles fitozoosanitarios de las importaciones. A pesar que los restantes miembros del MERCOSUR fueron informados de que dichas restricciones no se aplicarían al comercio intrazona, hasta comienzos de enero esta decisión no se había formalizado más que a través de una notificación a las aduanas. Aparentemente, una de las razones para la medida fue el interés por desestimular la “triangulación” de lácteos subsidiados procedentes de la Unión Europea a través de Argentina y Uruguay.<sup>21</sup>

En conclusión, la experiencia reciente del MERCOSUR indica que es necesario acelerar la instrumentación de un cronograma para la conclusión del tratamiento de las medidas y restricciones no arancelarias, otorgando prioridad a aquellas que constituyen un obstáculo al comercio intrazona. Igualmente es importante que los Estados Parte adopten las medidas pertinentes para incorporar en sus ordenamientos jurídicos a los reglamentos técnicos armonizados. La falta de plazos perentorios y de sanciones por incumplimiento ha facilitado una fractura en la secuencia “armonización-implementación”. Finalmente, la experiencia del último año revela el aumento en la importancia del respeto al compromiso de no aplicar nuevas medidas que puedan restringir los flujos de comercio intrazona y, especialmente, a cumplir con el requisito de la consulta previa.

#### **D. Sectores especiales**

La peculiaridad del tratamiento de los sectores especiales en el MERCOSUR responde a la existencia de importantes asimetrías en las regulaciones públicas nacionales y a la importancia de dichos sectores desde el punto de vista del empleo o las economías regionales. En efecto, tanto el sector azucarero como el automotriz son ejemplos de actividades en las que prevalecen distintos regímenes de política pública en cada uno de los países e intereses privados de peso y bien organizados. El diseño de una ecuación que incorpore los intereses básicos de los principales actores involucrados constituye uno de los principales desafíos del MERCOSUR en el próximo bienio.

##### *Sector azucarero*

En la cumbre de Montevideo, el GMC reiteró los mandatos aprobados por Dec. 16/96 en diciembre de 1996 referidos a la elaboración de una propuesta que incluya la liberalización gradual del comercio intrazona para los productos del sector azucarero y la neutralización de las distorsiones que puedan resultar de las asimetrías en las políticas nacionales. Este sector permanecerá excluido del libre comercio intrazona y de las políticas comunes hasta el año 2001. En esta oportunidad no se definieron plazos para concluir con las negociaciones, pero se acordó “realizar los máximos esfuerzos para dar cumplimiento a ambos mandatos a la brevedad”. A partir de enero de 1998 los gobiernos de Argentina y Brasil se reunirán para comenzar a cuantificar las asimetrías existentes.

<sup>20</sup> A mediados de octubre el gobierno brasileño dispuso la prórroga de la exención otorgada a los países del MERCOSUR, Chile y Bolivia hasta el 28 de febrero de 1998.

<sup>21</sup> A fines de noviembre el gobierno paraguayo también puso en práctica un control más riguroso sobre productos frutihortícolas importados desde Argentina y Brasil, en respuesta a medidas similares aplicadas contra exportaciones locales a esos países. Según se anunció esta medida se aplicaría aunque los cargamentos vengan acompañados de los certificados fitosanitarios correspondientes.

En diciembre de 1996 el GMC había instruido al grupo *ad hoc* del sector azucarero para que concluyera el 31 de mayo de 1997 una definición del régimen de adecuación a la unión aduanera correspondiente al sector azucarero. Pero las divergencias entre los países miembros, fundamentalmente entre Argentina y Brasil, impidieron que se alcanzaran resultados concretos.<sup>22</sup> El conflicto azucarero se acentuó cuando el Congreso argentino aprobó, en abril de 1997, una ley que condiciona la reducción de los aranceles para el comercio intrazona de productos del sector a la eliminación de las distorsiones derivadas del programa brasileño para el sector sucroalcoholero. El Poder Ejecutivo intentó sin éxito modificar la ley, proponiendo en su lugar la utilización de medidas de defensa comercial en caso de daño o amenaza de daño. Los temores del sector privado argentino ante la inminencia del plazo para concluir la propuesta de un régimen común del MERCOSUR para el sector probablemente explican la actitud precautoria de los legisladores. Aún cuando la constitucionalidad de la norma es materia de debate, su sola promulgación es reveladora de la sensibilidad de la cuestión.

### *Sector automotriz*

Por recomendación de los ministros de Industria del MERCOSUR el CMC decidió en la cumbre de Montevideo prorrogar hasta el 30 de abril de 1998 el plazo para definir el régimen automotor común que deberá entrar en vigencia el 1º de enero del año 2000.<sup>23</sup> De acuerdo al mandato conferido en Ouro Preto por el CMC, dicho régimen deberá contemplar esencialmente la liberalización total del comercio intrazona, un AEC y la ausencia de incentivos nacionales que distorsionen la competitividad en la subregión.<sup>24</sup> El CMC encomendó en su reunión de diciembre que también se diseñe una propuesta para la negociación de reglas de acceso a los mercados de los países con los que el MERCOSUR está negociando o ya ha celebrado acuerdos de libre comercio.

Sin duda, uno de los temas más conflictivos será el tratamiento de los incentivos nacionales que influyen sobre la competitividad en la subregión. Como en el caso del sector azucarero, el gobierno argentino se inclina por tratar los incentivos al sector automotriz de manera simultánea con las cuestiones relativas al libre comercio intrazona, asociando la vigencia de un régimen de libre comercio con la ausencia de incentivos sectoriales diferenciales. Esta perspectiva no es compartida por los negociadores brasileños, quienes sostienen que el tema de los incentivos diferenciales debe tratarse en el Grupo *Ad Hoc* sobre Políticas Públicas que Afectan la Competitividad, tal como lo han mantenido en todos los otros casos en que se han presentado situaciones similares.

Argentina también propuso que se analice un régimen de transición al libre comercio intrazona manteniendo algún nivel de intercambio compensado hasta el año 2003, propuesta que no fue respaldada por los negociadores brasileños. En donde existe consenso es en relación al nivel del AEC, que los dos mayores socios del MERCOSUR ubican en el nivel del 35% consolidado ante la OMC. En el caso de las autopartes se encomendó el estudio del nivel de AEC a uno de los grupos técnicos creados en el ámbito del Comité Técnico N° 9.

---

<sup>22</sup> La delegación argentina propuso que se continúe cobrando el mismo arancel para las importaciones de azúcar, ya sea que éstas provengan de extrazona o de intrazona (margen de preferencia regional del 0%) hasta tanto se determine el nivel del subsidio en Brasil y el mecanismo para neutralizar las distorsiones. La delegación paraguaya planteó el mantenimiento del régimen actual para el comercio intrazona hasta el 1º de enero de 2001, tal como estaba previsto, comenzando a partir de esa fecha un proceso de desgravación progresiva en un plazo de cinco años. La propuesta de las delegaciones de Brasil y Uruguay consiste en una liberalización gradual del comercio intrazona a partir del 1º de enero de 1998, para alcanzar un margen de preferencia arancelaria del 100% a partir del año 2001.

<sup>23</sup> El Comité Técnico N° 9 "Sector Automotor" debía elevar una propuesta de régimen común automotriz antes del 31 de diciembre de 1997.

<sup>24</sup> Otros elementos que se deberán tener en cuenta para esta tarea se refieren al régimen de importación de partes y piezas para terminales y autopartistas, el régimen de importación de vehículos, los índices de contenido regional, las reglas de protección al medio ambiente y de seguridad del usuario y un mecanismo de transición de regímenes nacionales al régimen común incluyendo la armonización de los mecanismos de promoción existentes.



Otro grupo técnico se encuentra analizando el tema del índice de contenido regional del futuro régimen automotriz común. Existe consenso técnico de que el índice mida un mínimo contenido regional (y no el contenido importado) utilizando como base para el cálculo al valor del vehículo “ex-fábrica” antes de impuestos. La medición se haría por modelo contemplando cierta flexibilidad para los modelos nuevos. El grupo técnico realizará un estudio acerca del contenido importado en la fabricación de autopartes a los efectos de determinar una regla de origen para el sector automotriz. El índice de contenido nacional constituye una de las principales asimetrías entre los regímenes automotrices de Argentina y Brasil, dado que las formas de medición son distintas. Esto ha motivado el reclamo de los autopartistas argentinos que sostienen que con el sistema actual se están considerando como nacionales vehículos terminados con casi un 90% de componentes importados. Por tal motivo solicitan que las autopartes importadas sean medidas en base al valor total de las autopartes, como se hace en Brasil, y no en relación al valor del vehículo terminado (incluyendo gastos administrativos y margen de ganancia).

Asimismo, se analizó la posibilidad de otorgar cierta flexibilización en el índice de contenido regional para Uruguay y Paraguay con el objetivo de fomentar el desarrollo de la industria automotriz en estos países. Esta excepción se limitaría a un volumen previamente acordado.

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

Las asimetrías en materia de incentivos a las exportaciones entre los socios mayores del MERCOSUR han seguido provocando reclamos. Las divergencias entre ambas economías se han acentuado en los últimos años debido a que mientras el gobierno argentino se vio obligado a recortar beneficios por consideraciones presupuestarias, el gobierno brasileño ha anunciado nuevas medidas de apoyo crediticio y fiscal para estimular las exportaciones (a principios de 1997 el gobierno brasileño amplió la cobertura del Programa de Financiamiento de Exportaciones -PROEX-). Más recientemente, y ante la preocupación por la devaluación de las monedas asiáticas, el gobierno argentino anunció, entre otras medidas, la apertura de una línea de financiamiento por el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) por US\$ 500 millones a un plazo de 8 años y una tasa de interés del 7,11% anual de la que podrán beneficiarse las exportaciones a extrazona. A pesar de esta iniciativa, las asimetrías entre ambos países continúan siendo importantes.

En el curso de 1997 los incentivos a las exportaciones concedidos por el gobierno brasileño fueron por primera vez objeto de dos consultas presentadas por Argentina en el ámbito de la CCM. En efecto, Argentina solicitó a las autoridades brasileñas que los incentivos crediticios a las exportaciones dirigidas al MERCOSUR se limiten únicamente a los bienes de capital, tal como lo establece la normativa MERCOSUR en la materia.<sup>25</sup> Como parte de las medidas tendientes a reducir el déficit comercial, el gobierno brasileño había dispuesto a principios de año una ampliación de los productos alcanzados por el PROEX, aunque el problema era en realidad anterior a esta medida. Los argentinos también solicitaron la no aplicación de los incentivos fiscales otorgados a las exportaciones brasileñas a través de la restitución de los impuestos PIS/Pasep y COFINS con un crédito sobre el Impuesto a los Productos Industrializados (IPI). El argumento es que dichos impuestos no revisten la categoría de impuestos indirectos (sino de contribuciones sociales), con lo cual su restitución no sería admisible en las exportaciones intrazona.

---

<sup>25</sup> Los Estados Parte han acordado no utilizar incentivos a las exportaciones intrazona a excepción del financiamiento a las exportaciones, la devolución o exención de impuestos indirectos y los regímenes aduaneros especiales, que podrán aplicarse con ciertas restricciones.

## F. Políticas públicas que afectan la competitividad

Las asimetrías de política pública que existen entre los Estados Parte y la renuencia de los respectivos gobiernos a resignar autoridad en la materia explican el escaso avance registrado hasta el momento en este tema. A fines de diciembre de 1996 el CMC había decidido crear el Grupo *Ad Hoc* sobre Políticas Públicas que Afectan la Competitividad, encomendándole la tarea de revisar y, si fuera necesario, redefinir los criterios, procedimientos, ámbito de las medidas establecidas originalmente, como así también asegurar el disciplinamiento de las políticas públicas que distorsionan la competitividad.<sup>26</sup> El tema de las políticas públicas venía siendo tratado en la CCM desde principios de 1995, aunque en este ámbito sólo se logró un intercambio de información e ideas sobre distintos criterios que pudieren ser empleados para guiar el proceso de eliminación o armonización de las medidas.

Sin embargo, y a pesar de la importancia del tema, el grupo *ad hoc* se reunió sólo en dos oportunidades en el transcurso de 1997, sin alcanzar avances sustantivos respecto a lo que ya se había discutido en el ámbito de la CCM. Un obstáculo central es que las materias bajo tratamiento requieren de decisiones políticas sin las cuales los trabajos técnicos no pueden avanzar.

En su primera reunión las delegaciones acordaron elaborar un listado consolidado que sería tomado como universo de referencia para el proceso de negociación. En esa oportunidad se discutió un conjunto de criterios preliminares (equidad, globalidad, compatibilidad con la unión aduanera, no discriminación y conformidad con normativa OMC), pero no llegó a precisarse su alcance ni definición. También se intercambiaron opiniones acerca del procedimiento a utilizar para las negociaciones. No obstante, las tareas propuestas no pudieron cumplirse en los plazos establecidos.<sup>27</sup>

En algunos casos, la existencia de asimetrías de políticas o regulaciones públicas derivó en la presentación de consultas y reclamaciones ante la CCM, las que se refirieron fundamentalmente a denuncias de tratamiento impositivo discriminatorio a las importaciones. Brasil, y principalmente Uruguay, han sido los principales destinatarios de estos reclamos que, en su gran mayoría, se originaron por presentaciones de Argentina.<sup>28</sup> También hubo a principios de 1997 una consulta presentada por Argentina a Brasil solicitando el trato nacional a los proveedores del MERCOSUR en una licitación internacional. En diciembre de 1997 Argentina inició una reclamación contra Brasil sobre los subsidios a la producción y exportación de carne porcina, tema que en su momento fue objeto de una consulta.<sup>29</sup> Las delegaciones de Uruguay y Brasil sostienen que los países socios deben comprometerse a no recurrir a los mecanismos de solución de controversias para los temas que son objeto de tratamiento en el grupo *ad hoc*. Pero la delegación argentina, como se deduce de su actuación, no está de acuerdo con esta propuesta.

El sector de cueros ha sido uno de los que ha presentado problemas. En diciembre de 1997 se prorrogó la vigencia del grupo *ad hoc* Cueros del Subgrupo de Trabajo N° 7 "Industria" hasta el 30 de junio de 1998. Este

---

<sup>26</sup> Se llegó a elaborar un listado consolidado incluyendo medidas de naturaleza crediticia, tributaria, asociadas a regímenes de compras gubernamentales y otras medidas.

<sup>27</sup> El cronograma se proponía finalizar para el 30 de septiembre de 1997 la definición del contenido, criterios, metodología y procedimientos. El 31 de diciembre de 1997 se elevaría un acuerdo sobre la clasificación de las políticas públicas, el programa de negociación y la fecha de conclusión.

<sup>28</sup> Permanecen pendientes de solución tres reclamaciones presentadas por Argentina a Uruguay sobre discriminación impositiva a las importaciones de bebidas y cigarrillos. En el caso de cigarrillos se decidió su elevación al GMC. La delegación uruguaya sostiene que los reclamos son improcedentes dado que son temas que se están negociando en el ámbito de un grupo *ad hoc* del GMC.

<sup>29</sup> Al no haberse alcanzado consenso en la CCM se convocó a un comité técnico de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 2 del Anexo al Protocolo de Ouro Preto.

grupo *ad hoc* deberá elevar al GMC una propuesta de tratamiento para el sector cuero-calzado-manufacturas que deberá contemplar la identificación de políticas sectoriales que puedan afectar la competitividad del sector.<sup>30</sup> El conflicto con los cueros surge a partir de los cuestionamientos al impuesto que aplica Argentina a las exportaciones de cuero y *wet blue* con el objetivo de estimular el procesamiento local. Al respecto el gobierno argentino decidió retomar a partir del 1° de julio de 1997 el cronograma de reducción de los derechos de exportación vigentes para el comercio intrazona de los productos mencionados, disminuyendo el impuesto del 15 al 8%. No obstante, los argentinos manifestaron la necesidad de suspender el cumplimiento del cronograma mientras se realizan los estudios sobre competitividad y hasta tanto no se armonicen los incentivos.<sup>31</sup> Los uruguayos y brasileños manifestaron que también presentarán un cronograma de reducción de sus respectivos derechos, pero en tanto se armonice la base de cálculo sobre la cual se aplican. Ante estas divergencias las delegaciones acordaron discutir la armonización de los impuestos a la exportación vigentes a través de un cronograma único y con idénticas fórmula y base de cálculo.

A raíz de una propuesta argentina, los regímenes de compras gubernamentales tendrán un ámbito específico de negociación.<sup>32</sup> El CMC decidió crear en diciembre de 1997 un grupo *ad hoc* sobre compras gubernamentales con el fin de elaborar un régimen de compras gubernamentales de bienes y servicios en el MERCOSUR, que incluya disposiciones respecto a cobertura, trato nacional, disciplinas y procedimientos que hacen a la transparencia y aspectos institucionales conexos. No se han establecido plazos para realizar estas tareas.

#### **G. Protocolo de Defensa de la Competencia (PDC)**

Después de la firma del Protocolo de Defensa de la Competencia (PDC) en diciembre de 1996 se registraron algunos avances hacia su implementación.<sup>33</sup> En efecto, durante 1997 las tareas del Comité Técnico N° 5 “Defensa de la Competencia” estuvieron básicamente orientadas a la reglamentación del protocolo. El anteproyecto de Reglamento está prácticamente listo y será probablemente aprobado en el primer semestre de 1998. El reglamento, que establece los procedimientos para la implementación del protocolo, sólo será operativo cuando este último instrumento haya sido ratificado por los Parlamentos y puesto en vigor.

Un tema pendiente de discusión es la asistencia estatal a las empresas. El Protocolo aprobado en diciembre de 1996 incluyó el tema de las ayudas estatales en el capítulo de disposiciones transitorias. En ese capítulo 7 los Estados Parte se comprometieron a elaborar normas y mecanismos comunes que disciplinen las ayudas del Estado que puedan distorsionar la competencia en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia del Protocolo. Durante 1997, sin embargo, no se avanzó en este sentido y los Estados Parte han decidido que este tema será tratado en el primer trimestre de 1998, junto con el de Concentraciones.

La falta de vigencia del PDC habilita a las autoridades nacionales a aplicar los instrumentos nacionales de “alivio comercial”, especialmente la legislación nacional en materia de derechos anti-*dumping*. El uso activo que Argentina ha hecho de este recurso ha sido un motivo de preocupación para las autoridades brasileñas,

---

<sup>30</sup> El grupo *ad hoc* fue constituido en diciembre de 1996 con el mandato de elaborar una propuesta antes del 30 de abril de 1997, fecha que fue sucesivamente prorrogada. Con la nueva prórroga se decidió modificar el mandato del grupo *ad hoc* de manera de no dar por supuesto la existencia de políticas sectoriales que afectan la competitividad.

<sup>31</sup> En el ámbito del grupo *ad hoc* se están llevando adelante estudios sobre la competitividad del sector cueros en base a los beneficios concedidos por Estados nacionales y provinciales en cada país.

<sup>32</sup> En su momento el resto de los países del MERCOSUR se opuso a esta propuesta, argumentando que el tema está incluido en la agenda del Grupo *Ad Hoc* de Políticas Públicas que afectan la Competitividad.

<sup>33</sup> En junio de 1997 el CMC aprobó un anexo al PDC estableciendo la cuantificación del valor de las multas previstas en dicho Protocolo, las que serán equivalentes hasta el 150% de los lucros obtenidos con la práctica infractora, hasta el 100% del valor de los activos involucrados o hasta el 30% de la facturación bruta de las empresas en su último ejercicio, excluidos los impuestos.

quienes han manifestado que la existencia de un número tan significativo de investigaciones está afectando el comercio intrazona.<sup>34</sup>

También ha habido discusiones en torno al procedimiento de intercambio de información sobre las investigaciones anti-*dumping* intrazona. En este sentido, Brasil presentó una propuesta de revisión de la Directiva N° 5/95 de la CCM (que trata sobre dicho procedimiento). Para Argentina la propuesta brasileña vulneraría el principio de confidencialidad previsto en el Acuerdo Anti-*dumping* de la OMC e impediría garantizar al solicitante y al gobierno del país importador el ejercicio pleno de los derechos contemplados en dicho Acuerdo y los derivados de las legislaciones nacionales. Sin embargo, para la delegación brasileña su propuesta consiste sólo en la reglamentación del Protocolo de Defensa de la Competencia, que es el marco jurídico para el tema en el ámbito del MERCOSUR y no contradice la legislación de la OMC. La discusión en torno a esta cuestión no se ha agotado y la CCM considerará la propuesta brasileña en las primeras reuniones de 1998.

---

<sup>34</sup> Un caso controvertido surgió en relación a la investigación anti-*dumping* que Argentina está realizando sobre exportaciones brasileñas de motocompresores herméticos para refrigeración doméstica. Según el gobierno brasileño, la investigación habría sido concluida con la recomendación de aplicación de derechos anti-*dumping* a pesar de la constatación, en la fase anterior del procedimiento, de que el daño no es causado por los precios practicados por la empresa brasileña. Para la delegación argentina ante la CCM, la investigación anti-*dumping* aún no está concluida, ya que no existe resolución ministerial al respecto. Como respuesta, Brasil considera que no existen justificativos para que la investigación no esté aún cerrada.

## CAPITULO IV. POLITICAS COMUNES

En contraste con los progresos en lo concerniente a la libre circulación de bienes, en el curso de 1997 la implementación efectiva de políticas comunes no anotó grandes avances. El Arancel Externo Común (AEC) se incrementó transitoriamente en tres puntos porcentuales a fines de año, pero se dejó abierta la posibilidad de que cada país implemente dicha decisión como lo crea más conveniente, introduciendo nuevas brechas a la vigencia efectiva del AEC. Por otro lado, no se han registrado progresos en la adopción efectiva del Código Aduanero Común y se produjeron lentos avances en la implementación de los controles integrados de frontera, principalmente explicados por restricciones presupuestarias para encarar las obras de infraestructura requeridas. En diciembre de 1997 el Consejo Mercado Común (CMC) aprobó el marco normativo para elaborar el Reglamento Común Relativo a la Defensa Contra las Importaciones Objeto de Dumping Provenientes de Países No Miembros del MERCOSUR, como paso previo para la elaboración de este último.

### A. Arancel externo común (AEC)

La novedad más importante de 1997 en lo que se refiere al AEC fue la decisión de incrementarlo transitoriamente (hasta no más allá del 31 de diciembre del año 2000) en tres puntos porcentuales tomada en la última reunión del CMC.<sup>35</sup> Esta decisión habilita a un alto grado de discrecionalidad nacional en el uso del principal instrumento de política comercial común de la unión aduanera. Esta discrecionalidad se manifiesta en que cada uno de los Estados Parte está autorizado a elevar el AEC en la magnitud y por el período que considere necesario, con la única restricción de que el incremento no podrá superar los tres puntos porcentuales, extenderse más allá del 31 de diciembre del año 2000 o cubrir productos incluidos en las excepciones comunes. El incremento comenzó a regir en Brasil desde mediados de noviembre y fue presentado como parte del paquete de medidas fiscales anticrisis tomadas para enfrentar los efectos de las turbulencias en los mercados asiáticos.<sup>36</sup> Para el gobierno argentino esta medida representó una alternativa para compensar la eliminación de la tasa de estadística del 3%, tal como lo exigió el fallo de un panel de la OMC.<sup>37</sup>

Por otra parte, los países miembros continúan cobrando el arancel externo común a las importaciones de extrazona que ingresan por otro Estado Parte y que ya tributaron el derecho correspondiente. El problema central es la inexistencia de mecanismos de asignación de la recaudación aduanera y la falta de una normativa clara que indique cuáles son los procedimientos para el caso en que se tenga que cobrar el diferencial entre el arancel nacional y el AEC si el producto ingresa por un país socio y luego se re-exporta a otro que lo tiene exceptuado en régimen de convergencia descendente. En el ámbito de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) se realizó, durante el primer semestre de 1997, un informe especial donde se analizó el alcance de la normativa MERCOSUR vigente en la materia (Artículos 82 a 84 de las Normas de Aplicación sobre Despacho Aduanero de Mercaderías, Dec. 16/94 del CMC) pero no se alcanzó un entendimiento común.

Los países miembros han discutido la posibilidad de elaborar un régimen especial para la importación de bienes de capital no producidos en la región, pero no alcanzaron acuerdo para hacerlo en forma común. En Brasil existía un régimen de estas características (“ex-tarifarios”) desde comienzos de los años noventa, el que eximía del pago de aranceles de importación a bienes de capital no producidos en ese país. En su momen-

---

<sup>35</sup> Fueron exceptuados de dicho incremento algunos animales vivos, pescados, huevos, productos de origen animal, plantas, hortalizas, legumbres, cereales, oleaginosas, combustibles y aceites minerales y productos editoriales.

<sup>36</sup> La medida fue adoptada a partir de un acuerdo entre los Ministros de Economía y Presidentes de los Bancos Centrales del MERCOSUR realizado a mediados de noviembre. Posteriormente, se adoptó formalmente en la reunión del CMC de diciembre de 1997.

<sup>37</sup> El gobierno argentino está apelando el fallo del panel de la OMC.

to, este régimen permitió reducir las asimetrías con Argentina que tenía un arancel del 0% para las importaciones de bienes de capital, fueran o no producidos localmente. A mediados de 1996 el gobierno argentino decidió elevar el AEC de los bienes de capital al 14% por razones fiscales, a través de un adelanto en el cronograma de convergencia al AEC. Un año después (julio de 1997) el gobierno brasileño decidió seguir los pasos de Argentina al eliminar el régimen de “ex-tarifarios”, fijando una alícuota del 17% a las importaciones de bienes de capital (que deberá converger al 14% en el 2001). Esta medida fue adoptada con el fin de contener el creciente déficit comercial. Estas asimetrías volvieron a manifestarse cuando en diciembre de 1997 el gobierno argentino anunció una rebaja del 14 al 6% en el arancel para las importaciones de bienes de capital no producidos en el MERCOSUR.

En el ámbito del Comité Técnico N° 1 continuaron desarrollándose en el transcurso de 1997 los trabajos de ajuste de la Nomenclatura Común MERCOSUR y niveles del AEC y la preparación de dictámenes de clasificación de mercaderías. Durante 1997 los países miembros también adoptaron rebajas arancelarias en el marco del régimen de acciones puntuales por razones de abastecimiento.

Por lo que se refiere a las tareas de armonización de los instrumentos de política comercial común extrazona del sector textil, durante 1997 el Comité Técnico N° 10 de la CCM se limitó a realizar un intercambio de información referida a los instrumentos de política comercial y otras disposiciones que afectan el comercio textil (por ejemplo, medidas anti-*dumping*) vigentes en cada país, además de un análisis del comercio exterior. Sin embargo, las divergencias entre los países miembros continúan dificultando un acuerdo sobre política comercial común. El sector privado ha propuesto que se fije un AEC del 35% para las confecciones, nivel máximo consolidado ante la OMC.

## **B. Asuntos aduaneros**

En materia de asuntos aduaneros, durante el segundo semestre de 1997 la actividad se concentró en el perfeccionamiento de los instrumentos que permitan adoptar procedimientos y normas comunes. Así, en junio de 1997 la CCM instruyó al Comité Técnico N° 2 “Asuntos Aduaneros” a priorizar la conclusión del Protocolo Adicional al Código Aduanero del MERCOSUR (CAM), y dar atención al Documento Unico Aduanero del MERCOSUR (DUAM) y a la Norma Aduanera Simplificada para PyMES. Este último proyecto, presentado por Paraguay, finalmente no prosperó debido a que algunos Estados Parte no consideraron necesario una normativa específica para PyMES. Por su parte el GMC, en su reunión de septiembre de 1997, ratificó la decisión de la CCM de concluir el Protocolo Adicional al CAM, poniendo como plazo diciembre de 1997.

La importancia del Protocolo Adicional al CAM deriva de las dificultades que ofrece la aplicación del Código Aduanero tal como fuera aprobado en Ouro Preto (diciembre de 1994). Estas dificultades exigen imprimirle modificaciones sustanciales que permitan poner el CAM en práctica. Las dificultades para avanzar en la elaboración del Protocolo Adicional tienen que ver con el logro del consenso en temas tales como la definición del territorio aduanero (si el territorio aduanero incluye o no las zonas francas) o del AEC (diferencias en torno a si la nomenclatura forma parte o no del arancel).

Por otra parte, la definición que se adopte para algunos conceptos podría implicar una modificación en la legislación interna de alguno de los países miembros. Este es el caso de las infracciones y multas aduaneras: mientras que en Argentina el contrabando es considerado delito, en el resto de los Estados Parte es una infracción. La relevancia de los temas a consensuar y la repercusión que el CAM tendrá en los planos fiscal y de comercio exterior de los Estados Parte han impedido al CT 2 cumplir con el plazo estipulado para la conclusión del Protocolo Adicional.

Para avanzar en la elaboración del Protocolo Adicional al CAM el CT 2 decidió, en su reunión de noviembre de 1997, iniciar un proceso de consultas internas en cada Estado Parte en instancias de los sectores público y privado vinculadas al comercio exterior. Sin embargo, para avanzar en la definición de algunos temas básicos el CT considera que será necesario disponer de definiciones políticas de los órganos superiores del MERCOSUR. La cuestión relativa a si el CAM comenzará a regir durante el proceso de consolidación de la unión aduanera o cuando éste haya concluido también dependerá de una definición política. Si bien no se fijó un cronograma para la culminación de las tareas referidas al CAM se acordó que las reuniones deberán mantener un ritmo intenso.

Tampoco se registraron avances en la definición de un DUAM. En efecto, en agosto de 1997 el grupo *ad hoc* encargado de elaborarlo quedó suspendido debido a que los Estados Parte no alcanzaron un acuerdo en torno a los datos que debería incluir. Dadas las diferencias en la información que cada país deseaba incluir en el DUAM, la propia idea de un documento único aparecía cuestionada. Otro factor que influyó en la paralización de las actividades en torno al DUAM fue el de los altos costos de modificación de las aplicaciones informáticas necesarias para adoptar la propuesta. En relación a la informatización aduanera entre los Estados Parte, si bien no se ha logrado definir un sistema informático normalizado, se han producido algunos avances hacia la adecuación de los sistemas de cada aduana a fin de mejorar su comunicación.

En agosto de 1997 el CT 2 también elevó una recomendación a la CCM sobre una norma referente a la instrumentación de precintos sanitarios armonizados. Esta norma determina que cada Estado Parte empleará obligatoriamente en las cargas de origen animal o vegetal precintos zoo-fitosanitarios armonizados e inalterables que garanticen la seguridad e inviolabilidad de las cargas. En su reunión del mes de septiembre la CCM aprobó este proyecto mediante la directiva 17/97.

Finalmente, se ha producido un lento avance en materia de puntos de frontera con control integrado, tanto en lo que se refiere a la definición de nuevos puntos como a la implementación de los ya acordados. En el curso de 1997 se aprobaron tres nuevos puntos de frontera con control integrado, todos ellos vinculando Argentina y Brasil: Bernardo de Irigoyen-Dionisio Cerqueira, Andresito-Capanema y Santo Tomé-São Borja. Este avance en la frontera Argentina-Brasil es importante dado que, a pesar de ser los países que registran mayor volumen de intercambio comercial, dicha frontera había registrado muy poco adelanto en materia de controles integrados. Debe tenerse presente, no obstante, que la declaración de nuevos puntos de control integrado no implica que se implementen en forma inmediata. En efecto, en términos de implementación se avanzó en algunos puntos de frontera entre Brasil y Uruguay y entre Argentina y Brasil, aunque en algunos puntos de esta última frontera la implementación es aún parcial.<sup>38</sup> El lento avance en la implementación del control integrado se explica básicamente por la carencia de infraestructura adecuada, la que no puede ser provista por los países debido principalmente a razones presupuestarias.

En noviembre de 1997 los presidentes de Argentina y Brasil firmaron un acuerdo para la creación de la Comisión de Cooperación y Desarrollo Fronterizo. Se espera que esta Comisión, junto con el Grupo de Trabajo Bilateral sobre Seguridad de Frontera creado en abril de 1997 contribuyan a evaluar y proponer procedimientos y soluciones ágiles a los problemas fronterizos.

---

<sup>38</sup> En el caso de Paso de los Libres-Uruguayana el control integrado de cargas funciona para las exportaciones argentinas/importaciones brasileñas en la terminal aduanera de Uruguayana, pero no para las exportaciones brasileñas/importaciones argentinas. En el caso de Puerto Iguazú-Foz de Iguazú, si bien el control integrado aparece como implementado, hasta agosto de 1997 aún no actuaban los funcionarios de migraciones brasileños.

**TABLA IV.1**  
**CONTROLES IMPLEMENTADOS Y NO IMPLEMENTADOS SEGUN PAISES**  
**(septiembre 1996/agosto 1997)<sup>a</sup>**

Países	Tránsito vecinal y turístico				Cargas transportadas por							
					Camión				Tren			
	Si		No		Si		No		Si		No	
9/96	8/97	9/96	8/97	9/96	8/97	9/96	8/97	9/96	8/97	9/96	8/97	
Argentina-Brasil	-	3 <sup>b</sup>	2	2	-	2 <sup>c</sup>	2	4	-	1 <sup>c</sup>	1	-
Argentina-Paraguay	1	1	1	1	2	2	-	-	-	-	1	1
Argentina-Uruguay	3	3	-	-	2	2	1	1	-	-	1	1
Brasil-Paraguay	-	-	3	3	-	-	3	3	-	-	-	-
Brasil-Uruguay	-	2	6	4	1	3	5	3	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>

Fuente: Elaboración propia en base a actas del CT 2 de 1996 y 1997; Resolución 43/97 del GMC.

Notas: a, A la nómina oficial de agosto de 1997 se le incorporan como actualización a diciembre de 1997 la implementación de controles integrados en Santo Tomé-São Borja y Andresito-Capanema (en este caso en Turismo y Tránsito Fronterizo); b, en el caso de Puerto Iguazú-Foz de Iguazú aún no actuaban los funcionarios de migraciones brasileños en el control integrado en la cabecera argentina; c, implementación parcial en Paso de los Libres-Uruguayana.

### C. Prácticas desleales de comercio y salvaguardias

En el transcurso de 1997 el Comité Técnico N° 6 “Prácticas Desleales y Salvaguardias” se dedicó a la elaboración de un Marco Normativo del Reglamento Común Relativo a la Defensa contra las Importaciones Objeto de Dumping Provenientes de Países No Miembros del MERCOSUR, el que fue finalmente aprobado por el CMC en su reunión del mes de diciembre.<sup>39</sup> El marco normativo representa los entendimientos comunes de los Estados Parte respecto a la normativa de la OMC sobre aplicación de medidas anti-*dumping*. A partir de dicho marco la CCM deberá confeccionar las normas complementarias necesarias para la elaboración y aplicación del Reglamento Común Anti-*dumping*.

Entre las consideraciones más relevantes, los países miembros acordaron que cuando un Estado Parte inicie una investigación para la aplicación de una medida anti-*dumping* contra importaciones de terceros países deberá comunicarlo a los demás socios de acuerdo a los mecanismos previstos por la OMC. Si un Estado Parte considera que importaciones de extrazona realizadas por un socio a precios de *dumping* están perjudicando sus exportaciones, podrá solicitar a través de la CCM la realización de consultas con el objetivo de conocer las condiciones de su ingreso a dicho mercado. Eventualmente, un Estado Parte podrá solicitarle a un socio que aplique medidas anti-*dumping* a su favor, en cuyo caso este último le dará tratamiento de acuerdo a los procedimientos establecidos por la OMC, los que determinan que la decisión de dar curso o no a la solicitud corresponderá al país importador (en este caso, el Estado Parte al que se le formula la solicitud).

El marco normativo se refiere a dos instancias: la técnica y la decisoria. La instancia técnica deberá velar por el cumplimiento de las disposiciones del marco normativo y conducir las investigaciones de acuerdo a los procedimientos establecidos. A la instancia decisoria le corresponderá decidir la apertura y aplicación de las medidas en base a los informes de la instancia técnica. Los Estados Parte acordaron que aplicarán medidas anti-*dumping* de acuerdo a sus legislaciones nacionales hasta que se apruebe el Reglamento Común Anti-*dumping* (para lo cual no hay plazos establecidos), en conformidad con las disposiciones del marco normativo aprobado. No obstante, han contemplado la posibilidad de un período adicional de transición, luego de

<sup>39</sup> Las prácticas de comercio desleales vinculadas a flujos intrazona están tratadas en el Protocolo de Defensa de la Competencia aprobado por el CMC en diciembre de 1996.



aprobado dicho reglamento, durante el cual los países miembros seguirán aplicando sus respectivas legislaciones en la materia. Este período tendría como objetivo propiciar las condiciones de infraestructura técnica que posibiliten una apropiada aplicación de las disposiciones del Reglamento. Los países también coincidieron en establecer un programa de cooperación cuyo objetivo es compatibilizar los procedimientos relativos a la conducción de las investigaciones anti-*dumping*.

Por su parte, durante el segundo semestre de 1997 el Comité sobre Defensa Comercial y Salvaguardias (CDCS) estuvo abocado a la elaboración de su reglamento interno y de los formularios para la solicitud de aplicación de medidas de salvaguardia. El CDCS fue creado en diciembre de 1996 (cuando el CMC aprobó el Reglamento Relativo a la Aplicación de Medidas de Salvaguardias a Importaciones Provenientes de Países No Miembros del MERCOSUR), pero comenzó a funcionar en junio de 1997 cuando la CCM aprobó sus funciones, composición y competencias. Además de las tareas mencionadas anteriormente, el CDCS deberá conducir las investigaciones, elaborar informes y coordinar las consultas para la aplicación de medidas de salvaguardia por el MERCOSUR como entidad única. Asimismo, deberá proponer a la CCM las normas complementarias necesarias para la aplicación del Reglamento Común sobre Salvaguardias.<sup>40</sup> Las funciones y competencias del CDCS serán complementadas cuando se concluya su reglamento interno y se aprueben los reglamentos comunes de anti-*dumping* y derechos compensatorios, donde probablemente tenga funciones similares al caso de las salvaguardias. En este sentido, durante 1998 se retomarían las tareas tendientes a la elaboración del Reglamento Común sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

#### **D. Defensa del consumidor**

Luego de sucesivas prórrogas,<sup>41</sup> en su primer reunión del año (febrero de 1997) la CCM había instruido al Comité Técnico N° 7 “Defensa del Consumidor” a finalizar la elaboración del Reglamento de Defensa del Consumidor para el 30 de mayo de 1997. Sin embargo, esta fecha debió ser nuevamente prorrogada debido a que los Estados Parte no lograban consensuar los distintos temas en cuestión. La complejidad de los temas tratados y el amplio objeto que contempla la agenda de este Comité Técnico (todos los bienes y servicios) fueron las razones esgrimidas para justificar la necesidad de una nueva prórroga. Teniendo en cuenta que el tema de defensa del consumidor fue considerado uno de los requisitos fundamentales para el establecimiento de la Unión Aduanera, en junio pasado el Grupo Mercado Común (GMC) instruyó a la CCM para que el tema sea tratado como punto prioritario. Consecuentemente, en agosto de 1997 la CCM manifestó la necesidad de finalizar el Reglamento para fines de 1997.

A partir de esta consigna, el CT 7 concentró sus energías en la búsqueda de consenso para los diversos temas sin acuerdo, entre otros, el alcance y la interpretación del reglamento; los derechos básicos del consumidor (como la inclusión o no como derecho de la inversión de la carga de la prueba); la oferta de productos y servicios (como el alcance del concepto de servicios y de servicio público y el plazo de validez de los productos); las prácticas abusivas en la oferta; la garantía contractual de productos y servicios; la publicidad (armonizar el concepto de publicidad abusiva); la protección contractual y los contratos de adhesión.

---

<sup>40</sup> Sus disposiciones transitorias establecen que hasta el 31 de diciembre de 1998 los países miembros adoptarán medidas de salvaguardia mediante la aplicación de la legislación nacional en la materia y en conformidad con las disposiciones del Reglamento Común de Salvaguardias. Luego de esa fecha el MERCOSUR podrá adoptar una medida de salvaguardia para un producto como entidad única o en nombre de uno de los Estados Parte (en este caso la medida se limitará a ese país) siguiendo las normas comunitarias.

<sup>41</sup> Según Res. 126/94 el GMC había instruido al Comité de Defensa del Consumidor a presentar un proyecto de reglamento a mediados de 1995. Luego este plazo fue prorrogado para noviembre de 1995, fecha que después se pospuso a noviembre de 1996, aunque este nuevo plazo tampoco pudo ser cumplido.

Con el objeto de finalizar la elaboración del Reglamento para diciembre de 1997 los Estados Parte habían acordado que el tratamiento de los temas de mayor conflictividad se diferirían para una etapa posterior a la aprobación del Reglamento, con un plazo máximo de dos años. Entre estos temas se encontraban algunos derechos básicos del consumidor, cuestiones relativas a la oferta de productos y a los contratos de adhesión, la protección contractual en general y la responsabilidad por daños. También en un plazo de dos años se debería reglamentar el Protocolo. Por otra parte, se había acordado incluir un artículo en el capítulo sobre Disposiciones Transitorias en el que se especificaban los artículos referidos a la oferta de productos cuya aplicación quedaba en suspenso hasta que se elaborara su reglamentación. Luego de la última reunión del CT en noviembre pasado, el proyecto consensuado de Protocolo fue propuesto a la CCM para su posterior elevación al GMC y al CMC. En esa misma oportunidad se elevaron también normas reglamentarias referidas a la calidad del producto y del servicio a prestar.

A pesar del esfuerzo del CT 7 para cumplir con el plazo estipulado por la CCM, el Protocolo finalmente no fue aprobado debido a la oposición de la delegación brasileña. En efecto, Brasil consideró que el mandato otorgado por la CCM al CT 7 no fue cumplido en su integridad debido a que, de los 13 temas que debería incluir el Protocolo (que fueron listados por la CCM en su XXII reunión), algunos no fueron objeto de acuerdo y otros ni siquiera discutidos por dicho Comité, razón por la cual sugirió una evaluación de la metodología utilizada para avanzar en la materia. Asimismo, para Brasil el documento acordado no atendía a la orientación establecida en el MERCOSUR, según la cual en el proceso de armonización se tendrá como referencia la legislación más exigente y los estándares internacionales: vale la pena aclarar que Brasil estima que aprobar este Protocolo implicaría una rebaja en el grado de protección al consumidor otorgado por la legislación brasileña.<sup>42</sup> Aunque las delegaciones de Argentina, Paraguay y Uruguay manifestaron su oposición a la determinación de Brasil y su voluntad de elevar el Protocolo a consideración del GMC, finalmente esto no se concretó.

---

<sup>42</sup> El proyecto de Protocolo fue criticado por algunas instituciones brasileñas de defensa del consumidor: en la reunión del Foro Consultivo Económico y Social de diciembre de 1997 en la que el Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor manifestó su oposición al mencionado proyecto.

## CAPITULO V. ARMONIZACION DE POLITICAS Y PROFUNDIZACION

En la Declaración de Río de Janeiro de abril de 1997 los presidentes de Argentina y Brasil destacaron los temas del comercio de servicios y las compras gubernamentales como ejes para avanzar en el proceso de profundización del MERCOSUR. Este compromiso tuvo como resultado la firma del Protocolo sobre el Comercio de Servicios en la reunión del Consejo Mercado Común (CMC) realizada en Montevideo en el mes de diciembre de 1997 y la creación de un grupo *ad hoc* para ocuparse del tema de compras gubernamentales. Adicionalmente, se registraron algunos progresos en materia laboral y social (como la firma del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR), en materia educativa y cultural y en el plano institucional. En el campo del medio ambiente aún no se alcanzó el consenso para la firma del protocolo adicional respectivo.

### A. Protocolo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR

Luego de tres años de negociaciones el CMC aprobó en su cumbre de diciembre el “Protocolo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR”. Con este instrumento los países socios se comprometieron a liberalizar el comercio de servicios en un plazo máximo de diez años a contar del momento de su entrada en vigor.<sup>43</sup> Como ya se señaló, la liberalización del comercio de servicios fue identificada por el Grupo Mercado Común (GMC) como una de las áreas prioritarias para la consolidación y profundización del proceso de integración.

Para la elaboración del Protocolo de Servicios se tuvo en cuenta el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC y los compromisos asumidos por los países del MERCOSUR en el marco del acuerdo, además de otras experiencias internacionales en la materia (como los acuerdos relativos a servicios del TLCAN). En el Protocolo se establece que cada Estado Parte concederá en forma inmediata e incondicional el trato de nación más favorecida a los prestadores de servicios del MERCOSUR. El beneficio de trato nacional, por su parte, se restringe a los sectores incluidos en el listado de compromisos específicos de acuerdo a las condiciones establecidas.

Serán beneficiarios del tratamiento preferencial los residentes del MERCOSUR que sean nacionales o tengan derecho de residencia permanente de acuerdo a la legislación del país miembro correspondiente. Las personas jurídicas se beneficiarán del tratamiento preferencial siempre que estén constituidas u organizadas con arreglo a la legislación del país que corresponda, tengan su sede en él y desarrollen o programen operaciones comerciales sustantivas en el territorio de ese o cualquier Estado Parte. Un Estado Parte podrá denegar los beneficios derivados de este Protocolo a un prestador de servicios de otro Estado Parte previa notificación y realización de consultas, cuando aquel Estado Parte demuestre que el servicio está siendo prestado por una persona física o jurídica de un país que no es Estado Parte del MERCOSUR.

En el listado de compromisos específicos los gobiernos deberán indicar los términos, limitaciones y condiciones en materia de acceso a los mercados y trato nacional para cada prestación de servicios de esa lista (lista positiva que incluye reservas). Las listas de compromisos específicos se incorporarán a los ordenamientos jurídicos nacionales de conformidad con los procedimientos previstos en cada Estado Parte.<sup>44</sup> Cuando sea pertinente, cada Estado Parte especificará plazos para la implementación de compromisos así como su fecha de entrada en vigor. Solo se podrán modificar o suspender los compromisos incluidos en la lista de compro-

<sup>43</sup> El Tratado de Asunción (1991) estableció la libre circulación de servicios pero los países miembros no asumieron en esa oportunidad ningún compromiso en materia de plazos. El Protocolo entrará en vigor cuando lo ratifiquen al menos tres Estados Parte.

<sup>44</sup> Los Estados Parte deberán tomar las medidas necesarias que estén a su alcance para lograr el cumplimiento de las obligaciones y compromisos del Protocolo por parte de niveles menores de gobierno (provincias, estados, municipios, etc.).

misos específicos en casos excepcionales, previa consulta y consenso con la parte afectada sobre el tipo de medida y su plazo de vigencia.

A través de sucesivas rondas de negociaciones anuales los países miembros incorporarán progresivamente nuevos sectores, subsectores o actividades, así como también irán reduciendo o eliminando los efectos desfavorables de medidas que impacten sobre el comercio de servicios. Estas negociaciones tendrán como objetivo profundizar los compromisos asumidos por cada país miembro ante la OMC y tendrán una amplia cobertura sectorial y de modos de prestación. La metodología a utilizar se basará en el intercambio de listas de pedidos y ofertas. Por instrucción del GMC el Grupo *ad hoc* sobre Servicios deberá culminar con la negociación de compromisos específicos iniciales antes del 30 de junio de 1998. Es probable que entre los primeros sectores en los que se concluyan compromisos específicos estén los de telecomunicaciones y financiero. En ambos casos existe una dinámica autónoma de liberalización asociada al proceso de reforma estructural (privatizaciones) que vienen realizando los países miembros.

Con respecto a los aspectos institucionales el Protocolo establece que la negociación en materia de servicios es competencia del GMC, el que tendrá entre sus funciones convocar y supervisar las negociaciones de compromisos específicos, recibir las notificaciones relativas a la modificación o suspensión de compromisos y evaluar periódicamente la evolución del comercio de servicios en el MERCOSUR. Para cumplir con estas funciones el GMC constituirá un órgano auxiliar reglamentando su composición y modalidades de funcionamiento. La aplicación del Protocolo, por su parte, será responsabilidad de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), que será el ámbito de notificación de nuevas medidas que puedan afectar el comercio de servicios o de excepciones. Además, la CCM deberá atender las consultas y reclamos en relación al Protocolo. Por su parte, el CMC aprobará los resultados de las negociaciones en materia de compromisos específicos, así como cualquier modificación y/o suspensión. Las controversias que puedan surgir con relación a la aplicación, interpretación o cumplimiento de los compromisos establecidos en el Protocolo serán resueltas de acuerdo a los mecanismos de solución de controversias vigentes en el MERCOSUR.

En materia de prácticas anticompetitivas se aplicará el Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR. Asimismo, reconociendo que en determinadas circunstancias las subvenciones pueden tener efectos distorsivos sobre el comercio de servicios, se acordó la aplicación de las disciplinas comunes que en el futuro establezcan los Estados Parte. El Grupo *Ad Hoc* sobre Servicios deberá concluir antes del 30 de abril de 1998 los anexos al Protocolo referidos a las disposiciones específicas sectoriales en los sectores que resulte necesario.<sup>45</sup> En la elaboración de estas disposiciones se tendrán en cuenta los anexos sectoriales del AGCS (movimiento de personas físicas proveedoras de servicios, telecomunicaciones, transporte aéreo y sector financiero) y las propuestas que efectúen los subgrupos de trabajo del GMC, en particular los que se encargan de comunicaciones, asuntos financieros, transporte, trabajo, salud, educación y turismo.

Los temas que estuvieron sujetos a un mayor debate durante la última etapa de la elaboración del Protocolo fueron los referidos a las compras gubernamentales, a la definición de persona jurídica, al número de ratificaciones necesarias para la puesta en vigencia del protocolo y a las restricciones sobre pagos y transferencias en caso de crisis de balanza de pagos. El Protocolo finalmente exceptuó a las compras gubernamentales del trato de nación más favorecida, trato nacional y compromisos de acceso a mercados, y estableció que a las mismas se les aplicarán las disciplinas comunes que en la materia se establezcan en el MERCOSUR.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> El SGT N°5 "Transporte e Infraestructura" ya elaboró las disposiciones específicas del sector transporte para el protocolo de servicios que están siendo examinadas por el grupo *ad hoc* de servicios.

<sup>46</sup> Como se señaló en el capítulo III, a raíz de una propuesta argentina los regímenes de compras gubernamentales tendrán un ámbito específico de negociación a través de la creación de un grupo *ad hoc* sobre compras gubernamentales. Este grupo *ad hoc* tendrá como objetivo elaborar un régimen de compras gubernamentales de bienes y servicios que incluya disposiciones sobre cobertura, trato nacional, disciplinas y procedimientos. No se han establecido plazos para realizar estas tareas.

En cuanto al artículo sobre pagos, transferencias y balanza de pagos, los Estados Parte acordaron no incluirlo en el Protocolo. El grupo *ad hoc* resolvió elevar el tema a consideración del GMC, quien sugirió que debería ser tratado por los Presidentes de los Bancos Centrales y los Ministros de Economía de los Estados Parte a fin de establecer un mecanismo de consulta y decisión, para evitar que las restricciones a los pagos y transferencias impuestas por motivos de balanza de pagos resulten discriminatorias o puedan lesionar los intereses comerciales, económicos y financieros de los Estados Parte.

## **B. Asuntos laborales y sociales**

En diciembre de 1997 el CMC aprobó mediante la Decisión N°19/97, el “Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR” y su Reglamento Administrativo. Este Acuerdo, que ya había sido discutido pero no aprobado en Fortaleza en diciembre de 1996,<sup>47</sup> establece que los sistemas de seguridad social reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Parte los mismos derechos y obligaciones que a los trabajadores nacionales. Cada Estado Parte concederá las prestaciones pecunarias y de salud existentes de acuerdo con su propia legislación. Este Acuerdo también establece que un Estado Parte podrá desvincularse si desea hacerlo. Sin embargo, los derechos adquiridos en virtud de este Acuerdo no quedarán afectados.

El Acuerdo contempla la creación de una Comisión Multilateral permanente cuyas principales funciones serán verificar su aplicación, del Reglamento Administrativo y de otros instrumentos complementarios; efectuar eventuales modificaciones y normas complementarias; y mantener negociaciones, por un plazo de seis meses, para resolver las diferencias en la interpretación o aplicación del Acuerdo. Vencido este plazo, las diferencias se resolverán a través del mecanismo de solución de controversias. El Acuerdo Multilateral es uno de los primeros resultados del MERCOSUR en el ámbito social.

Ante la necesidad de contar con un instrumento que oriente a la convergencia de los objetivos sociales, en diciembre de 1996 el GMC había ampliado la pauta negociadora del SGT N° 10 “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social” incorporando como nueva tarea el análisis de la dimensión social del proceso de integración y la propuesta de alternativas para su formulación institucional.<sup>48</sup> Para este fin se constituyó dentro del SGT N° 10 un Grupo *Ad Hoc* sobre Dimensión Social del MERCOSUR. A fines de 1997 este Grupo *Ad Hoc* presentó como recomendación al SGT N° 10 un proyecto de Protocolo Socio-Laboral del MERCOSUR, que a su vez fue elevado a consideración del GMC.

El proyecto de Protocolo busca establecer los principios básicos que, en materia laboral, deberían ser reconocidos por las legislaciones del trabajo de cada Estado Parte. Entre estos principios básicos se recomienda incluir en el Protocolo los derechos individuales y colectivos de los trabajadores y los empleadores, el fomento del diálogo social regional y tripartito y políticas activas para la creación de empleo y protección contra el desempleo. Los puntos que faltan consensuar son varios y se refieren, entre otras cosas, a las condiciones mínimas de trabajo, el derecho a la información, la negociación colectiva internacional y la representación sindical en empresas que actúen en más de un país. La aplicación y seguimiento del Protocolo sería competencia de un órgano tripartito con una instancia nacional y otra subregional. Queda a consideración del GMC tanto la naturaleza y eficacia de este Protocolo como la ubicación institucional, jerarquía y

---

<sup>47</sup> El proyecto fue retirado de la Cumbre de Fortaleza porque el gobierno argentino consideró necesario realizar un análisis más profundo sobre su posible impacto fiscal.

<sup>48</sup> La preocupación por la confección de una “Carta de Derechos Fundamentales en Materia Laboral del MERCOSUR” es una iniciativa que iba a incluirse en la pauta negociadora del SGT cuando ésta se definió en octubre de 1996. Esta preocupación tiene que ver con el temor de los sindicatos de que se produzca el llamado “*dumping* social” debido a las asimetrías existentes en materia de regulación laboral.

mecanismos de toma de decisiones del órgano de aplicación. El SGT N° 10 se ha comprometido a priorizar las tareas tendientes a elaborar el Protocolo Socio-Laboral durante el primer semestre de 1998. Se estima que, dadas las asimetrías existentes en la normativa laboral de los distintos Estados Parte y el debate al interior de cada país en la materia, el avance de las negociaciones será lento.

En una de las tres recomendaciones emitidas al cabo de la IV Reunión Plenaria del Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR de septiembre de 1997, éste formuló una serie de recomendaciones acerca de políticas de promoción del empleo. Para profundizar el debate, el FCES sugirió que el GMC convoque a una reunión conjunta entre representantes del FCES y del SGT N° 10, recomendación que fue aceptada por el GMC.<sup>49</sup>

Luego de la Cumbre de Montevideo de diciembre de 1997 se llevó a cabo el primer encuentro sobre “MERCOSUR y Desarrollo Social”, donde se reunieron las máximas autoridades de Desarrollo Social de los países miembros del MERCOSUR más Bolivia y Chile. La elaboración de una agenda de trabajo común para el período 1998-1999 y de una propuesta de integración para superar la pobreza fueron parte de los objetivos que se acordaron en este encuentro.

### **C. Asuntos financieros**

El Subgrupo N° 4 “Asuntos Financieros” tiene como objetivo avanzar en la armonización de las regulaciones del sector y de las condiciones de acceso a los mercados. La pauta negociadora de este subgrupo, que fuera aprobada mediante Resolución 38/95, dividía el trabajo en cuatro Comisiones: Sistema Financiero, Seguros y Reaseguros, Mercado de Capitales e Indicadores Macroeconómicos. Las tareas que comprendía esta pauta incluían la formalización de convenios en materia de supervisión bancaria global consolidada; el perfeccionamiento de los procedimientos para el intercambio de información sobre los sistemas financieros; la armonización de distintas normativas del sistema financiero,<sup>50</sup> el tratamiento nacional para los bancos de los Estados Parte; la cooperación técnica; el establecimiento de un marco regulatorio común referido a lavado de dinero; la armonización de las condiciones de ejercicio para seguros; el perfeccionamiento de las normas en el área de mercado de capitales; la revisión de las listas de excepciones de los acuerdos de promoción y protección de inversiones; el seguimiento del régimen cambiario y de las regulaciones relativas al movimiento de capitales y la provisión de información sobre indicadores macroeconómicos. La agenda de largo plazo (año 2000) incluía la cuestión de acceso a los mercados financiero y asegurador y la cooperación en materia de movimiento de capitales. Las tareas definidas en esta pauta (con excepción de la agenda de largo plazo) debían estar concluidas en diciembre de 1996, pero la extensión y complejidad de los temas tratados, sumados a dificultades económicas internas, justificaron la extensión del plazo por un año más.

Las tareas relacionadas con la búsqueda de armonización de la regulación y supervisión del sistema financiero han registrado progreso en este período.<sup>51</sup> En efecto, la Decisión 10/93<sup>52</sup> sobre la adopción de las normas del Comité de Basilea para la fijación de niveles mínimos de capital y la Decisión 12/94<sup>53</sup> que recomienda a los Estados Parte la adopción de los principios de Supervisión Bancaria Global Consolidada van en esta

---

<sup>49</sup> La Recomendación 3/97 trata sobre las negociaciones del MERCOSUR con el resto de la ALADI. La Recomendación 4/97 trata sobre medidas unilaterales de los gobiernos que pueden afectar el comercio intrazona.

<sup>50</sup> Como control de riesgo; patrimonio neto; provisiones; clasificación y sistema de evaluación de deudores y límites operacionales.

<sup>51</sup> La mayor coincidencia de objetivos en esta materia se registra entre Argentina y Brasil.

<sup>52</sup> Aprobada cuando el SGT N° 4 se llamaba “Políticas Fiscal y Monetaria relacionadas con el Comercio”.

<sup>53</sup> Idem.

línea.<sup>54</sup> En el mismo sentido se ubica la Resolución N° 1/96 del GMC (en base a una recomendación del SGT N° 4) sobre clasificación de deudores y riesgo crediticio. Esta resolución establece que los Estados Parte deberán adoptar para sus sistemas financieros los principios y las normas básicas internacionales para la clasificación de deudores, en tanto que se deberán armonizar los criterios de riesgo crediticio de acuerdo a estas normas.<sup>55</sup>

En relación a las tareas relacionadas con el lavado de dinero, si bien se han presentado propuestas<sup>56</sup> se llegó a la conclusión de que no solamente hace falta un marco normativo común para tratar este tema, sino la intención política de avanzar. En el tema de mercado de capitales se ha trabajado en una propuesta de acuerdo sobre “Negociación transfronteriza de fondos de inversión”. El objetivo es establecer un mecanismo por el cual se puedan comercializar cuotas partes de fondos de inversión administrados en un país del MERCOSUR, en otros países de la región, sin necesidad de duplicar trámites de autorización y compartiendo la fiscalización entre entidades regulatorias del mercado de capitales.

En el área de seguros el avance ha sido lento, debido fundamentalmente a las distintas características de los mercados de los cuatro países. En efecto, mientras que Argentina ha avanzado en la desregulación del sector de seguros, en Brasil este proceso aún no ha sido completado.<sup>57</sup> Estas diferencias han impedido el avance en la armonización de las normas del sector.

Como a diciembre de 1997 el SGT N° 4 aún contaba con tareas pendientes, el Subgrupo elevó al GMC una recomendación incluyendo una nueva pauta negociadora para el período 1998-1999, que fue aprobada en la cumbre de Montevideo mediante Resolución N° 57/97. A los temas establecidos en la anterior, esta nueva pauta agregó la armonización de otras normas financieras,<sup>58</sup> la redacción de un proyecto de acuerdo sobre negociación transfronteriza de fondos de inversión y la elaboración de un programa general de supresión de asimetrías en el sector de seguros (con fijación de metas y plazos). Aunque la pauta negociadora anterior había incluido como tareas de largo plazo el acceso a mercados en el sistema financiero y en el sector de seguros, la nueva pauta sólo incluye este tema en relación a seguros.<sup>59</sup> Se decidió no incluir el tema del sistema financiero en las pautas negociadoras atendiendo al hecho de que en esta materia se han registrado muchos avances prácticos y no como resultado de negociaciones. Existe consenso de que avances ulteriores serán resultado de decisiones de tipo político.<sup>60</sup>

---

<sup>54</sup> Mientras que la Decisión 10/93 ha sido internalizada en los cuatro Estados Parte, no ha ocurrido lo mismo con la Decisión 12/94.

<sup>55</sup> A diciembre de 1997 esta resolución aún no había sido internalizada por los gobiernos de Brasil, Paraguay y Uruguay.

<sup>56</sup> Como un proyecto de Memorandum de Entendimiento entre los bancos centrales de los Estados Parte mediante el cual acordarían proporcionarse recíprocamente información relacionada con el lavado de dinero.

<sup>57</sup> Aunque el nuevo texto constitucional de 1996 prevé la figura de establecimientos de reaseguros, evidenciando así el fin del monopolio de reaseguros ejercido por el Instituto de Reaseguros del Brasil (IRB), esta enmienda aún no ha sido reglamentada, por lo cual el IRB aún mantiene el monopolio de hecho. En cuanto a la actuación de empresas extranjeras en Brasil por medio de sucursales, esta actuación también es admitida aunque sigue siendo exigida la autorización por decreto presidencial, observado el principio de reciprocidad.

<sup>58</sup> Tales como las normas prudenciales, la liquidez sistémica, el seguro de depósitos. También se estipula la homogeneización de la presentación de información contable de las entidades bancarias.

<sup>59</sup> La nueva pauta estipula la armonización de las condiciones de acceso a mercados en la actividad aseguradora, en tanto que se priorizará el estudio de acuerdos dirigidos a admitir el acceso al mercado asegurador vía sucursales de empresas con sede en el MERCOSUR.

<sup>60</sup> En Brasil sigue siendo necesaria la autorización presidencial para que un banco extranjero se asocie a uno local y no se prevé en el corto plazo avances en la derogación de esta norma. Las presentaciones que los bancos argentinos hicieron para ingresar a ese mercado fueron aprobadas en su totalidad (Banco de la Provincia de Buenos Aires, Banco Francés y Banco Galicia).

## **D. Medio ambiente**

En junio de 1997 el SGT N° 6 “Medio Ambiente” elevó a consideración del GMC la Recomendación N° 9/97 con el proyecto de Protocolo Adicional al Tratado de Asunción en materia ambiental. A pesar del acuerdo de todas las delegaciones a nivel del subgrupo de trabajo, la representación argentina ante el GMC pidió un plazo adicional para su análisis. Las causas que motivaron este pedido se relacionan con la nivelación de los estándares ambientales y procedimientos de certificación, temas que para Argentina estarían tratados en forma insatisfactoria en el proyecto de protocolo.<sup>61</sup> Actualmente existen divergencias entre el nivel de exigencia de las legislaciones ambientales de los Estados Parte: la legislación brasileña sería la más demandante, las de Paraguay y Uruguay las menos exigentes, y la legislación argentina estaría en un punto intermedio. Los delegados argentinos temen que si no se logra una adecuada armonización de los estándares ambientales pueda darse la situación que un producto que no cumpla las exigencias ambientales de un Estado Parte no pueda ingresar a ese mercado, lo que podría considerarse como una barrera para-arancelaria.

## **E. Asuntos educativos y culturales**

En diciembre de 1997 el CMC aprobó tres decisiones referidas al área educativa. A través de la Decisión 22/97 el CMC aprobó un Protocolo de Intenciones entre el MERCOSUR y la UNESCO con miras a impulsar la implementación de programas y proyectos de cooperación en las áreas de educación, cultura, ciencia y tecnología. La UNESCO podrá, a solicitud del MERCOSUR, asistir en la formulación de proyectos de cooperación, así como apoyar y acompañar a la institución ejecutora en su implementación, buscar financiamiento para la ejecución de programas, y contratar estudios e investigaciones que apoyen a los grupos técnicos en el desarrollo de las actividades que promuevan la integración regional.

La Decisión 25/97 prorroga la vigencia del “Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del MERCOSUR”. El Plan Trienal consta de tres programas: el Programa I es acerca de la Formación de la Conciencia Ciudadana Favorable al Proceso de Integración, y tiene por finalidad promover el conocimiento del impacto de la integración y difundir esta información en el sistema educativo, así como implementar la enseñanza del español y el portugués en dicho sistema. El Programa II trata sobre Capacitación de Recursos Humanos para Contribuir al Desarrollo, mientras que el Programa III persigue la Compatibilización y Armonización de los Sistemas Educativos. Este Plan fue firmado en 1992 por los ministros de Educación de los Estados Parte para cubrir el trienio 1992/94. Más tarde, su vigencia fue prorrogada para el período 1995/97. Mediante esta Decisión se ha decidido una nueva prórroga.

La Decisión 26/97 constituye un Anexo al Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Parte del MERCOSUR aprobado por Decisión 3/97 en el mes de junio. Este Protocolo había establecido que los Estados Parte admitirán los títulos de grado y posgrado conferidos por instituciones académicas al solo efecto de realizar este tipo de actividades.<sup>62</sup> Mientras que a través del Protocolo se consideran títulos de grado y posgrado a los obtenidos en cursos con una cierta duración o carga horaria presencial mínimas, en el Anexo aprobado en diciembre de 1997 se agrega

---

<sup>61</sup> Si bien dentro de los objetivos del Protocolo se incluye el de asegurar la armonización de la legislación ambiental entre los Estados Parte, más adelante se reconoce el derecho de cada Estado Parte de establecer sus propios criterios, estándares e instrumentos jurídicos de calidad ambiental y de uso y manejo de los recursos naturales.

<sup>62</sup> Universidades en Paraguay, instituciones de educación superior en Brasil e instituciones universitarias en Argentina. La admisión que se otorgue no conferirá derecho a otro ejercicio profesional que no sea el académico.



que los grados académicos de especialización, maestría y doctorado deberán estar debidamente reconocidos por la legislación en vigencia en el Estado Parte otorgante.<sup>63</sup>

## **F. Aspectos institucionales**

De acuerdo a la instrucción dada por el GMC en abril de 1997, el Grupo *Ad Hoc* sobre Aspectos Institucionales se abocó a la elaboración de un reglamento para el Protocolo de Brasilia sobre Solución de Controversias en aquellos aspectos en que fuera necesario. A tal efecto las delegaciones confeccionaron un inventario preliminar con las disposiciones que podrían ser objeto de reglamentación referidas a requisitos y condiciones para la presentación de particulares (ante medidas adoptadas por cualquiera de los Estados Parte en violación de la normativa MERCOSUR), funcionamiento de los grupos de expertos y del Tribunal Arbitral y especificación de plazos y formas de notificaciones para algunos procedimientos.

Por su parte, la Comisión Técnica de la Reunión de Ministros de Justicia ha estado trabajando en la elaboración de un Protocolo sobre Arbitraje entre Particulares en materia de comercio internacional, a partir de propuestas elaboradas por las delegaciones de Uruguay y Brasil.<sup>64</sup> Este protocolo vendría a llenar un vacío en el diseño institucional del MERCOSUR, ya que hasta ahora no se habían previsto mecanismos de solución de controversias surgidas de contratos firmados entre personas jurídicas de derecho privado o personas físicas residentes o domiciliadas en los Estados Parte.

En diversos ámbitos (académicos, técnicos y políticos) se ha continuado analizando el desarrollo y perfeccionamiento institucional del MERCOSUR, tema que ha adquirido creciente interés a partir de las controversias surgidas entre Estados Parte que obtuvieron, en general, soluciones políticas.

---

<sup>63</sup> Se consideran títulos de grado a los obtenidos en cursos con una duración mínima de cuatro años o 2.700 horas cursadas y títulos de posgrado tanto a los cursos de especialización con una carga horaria presencial no inferior a las 360 horas, como a los grados académicos de maestría o doctorado.

<sup>64</sup> Existen mecanismos privados de arbitraje que funcionan en el ámbito de ciertas cámaras de comercio de la región, como por ejemplo la Cámara Argentino-Brasileña de San Pablo y Arbitrasul (integrado por varias cámaras empresariales del Cono Sur).

## **CAPITULO VI. INFRAESTRUCTURA**

El rápido crecimiento de las economías del MERCOSUR y la expansión acelerada del comercio intrazona han puesto en evidencia deficiencias en materia de infraestructura que prometen transformar a las inversiones en este sector en uno de los componentes más dinámicos del proceso de integración subregional. A la inadecuada infraestructura de transportes y comunicaciones que vincula a la región se agrega, además, un importante potencial de la integración energética que permita aprovechar de manera más eficiente la capacidad instalada y los recursos disponibles en la subregión. Estas demandas, junto con las restricciones fiscales que enfrentan los sectores públicos de los países de la subregión, abren un vasto potencial para la inversión privada, cuyo acceso ha sido facilitado por el proceso de privatización en curso en toda la subregión. Las inversiones en infraestructura con una perspectiva subregional también abren una importante área de acción para los bancos multilaterales de desarrollo y otras agencias de financiamiento público. Esto ha estado en la base de la propuesta de transformación del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) en un mecanismo financiero de desarrollo e integración con autonomía financiera, operativa, técnica y administrativa. Esta iniciativa se encuentra aún en estudio.

### **A. Infraestructura de transporte y comunicaciones**

La necesidad de una infraestructura adecuada en materia de transporte y comunicaciones se ha puesto de manifiesto con la intensificación de los vínculos comerciales entre los países del MERCOSUR. Estas demandas se extienden a las vinculaciones con Bolivia y Chile, países con los que el MERCOSUR ha concluido sendos acuerdos de libre comercio.

#### **Transporte por carretera**

La red de carreteras que vincula a las economías del MERCOSUR se ha desarrollado como una extensión natural de las redes nacionales. Esta red es ampliamente inadecuada para el flujo fluido de bienes y personas a lo largo de la región. A título de ejemplo, los más de 1.000 camiones por día que actualmente transitan entre Argentina y Brasil lo hacen mayoritariamente a través de carreteras de un único carril por mano. Esto explica la importancia concedida al tema en las reuniones bilaterales de los presidentes de Argentina y Brasil. En efecto, en la Declaración de Río de Janeiro firmada en abril de 1997 los jefes de Estado reafirmaron la realización de inversiones por US\$ 3,5 mil millones en obras de integración física bilateral incluidas en el Plan Rector de Vías de Comunicación y Caminos de Acceso a Cruces de Frontera.

Durante el curso de 1997 también se registraron avances en la definición por parte de las autoridades brasileñas del mecanismo de privatización del corredor carretero que une San Pablo-Curitiba-Florianópolis-Osorio, cuyas obras de ampliación están previstas para ser concluidas en junio del año 2000 y que constituye una de las 14 obras prioritarias bajo la órbita del Ministerio de Transporte que forma parte del programa de modernización de la infraestructura "Brasil en Acción". A fines de 1997 también se inauguró el puente carretero que une las ciudades de Santo Tomé en Argentina y São Borja en Brasil. Esta obra constituye el primer ejemplo de un proceso licitatorio y el otorgamiento de concesión de obra a la iniciativa privada, concebido y ejecutado en forma íntegramente binacional.

De hecho, la mejora en la infraestructura de transporte por carretera en el MERCOSUR requiere de la cooperación de los Estados Parte, a fin de promover el desarrollo de una red integrada. En vista de lo anterior, en el mes de octubre de 1997 el SGT N° 5 recomendó al Grupo Mercado Común (GMC) la aprobación de un proyecto de Resolución relativo al Desarrollo de la Red Básica de Infraestructura Vial del MERCOSUR, tarea que recaería sobre dicho subgrupo técnico. El desarrollo de dicha red tendría lugar a través de cuatro

etapas que incluiría la definición de una Red Preliminar de Infraestructura Vial y su eventual integración en una Red de Infraestructura Intermodal de Transporte del MERCOSUR.

**TABLA VI.1**  
**PRINCIPALES PROYECTOS DE INTEGRACION VIAL EN EL MERCOSUR**

Proyecto	Países involucrados	Inversión estimada	Situación actual
Puerto Colonia-Buenos Aires	Argentina-Uruguay	US\$ 1/1,4 millones	Precalificación de consorcios para participar del data-room
Carretera de Río de Janeiro a Buenos Aires	Argentina-Brasil-Uruguay	US\$ 2,5 millones	Estudios de pre-factibilidad
Puerto Rosario-Victoria	Argentina	US\$ 400 millones	Licitado
Puentes en Uruguay	Uruguay	nd	Estudios preliminares
Segundo puente Ciudad del Este-Foz de Iguaçu	Brasil-Paraguay	US\$ 75 millones	Estudios de pre-factibilidad
Plan maestro de Puntos Fronterizos Argentina-Brasil	Argentina-Brasil	nd	Lista de proyectos

Fuente: INTAL

Nota: nd, No disponible

Un estudio reciente preparado por el INTAL avanza en la definición de una Red Básica subregional (que incluye a Bolivia y Chile), partiendo de un diagnóstico de demanda potencial y de la infraestructura existente (INTAL [1997]). En este trabajo se seleccionaron, además, los 28 principales proyectos de interconexión terrestre (vial y ferroviaria) existentes en la subregión. En la tabla VI.1 se presentan aquellos proyectos identificados vinculados a la infraestructura vial del MERCOSUR.

### Transporte por ferrocarril

Con aún mayor intensidad que en el caso de la comunicación por carreteras, el tendido de líneas férreas en la subregión ha tenido como principal objetivo la comunicación entre centros de producción del interior y puertos de embarque. La interconexión de localizaciones del interior doméstico ha tenido muy baja prioridad, lo mismo que el tendido de redes internacionales. La ausencia de conexiones físicas, las diferencias de trocha y otras discontinuidades son características de larga data en el tendido de líneas férreas en la subregión.

Como parte de los procesos de reforma económica, la mayor parte de los ferrocarriles ha sido privatizada. Tanto en Argentina como en Brasil la mayoría del transporte de carga se encuentra en manos de operadores privados, mientras que en Paraguay y Uruguay los ferrocarriles siguen bajo administración estatal. En Chile y Bolivia los ferrocarriles también fueron privatizados. En algunos casos, la privatización coincidió con un retroceso en el tráfico internacional (INTAL [1997]). La caída en las inversiones en infraestructura y la retracción de la planificación al muy corto plazo antes de las privatizaciones explican en parte este proceso.

En general, los proyectos de inversión más importantes relativos al intercambio por ferrocarril entre países del Cono Sur existen desde décadas, pero no se han materializado por consideraciones económicas y/u obstáculos de carácter administrativo. La operación de líneas de ferrocarril por parte del sector privado agrega otros actores y demandas adicionales de coordinación. El costo e incertidumbre sobre los volúmenes de transporte de algunos proyectos de construcción implica que su realización difícilmente podrá realizarse sin que los Estados y fuentes internacionales de financiamiento participen con su apoyo.

**TABLA VI.2  
PRINCIPALES PROYECTOS DE INTEGRACION DE VIAS FERREAS EN EL MERCOSUR**

Proyecto	Países involucrados	Inversión estimada	Situación actual
Tren Santos-Arica / Antofagasta	Argentina -Bolivia -Brasil -Chile	US\$ 1 millón illores	Lista de proyectos
Tren San Pablo-Bi eros Aires	Argentina -Brasil	Brasil: US\$ 22,5 millones; Argentina: nd	Lista de proyectos
Tren Antofagasta -Asunción-Paraguay	Argentina -Brasil -Chile -Paraguay	Paraguay: US\$ 350 millones; Brasil: US\$ 250 millones	Paraguay: estudios preliminares; Brasil: con proyecto
Proyecto Libertadores	Argentina -Bolivia -Brasil -Chile - Paraguay -Perú -Uruguay	US\$ 150 millones para dieciocho proyectos	Lista de 35 proyectos
Ferrocarril Gen. Luz-Pelotas	Brasil	US\$ 270 millones	Estudios de pre-factibilidad
Recuperación del ferrocarril de Itapúa y a Concepción	Paraguay	nd	Estudios preliminares
Mejoría del Nuevo Central Argentino	Argentina	US\$ 65,3 millones	Estudios de pre-factibilidad
Recuperación de los ferrocarriles Rivera -Montevideo y Rivera -Fra y Bertos	Uruguay	Entre US\$ 35 y US\$ 40 millones	Etapas de planes

Fuente: INTAL

Nota: nd, No disponible

### **Puertos y vías navegables**

La infraestructura del transporte por agua y la red portuaria del MERCOSUR se encuentran atravesando una fase de cambio con importantes perspectivas de desarrollo. La modernización de la infraestructura portuaria (en muchos casos asociada a su privatización) se ha transformado en un poderoso catalizador de las actividades del sector, incluyendo su vinculación con modalidades de transporte terrestre (INTAL [1997]).

El incremento de la profundidad y el balizamiento de los canales del tramo inferior de la Hidrovía Paraná-Paraguay (Puerto Cáceres-Puerto de Nueva Palmira) ha permitido un mejoramiento notable en las condiciones de acceso, navegabilidad y maniobrabilidad en el trecho del río Paraná que se extiende al sur de la ciudad de Santa Fe en la República Argentina. Este proyecto se lleva a cabo bajo la modalidad de contrato por concesión de obra por un período de diez años a un costo de inversión total estimado en US\$ 650 millones, e incluye la travesía del Río de la Plata a través del Canal Emilio Mitre. Esta obra ofrece una alternativa de salida al océano a la del Canal Martín García, cuyo obra de dragado y mantenimiento también fue transferida al sector privado por un período de ocho años por los gobiernos de Argentina y Uruguay. En noviembre de 1997 el gobierno argentino también decidió autorizar al concesionario del tramo al sur de Santa Fé el dragado, balizamiento y mantenimiento de un canal entre la ciudad de Santa Fe, Asunción y Puerto Iguazú, incluyendo un tramo del río Uruguay.

El proyecto de la Hidrovía Paraguay-Paraná abarca como área de influencia los Estados de Mato Grosso y Mato Grosso do Sul (en Brasil), el Departamento de Santa Cruz (en Bolivia), la totalidad del territorio paraguayo, ocho provincias de Argentina y el Departamento de Colonia en Uruguay. Con un volumen estimado de carga transportada por empuje en 1996 con origen y destino en esa vía fluvial de 3,1 millones de toneladas y previsiones de 8,2 millones en el año 2000, la Hidrovía Paraguay-Paraná constituye uno de los principales proyectos de interconexión fluvial en curso que incluye no sólo tareas de acondicionamiento de los cursos de agua sino también de ampliación de las flotas y desarrollo de infraestructura portuaria.

Respecto a la Hidrovía Tieté-Paraná, el comienzo de operación de la esclusa de Jupíá en el curso de 1998 permitirá conectar los sistemas Tieté, Tramo Norte y Tramo Sur del Paraná, que incluyen más de 1.600 kilómetros de vías navegables principales. Con la operación activa de las esclusas de Jupíá y Tres Irmaos sólo restará el obstáculo del desnivel de Itaipú para conectar por vía fluvial la región de San Pablo, Mato Grosso do Sul, Goiás, Minas Gerais y Paraná en Brasil con los mercados de Argentina, Paraguay y Uruguay. Inicialmente, dicho desnivel será sorteado con el trasbordo de cargas por tierra. Según estimaciones oficiales, aún con este obstáculo el flete hidroviario entre Buenos Aires y San Pablo será entre 50 y 60% del flete vial.

Ambas hidrovías, que constituyen los principales proyectos de interconexión fluvial en la subregión, generarán un volumen de inversión estimado en flota y puertos para el período 1997/2000 de alrededor de US\$ 1,2 mil millones (tabla VI.3).

**TABLA VI.3**  
**ESTIMACION DEL VOLUMEN DE INVERSION EN FLOTA Y PUERTOS**  
**EN EL AREA DE HIDROVIAS PARAGUAY-PARANA Y TIETÉ-PARANA**

	Hidrovía Paraguay-Paraná-Río de la Plata	Hidrovía Tieté-Paraná
<b>FLOTA</b>	313	500
<b>PUERTOS</b>	250	160
Argentina	80	
Bolivia	40	
Brasil	60	160
Paraguay	50	
Uruguay	20	
<b>FLOTA Y PUERTOS</b>	<b>563</b>	<b>660</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.223</b>	

Fuente: INTAL. *Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur. Puertos y Vías Navegables.* Buenos Aires, 1997.

## **B. Infraestructura energética**

El MERCOSUR cuenta con una variada gama de recursos energéticos, entre los cuales la electricidad y el gas desempeñan un papel protagónico dentro del proceso de integración. El consumo de gas natural es el que crecerá en mayor medida en la estructura de consumo de todos los países de la subregión. El desarrollo de una red de gasoductos constituye uno de los proyectos de inversión más ambiciosos del MERCOSUR, impulsado por la expansión de la capacidad de generación eléctrica a través de la instalación de centrales térmicas alimentadas a gas natural. Como en todos los países de la subregión se registra una tendencia a la desregulación y a la apertura a la iniciativa privada del sector energético y el potencial para el desarrollo de proyectos se ha incrementado grandemente. (INTAL [1997]).

El recurso energético con mayores posibilidades de integración y comercio en el mediano plazo es el gas natural. Existen varios proyectos para el tendido de gasoductos vinculando los yacimientos argentinos con el mercado consumidor brasileño, incluyendo el que liga la cuenca noroeste con el mercado de San Pablo y el que vincula la provincia de Entre Ríos con Uruguayana. La materialización de estos proyectos requeriría, sin embargo, el aumento en las reservas probadas argentinas de forma tal de dar continuidad al abastecimiento al mercado brasileño en volúmenes económicamente rentables. También se encuentran en estado avanzado los trámites previos a la adjudicación de la obra relativa al gasoducto Buenos Aires-Montevideo, que se espera materializar en el primer trimestre de 1998.

El tendido de gasoductos se encuentra más avanzado entre Argentina y Chile y entre Brasil y Bolivia. En el primero de los casos se inauguró en agosto de 1997 el gasoducto GasAndes que transporta el fluido desde Mendoza en Argentina hasta Santiago de Chile. El gasoducto tiene una extensión total de 465 km y requirió una inversión de US\$ 350 millones. Un mes antes los presidentes de Brasil y Bolivia habían encabezado la firma de los contratos entre Petrobrás y los constructores del gasoducto que unirá el departamento oriental boliviano de Santa Cruz de la Sierra y el estado brasileño de San Pablo, con posibilidades de una posterior extensión hasta Río Grande do Sul. El gasoducto tendrá una extensión total de 3.150 km, a un costo total estimado de US\$ 2 mil millones. La exportación de gas boliviano a Brasil comenzará con 8 millones de m<sup>3</sup> diarios y llegará a 16 millones a partir del octavo año de operación. Se espera que el proyecto esté operable a fines de 1998. Las autoridades argentinas y bolivianas ya acordaron revertir la dirección del fluido que circula en el gasoducto que lleva gas boliviano al norte argentino y que en la actualidad resulta innecesario. De esta forma, la producción argentina de gas de la cuenca Noroeste podrá derivarse al mercado brasileño aún antes que se construya un gasoducto directo, haciendo uso del gasoducto existente entre Bolivia y Argentina y el que está en construcción entre Bolivia y Brasil. El nuevo gasoducto modificará sensiblemente la matriz energética de Brasil, ya que se estima que hacia el año 2010 el gas natural contribuirá con el 12% de la oferta total de energía de ese país, en comparación con el 2% que suministra actualmente.

**TABLA VI.4**  
**MERCOSUR: PRINCIPALES PROYECTOS ENERGETICOS**  
**E INVERSIONES ESTIMADAS**  
**(US\$ millones)**

Fuente de energía	Nombre del proyecto	Inversión estimada
CENTRALES HIDROELECTRICAS	Corpus	3.681
	Garabí	1.789
	Itaití-Itacorá	2.414
	Roncador	3.189
	San Pedro	1.953
	Convertora -Garabí	224
INTERCONEXIONES ELECTRICAS	Itaipú-Corpus-Yacyretá	150
	Rivera-Livramento	34
	Candiota-San Carlos	142
GASODUCTOS	Río Grande-San Pablo	1.860
	Paraná-Uruguayana	100
	Salta-San Pablo	2.665
<b>TOTAL</b>		<b>18.201</b>

Fuente: Montamat, D. "Energía: la agenda pendiente del MERCOSUR", *Boletín Informativo Techint* N° 290.

En materia de interconexión eléctrica, la principal novedad del semestre fue la firma de un memorandum de entendimiento entre los gobiernos de Argentina y Brasil para el desarrollo de intercambios eléctricos, abriendo el camino para la adquisición por parte de Brasil de 1.000 MW. El protocolo permite a distribuidores, comercializadores y grandes usuarios de energía eléctrica contratar libremente sus fuentes de provisionamiento, que podrán localizarse en cualquiera de los dos países. La libertad para exportar electricidad establecida por resolución de la Secretaría de Energía de Argentina y la demanda de Electrosul harán posible las operaciones. La exportación de electricidad implicará la inversión de US\$ 180 millones en el tendido de una línea de alta tensión de 500 kV y la instalación de una estación convertora de 50 a 60 ciclos. La nueva línea a Brasil será la primera interconexión eléctrica de Argentina con un vecino después de Salto Grande, compartida con Uruguay.

También se llamó a licitación para la construcción de la estación convertora de frecuencia y de los 16 km de línea de alta tensión que conectarán Uruguay y Brasil a través de Rivera y Santana do Livramento, previniéndose que el servicio estará en operación en 1999. Paralelamente, se prosiguieron los estudios para definir la viabilidad de la interconexión en extra alta tensión entre los sistemas eléctricos de los dos países.

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

El MERCOSUR está desarrollando una extensa agenda de negociaciones comerciales externas. Al examen del acuerdo preferencia por parte de la OMC se suman las negociaciones en curso en el marco de la ALADI con la Comunidad Andina y con México y la preparación de las negociaciones del ALCA y con la Unión Europea. Con respecto a las primeras no fue posible cumplir con el plazo del 31 de diciembre de 1997 para concluir la negociación de un acuerdo de libre comercio con la Comunidad Andina y de un acuerdo de plurilateralización de las preferencias bilaterales pre-existentes con México. En el marco del proceso del ALCA el MERCOSUR ha continuado participando activamente en las reuniones preparatorias de viceministros de comercio, con miras a la reunión de ministros que se celebrará en San José de Costa Rica en marzo próximo y a la reunión cumbre de presidentes a realizarse en el mes de abril. Con relación a las negociaciones con la Unión Europea, prácticamente se ha concluido la etapa de “mapeamiento” de las relaciones comerciales entre ambos agrupamientos, actividad que cuenta con el apoyo de asistencia técnica del INTAL.

### **A. MERCOSUR-OMC**

El MERCOSUR está siendo examinado por un grupo de trabajo en el ámbito del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales de la OMC con el objetivo de evaluar su compatibilidad con el Art. XXIV del GATT 94. Hasta el momento se han realizado tres reuniones (octubre de 1995, septiembre de 1996 y mayo de 1997). Para el MERCOSUR el examen está concluido, aún cuando algunos miembros de la OMC podrán solicitar una nueva reunión para canalizar nuevas preguntas.

Actualmente se está trabajando en la evaluación del impacto de la formación del MERCOSUR sobre el comercio extra-regional, aunque subsisten diferencias de carácter técnico vinculadas a la elección de los años o períodos para realizar el análisis y la nomenclatura a utilizar. Asimismo, los países del MERCOSUR consensuaron la estrategia general para negociar las compensaciones que eventualmente soliciten socios comerciales por incrementos en los aranceles derivados de la implementación del Arancel Externo Común (AEC). Se está en proceso de preparación para las consultas formales con los pedidos de compensaciones por parte de otros miembros.

### **B. Las negociaciones del MERCOSUR en la ALADI**

Después de concluidos los acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia, el MERCOSUR tiene pendiente la renegociación de sus acuerdos preferenciales bilaterales con los países de la Comunidad Andina y con México. Si bien durante 1997 se realizaron algunos progresos, no se cumplió el objetivo de concluir las negociaciones para fines de año.

La negociación con los países de la Comunidad Andina ha sido compleja. Desde un principio el objetivo de dichas negociaciones fue la firma de un acuerdo de libre comercio que reemplazara los acuerdos de complementación económica bilateral que vinculaba a cada miembro de la Comunidad Andina y el MERCOSUR. Las diferencias entre ambos agrupamientos, sin embargo, alcanzaron temas como el universo de bienes a incluir, la extensión de las listas de productos sensibles, los plazos de desgravación, la vinculación entre grado de desarrollo y márgenes de preferencia iniciales, las reglas de origen y las salvaguardias especiales para algunos sectores.

Como regla general el MERCOSUR se inclina por un acuerdo que incluya todo el universo arancelario sin excepciones, con plazos más breves para la liberalización total del comercio (un máximo de quince años para

productos sensibles) y no contempla tratamientos diferenciados (excepto en los casos de Paraguay y Ecuador, que comenzarían con un margen de preferencia del 10% para los productos incluidos en la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) y se incorporarían al programa de desgravación general a partir del tercer año). En relación al tema de reglas de origen el MERCOSUR y la Comunidad Andina tienen diferencias respecto a la aplicación de los criterios de salto de partida, requisito de integración regional del 60% y requisitos específicos en ciertos casos. Asimismo, la Comunidad Andina propone un régimen especial de salvaguardias para el sector agropecuario.

Las diferencias existentes hicieron imposible la firma de un acuerdo en diciembre de 1997, límite establecido en septiembre de ese mismo año. En ese marco, el Consejo Mercado Común (CMC) propuso la renovación de las preferencias bilaterales por un período de seis meses a contar del 1° de enero de 1998. En febrero de 1998 se realizará una nueva reunión viceministerial con el objetivo de examinar más detenidamente fórmulas para aproximar los puntos de vista sobre las posiciones relativas en los puntos esenciales del acuerdo. Dependiendo de los resultados del encuentro se definirá la convocatoria a una reunión ministerial para impartir orientaciones que permitan dar continuidad a los entendimientos. El lento progreso de las negociaciones a nivel técnico sugiere que éstas requieren de un acuerdo político que les de dirección y les imprima dinamismo.

Las negociaciones del MERCOSUR con México también progresaron más lentamente de lo que se esperaba originalmente. Como en el caso de las negociaciones con la Comunidad Andina, los acuerdos bilaterales con México vencían en septiembre de 1997 pero fueron prorrogados por tres meses ante la expectativa de poder concluir un acuerdo de complementación económica del tipo "4+1". La negociación de un acuerdo de libre comercio quedaría para una etapa posterior.

Existen varios temas que requieren resolución en el marco de las negociaciones entre MERCOSUR y México. Mientras que México se había inclinado desde un principio por la firma de un acuerdo de libre comercio, el MERCOSUR había preferido trabajar en la dirección de un acuerdo de plurilateralización de las preferencias bilaterales, incluyendo la negociación de las compensaciones derivadas de la participación de México en el TLCAN. Pero aún en este formato de menor alcance han surgido diferencias sobre la integración de la nómina de productos sujetos al programa de liberalización comercial y al alcance de las excepciones bilaterales que sobrevivirían al nuevo formato "4+1". Un área de conflicto han sido los productos del sector electrónico y automotriz (a cuya inclusión son reticentes los miembros del MERCOSUR, y especialmente Brasil) y los bienes agropecuarios y agroindustriales. También se han planteado diferencias con respecto al criterio general de negociación: mientras que el MERCOSUR se ha inclinado por un acuerdo del tipo "4+1" con bilateralidades excepcionales, México ha planteado un criterio más flexible con una mayor presencia de concesiones bilaterales específicas. Debe recordarse que el acuerdo de alcance parcial que vincula a México y Uruguay en el marco de la ALADI tiene una amplia cobertura de bienes. La imposibilidad de llegar a un acuerdo de plurilateralización de las preferencias para diciembre de 1997 llevó a los miembros del MERCOSUR a resolver que cada uno determinaría de manera independiente los pasos a seguir en materia de renovación transitoria de los acuerdos bilaterales existentes hasta tanto se concluyera un nuevo convenio.

Al menos en el plano político las vinculaciones del MERCOSUR con Chile continuaron su tendencia a la profundización cuando el CMC aprobó, en diciembre de 1997, que en las Reuniones Presidenciales y del CMC se establecerá, en consulta con Chile, una agenda sobre la marcha del proceso de integración y de otros temas de interés común. Asimismo, Chile se reunirá con el Grupo Mercado Común (GMC) cuando ambas partes lo estimen necesario. Chile también participará en el Mecanismo de Consulta y Concertación Política, tal como fue acordado en la Reunión Presidencial de junio de 1997. Representantes chilenos también participarán en los foros negociadores del MERCOSUR (subgrupos de trabajo, grupos *ad hoc*, reuniones especializadas y reuniones de ministros), especialmente en aquellos temas vinculados al acuerdo MERCOSUR-Chile. En el caso de las reuniones de subgrupos, grupos *ad hoc* y reuniones especializadas, la participación



de Chile se registrará en el acta del foro correspondiente, firmándose -de ser necesario- un ayuda memoria para registrar los eventuales acuerdos y divergencias entre el bloque y Chile. Este ayuda memoria se remitirá a la Comisión Administradora del ACE N° 35 y a las instancias superiores del MERCOSUR. En cuanto a las reuniones de Ministros, los acuerdos que se alcancen serán celebrados en primera instancia como instrumentos del MERCOSUR. Si ambas partes estuvieren interesadas, estos acuerdos serán suscriptos entre MERCOSUR y Chile y serán incorporados en el marco del ACE N° 35. En las reuniones de Ministros de Economía y Presidentes de los Bancos Centrales la participación de Chile se concentrará en temas de interés mutuo a definirse en forma *ad hoc*.

Un aspecto importante de esta decisión se refiere a las negociaciones externas, ámbito en el que el MERCOSUR y Chile acordaron establecer coordinaciones regulares en todas aquellas negociaciones que sean de interés para ambas partes, además de intercambiar experiencias al menos dos veces al año sobre las diversas negociaciones en curso. Este acuerdo cobra especial relevancia teniendo en cuenta que en abril de 1988 se lanzarán las negociaciones para el ALCA en Santiago de Chile.

Entretanto, la Comisión Administradora ha proseguido con sus reuniones habituales, tratando prioritariamente el tema de reglamentos técnicos, compensaciones derivadas del acuerdo Chile-Canadá y establecimiento del mecanismo definitivo de solución de controversias. Con respecto al tema de reglamentos técnicos, en abril de 1997 la Comisión Administradora había convocado a un Grupo de Trabajo con la participación de expertos en materia de reglamentos técnicos, con el objeto de dar cumplimiento al Título X del ACE N° 35.<sup>65</sup> La primera reunión del Grupo de Trabajo tuvo lugar en el mes de septiembre, cuando los participantes se comprometieron a intercambiar los listados de los reglamentos técnicos de MERCOSUR y Chile referidos a alimentos, productos farmacéuticos y cosméticos. En la segunda reunión fueron tratados los reglamentos técnicos sobre alimentos, donde un problema identificado era el del Decreto 977/96 emitido por el gobierno de Chile referido, entre otras materias, al control partida por partida, al ingreso y normas sobre etiquetado. Si surgiera algún tema concreto a analizar en el rubro de productos farmacéuticos y cosméticos o algún punto pendiente en alimentos, el Grupo de Trabajo se reuniría en marzo de 1998.

La negociación de las compensaciones al MERCOSUR por el acuerdo de libre comercio Canadá-Chile aún está pendiente de conclusión. En este sentido, hubo avances en la confección de una lista de productos en los que se acordó dar las mismas preferencias, pero subsiste una lista más conflictiva que incluye productos como trigo, cebada y avena que están todavía pendientes de negociación.

En julio de 1997 también se produjo la primera reunión de la Comisión Administradora del ACE N° 36 que vincula al MERCOSUR con Bolivia en un acuerdo de libre comercio. En esa reunión se trataron cuestiones tales como el proyecto de reglamento de la Comisión y otros temas de carácter operativo como los referidos a registro de firmas y nuevo formato de los certificados de origen, listas de peritos para actuar en casos de controversia y definición de requisitos específicos para algunos productos, entre otros. Se planea una segunda reunión de la Comisión para el primer semestre de 1998.

### **C. El proceso del ALCA**

En agosto de 1997 se celebró la Primera Reunión del Comité Preparatorio del ALCA en la ciudad de San José de Costa Rica, donde los viceministros de Comercio dieron instrucciones a los Grupos de Trabajo para que presenten recomendaciones sobre alternativas técnicas para el desarrollo de futuras negociaciones. Los viceministros de comercio se reunieron por segunda vez en octubre de 1997, logrando avances con respecto

---

<sup>65</sup> Este Título tiene por objeto la armonización y compatibilización de las normas a fin de evitar que se conviertan en restricciones no-arancelarias al comercio.

a la definición de posibles mandatos para las negociaciones en cada área. En esta reunión los Grupos de Trabajo (excepto los de Solución de Controversias y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias) presentaron sus propuestas con los objetivos y principios de negociación en cada área temática, especificando aquellos temas donde no se alcanzó consenso.

Las mayores coincidencias se registraron en los objetivos y principios de la negociación en las áreas de servicios, inversiones, políticas de competencia, barreras técnicas y economías menores. Subsisten diferencias en relación a las áreas de acceso a mercados, procedimientos aduaneros y reglas de origen, subsidios, anti-*dumping* y derechos compensatorios, compras gubernamentales y derechos de propiedad intelectual. Las diferencias tocan temas como la existencia o no de excepciones limitadas o cronogramas de liberalización diferentes para distintos países, sectores o productos; normas de origen más flexibles para las economías menores; niveles de gobierno a ser incluidos en la negociación sobre compras gubernamentales y principios de negociación sobre propiedad intelectual.

El MERCOSUR decidió flexibilizar su propuesta de negociación estructurada en tres etapas manteniendo el criterio de negociación gradual. También sugirió que previamente al inicio de las negociaciones se adopten los principios generales de gradualidad, simultaneidad y equilibrio, que se agregarían a los ya acordados en Belo Horizonte en mayo de 1997 (consenso, emprendimiento único, compatibilidad con la OMC y atención especial a las necesidades de las economías menores).

Asimismo se intercambiaron ideas respecto a la estructura de las negociaciones en base a dos propuestas de Canadá y Estados Unidos, y contribuciones del MERCOSUR, la Comunidad Andina, Costa Rica y Chile. Las propuestas difieren entre sí en la cantidad de grupos de negociación y en su composición temática. Estados Unidos ha propuesto crear nueve grupos (Acceso a los Mercados, Inversiones, Servicios, Compras Gubernamentales, Subsidios, Política de Competencia, Propiedad Intelectual, Anti-*dumping* y Derechos Compensatorios y Solución de Controversias) y dos grupos de estudio sobre Medio Ambiente y Normas Laborales. La propuesta de Canadá y el MERCOSUR son más similares entre sí: incluyen un número menor de grupos, aunque con diferentes agendas. Canadá sugirió cuatro grupos de negociación (Reglas, Bienes, Servicios, Inversiones, Propiedad Intelectual y Solución de Controversias) y un grupo asesor sobre economías menores. El MERCOSUR, por su parte, sugiere crear un grupo adicional sobre Agricultura, una distribución de temas diferente entre el grupo de trabajo de Reglas y el de Bienes y no menciona en su propuesta un grupo asesor sobre economías menores (el MERCOSUR no ha estado de acuerdo con el principio de trato diferencial).

En la reunión de octubre se alcanzó consenso respecto de cuál debería ser el rol de los ministros y viceministros de comercio en el proceso de negociación. Se acordó que los ministros guíen el proceso global reuniéndose para evaluar los progresos concretos recién en el año 2000, en tanto los viceministros integrarán el Comité de Negociaciones que debería reunirse al menos dos veces al año para dirigir y evaluar las negociaciones. También en esa ocasión el Comité Tripartito (BID, CEPAL y OEA) presentó el estudio de factibilidad para el establecimiento de una Secretaría Administrativa temporaria. Actualmente las candidaturas para la sede de la Secretaría incluyen a las ciudades de Kingston, Lima, México, Miami, Panamá, Río de Janeiro y Santafé de Bogotá.

En las próximas reuniones de viceministros (febrero de 1998) y ministros (marzo de 1998) deberán definirse los procedimientos para las negociaciones (objetivos, enfoques, estructuras y localización), para que se lancen formalmente las negociaciones en la II Cumbre Presidencial a celebrarse en Santiago de Chile en abril de 1998. Si las diferencias persistieran hasta entonces la cumbre de Presidentes podría aprobar mandatos de carácter general, dejando para el Comité Negociador la definición de los aspectos más específicos aún pendientes de acuerdo.

#### **D. Negociaciones MERCOSUR-Unión Europea**

Durante el segundo semestre de 1997 los Grupos de Trabajo de la Subcomisión Comercial continuaron desarrollando las tareas técnicas de análisis de los intercambios comerciales y de relevamiento y evaluación de la información sobre legislaciones nacionales y comunitarias, en lo que se ha denominado “trabajos de fotografía”.<sup>66</sup> Estas tareas forman parte del plan de trabajo para 1997 aprobado por la Subcomisión Comercial en su reunión de mayo de 1997. Para dar cumplimiento a los compromisos asumidos en dicha oportunidad el GMC instruyó en junio a los correspondientes foros técnicos del MERCOSUR para que efectúen el relevamiento de la información prevista. Posteriormente, en las reuniones de noviembre de 1997 en Montevideo las delegaciones intercambiaron las informaciones relevadas, concentrándose en las tareas de análisis de los intercambios.<sup>67</sup> Adicionalmente, se aprobaron los informes de los grupos de trabajo.

Esta primera etapa deberá estar concluida para la próxima reunión de la Subcomisión Comercial a llevarse a cabo en abril de 1998, dentro del plazo originalmente previsto del primer semestre de 1998. A partir de esa fecha se iniciará una segunda etapa en la cual los países del MERCOSUR y de la Unión Europea deberán realizar una evaluación interna y luego gestionar los respectivos mandatos de negociación para un eventual proceso de liberalización comercial entre ambos agrupamientos. En principio, después de la reunión de la Subcomisión Comercial en el mes de abril de 1998 no volverán a reunirse los grupos de trabajo durante el año, excepto que en esa oportunidad se definan nuevas directrices.

---

<sup>66</sup> Los Grupos de Trabajo de la Subcomisión Comercial son tres: Bienes, Servicios y Normas y Disciplinas Comerciales. Fueron creados en junio de 1996 y sus directrices quedan establecidas en la reunión de la Subcomisión Comercial de noviembre de ese año.

<sup>67</sup> II Reunión de la Comisión Mixta, III Reunión de la Subcomisión Comercial y II Reunión de los Grupos de Trabajo.

## BIBLIOGRAFIA

INSTITUTO DE ECONOMÍA. *Informe de Coyuntura. Uruguay '97*. Montevideo, Universidad de la República. Diciembre de 1997

GENBERG, Hans y NADAL SIMONE, Francisco, "Regional Integration Agreements and Macroeconomic Discipline", en: *Regional Integration and the Global System*, Anderson, K. y Blackhurst. R. (edit.). New York; St. Martin's Press. 1993.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. *Boletim Conjuntural*, 39. Octubre de 1997.

INTAL. *Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur. Transporte terrestre*. Buenos Aires, 1997.

INTAL. *Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur. Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional*. Buenos Aires, 1997.

INTAL. *Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur. Puertos y vías navegables*. Buenos Aires, 1997.

INTAL. *Integración energética en el Cono Sur*. Buenos Aires, 1997.

## APENDICE

### LA ASOCIACION ENTRE CHILE Y EL MERCOSUR: COSTOS Y BENEFICIOS A UN AÑO DE FUNCIONAMIENTO

#### 1. CHILE Y LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO

A mediados de la década de 1970, Chile fue el primer país de América Latina en adoptar la liberalización unilateral e irrestricta de las importaciones como uno de los pilares de su estrategia de desarrollo (Agosin y Ffrench-Davis, [1993]; Ffrench-Davis, Leiva y Madrid, [1993]). Es así que a fines de la década de 1970 se llegó a un arancel parejo de 10% y la eliminación total de las medidas arancelarias. Aunque la política comercial chilena sufrió algunos cambios durante la década de 1980, sus lineamientos generales no fueron modificados. A fines de la década, el arancel parejo era de 15%, el cual fue reducido por el nuevo gobierno democrático a 11% en 1991.

Con el retorno a la democracia en la década de 1990, ha ocurrido un cambio significativo en la estrategia de internacionalización de la economía. Sin abandonar la noción que una política de pocas trabas a las importaciones es la que más conviene a un país de las características de Chile (que cuenta con un muy reducido mercado interno), el énfasis ha ido variando hacia la priorización de la celebración de acuerdos de libre comercio (ALCs) con sus socios comerciales principales.

Quizás la razón principal para este cambio de énfasis sea que el arancel parejo chileno a fines de la década de 1980 era ya bastante bajo, con lo que las ganancias adicionales de eficiencia que podían esperarse de nuevas rebajas unilaterales eran pequeñas. Al mismo tiempo, los socios comerciales principales de Chile mantenían barreras arancelarias o no arancelarias bastante más elevadas que las chilenas para aquellos productos en los que los productores chilenos habían ya adquirido ventajas comparativas o en otros que potencialmente podrían exportar en un período razonable.

Otra razón para negociar acuerdos comerciales eran los costos que se percibía podría tener la no suscripción de dichos acuerdos. En el caso del MERCOSUR, la ausencia de un acuerdo de libre comercio con dicho bloque habría generado el desplazamiento de las importaciones que hacían sus miembros desde Chile a proveedores internos al bloque. Al mismo tiempo, la entrada en vigencia del arancel externo común (AEC) implicaba que las preferencias que los países individuales le habían otorgado a Chile en los acuerdos de alcance parcial o de complementación económica suscritos dentro del marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) quedaban *de jure* sin efecto. Costos similares para Chile se preveían de la expansión de la Unión Europea (UE) hacia el Este y de la asociación de México con Estados Unidos y Canadá en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Un tercer motivo para negociar ALCs con sus socios comerciales principales tiene que ver con el hecho que los aranceles para los productos elaborados tienden a ser mucho más elevados que para los productos primarios.<sup>1</sup> El escalonamiento arancelario es una característica del arancel de todos los socios comerciales principales de Chile. Los aranceles para los bienes agrícolas procesados, que son de especial interés para Chile, están afectados a elevadísimos derechos en la mayoría de ellos, incluyendo Asia-Pacífico (Clark [1996]), los Estados Unidos (Butelmann y Campero [1992]) y la UE (Alvarez [1996]). Por lo tanto, los

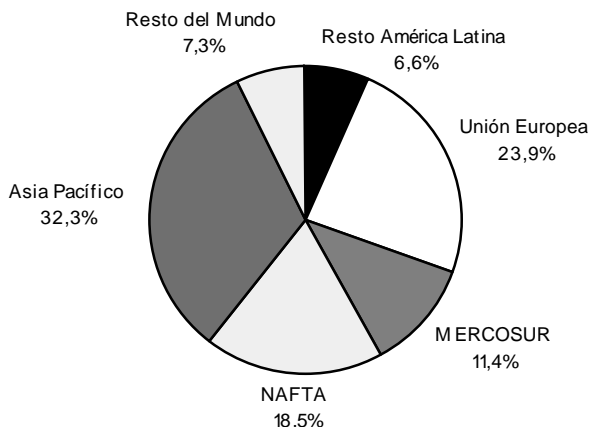
---

<sup>1</sup> La excepción es la UE, bloque que mantiene una fuerte protección tanto de su producción agrícola como de productos agroindustriales.

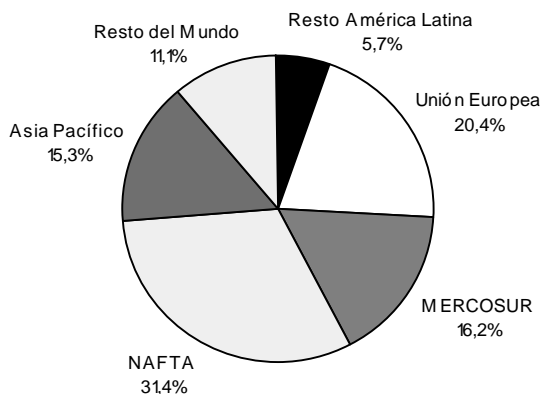
ALCs promoverían las exportaciones de bienes procesados, en los cuales las desgravaciones en favor de Chile serían las más profundas.

En el caso de Chile, su comercio altamente diversificado por regiones de origen y destino (gráficos 1 y 2) sugiere que la estrategia óptima es la de buscar acuerdos comerciales con todos sus socios principales. De tenerse éxito en este esfuerzo, se estaría minimizando el mayor costo de los ALCs bilaterales: la desviación de comercio.

**GRAFICO 1  
DESTINO DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS**



**GRAFICO 2  
ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES CHILENAS**



Esta fue la estrategia adoptada. Al mismo tiempo, las autoridades económicas buscaron la admisión de Chile al TLCAN, negociaron un acuerdo de asociación con el MERCOSUR, dieron los primeros pasos hacia un ALC con la UE y firmaron sendos acuerdos de libre comercio con socios menos importantes (México, Venezuela, Ecuador, Colombia, Canadá y Bolivia).<sup>2</sup> Chile también ha estado participando activamente en el Asia Pacific Economic Council (APEC), pero no está claro aún qué dirección tomará este bloque.

<sup>2</sup> La racionalidad de estos acuerdos es dudosa, dado los escasos volúmenes de comercio involucrados. Otros países de la región han seguido caminos similares. Estos acuerdos tendrían más razón de ser como peldaños hacia la multilateralización de todos los acuerdos bilaterales dentro del marco de la conformación de un Tratado Latinoamericano de Libre Comercio donde participarían todos los países.

Hasta el momento, de todos los que se han buscado con los socios principales del país, el único acuerdo que ha prosperado es la asociación con el MERCOSUR, lo que debe considerarse como afortunado, en vista de las ventajas que esta asociación puede tener para Chile en el largo plazo.

La estrategia que ha venido siguiendo Chile, si bien en teoría es la correcta, puede tener algunos serios inconvenientes. En primer lugar, la administración de muchos acuerdos comerciales tiene altos costos y puede prestarse a la corrupción. Segundo, la pertenencia a grupos distintos puede llevar ocasionalmente a problemas de incompatibilidad política. Tercero, no todos los socios de Chile tienen el mismo interés en negociar con el país. Para los Estados Unidos o para la UE, Chile será siempre un socio de muy poca importancia cuantitativa. No así para el MERCOSUR. Cuarto, Chile podría obtener mayores beneficios en una eventual negociación con Estados Unidos o con la UE como parte del MERCOSUR que como país negociando individualmente. Quinto, los patrones históricos del comercio chileno -basados en la actualidad en la exportación de bienes primarios hacia los países desarrollados y en la importación de manufacturas desde ellos- ya han comenzado a cambiar con la adquisición de nuevas ventajas comparativas. En la medida en que se logre consolidar el proceso de crecimiento basado en la diversificación de exportaciones, los patrones de comercio con distintos países se modificarán aún más. La proximidad geográfica de países con niveles parecidos de desarrollo puede jugar un papel mucho más importante en una perspectiva de largo plazo, ya que el comercio intraindustrial se ve favorecido tanto por la proximidad geográfica como por los patrones relativamente parecidos de demanda entre Chile y los países de la región. Por lo tanto, Chile y sus vecinos son potencialmente socios comerciales naturales mucho más cercanos que lo que indicaría el nivel relativamente bajo de intercambio entre ellos que existe en la actualidad.<sup>3</sup>

En resumen, los principales beneficios que pueden esperarse para Chile de su asociación con el MERCOSUR son tres. El primero es el acceso a un gran mercado para las manufacturas chilenas, las que no pueden desarrollarse en el estrecho marco del mercado interno. Las manufacturas livianas, la agroindustria, los productos primarios procesados y algunos sectores de servicios modernos (software, servicios de ingeniería y servicios financieros) son los nuevos sectores que deberá desarrollar la economía chilena (y que, de hecho, ya está desarrollando). La integración con el MERCOSUR se inserta dentro de la lógica de dar un fuerte impulso a estos sectores. Segundo, la asociación con el MERCOSUR amplía el mercado nacional y por lo tanto puede esperarse que atraiga fuertes inversiones nacionales y extranjeras, acelerando la formación de capital y la absorción de nuevas tecnologías. Tercero, la agricultura tradicional (trigo, carne, azúcar, oleaginosas, lácteos) es el sector con desventajas comparativas mayores de la economía chilena. Al contrario, los países del MERCOSUR son mundialmente competitivos en estos sectores. Por lo tanto, la desgravación preferencial en favor del MERCOSUR en estos sectores es equivalente a una liberalización unilateral y confiere los mismos beneficios estáticos que esta última.

En base a los elementos mencionados anteriormente, se discuten los efectos esperados del establecimiento de un ALC con el MERCOSUR y se realiza una evaluación del acuerdo al cabo del primer año de su implementación. Este tipo de análisis es importante por cuanto permite identificar los impactos esperados y contrastarlos con los resultados originados por el otorgamiento de preferencias arancelarias.

En la sección 2 se presentan antecedentes generales del acuerdo establecido entre Chile y los países del MERCOSUR. En la sección 3, se muestran las características principales del intercambio comercial. En la sección 4, se discuten los efectos esperados del acuerdo sobre la economía chilena. En la sección 5, se realiza una evaluación de los efectos del acuerdo sobre los flujos comerciales durante el primer año de su operación.

---

<sup>3</sup> Por supuesto, la integración con el MERCOSUR y la materialización de los beneficios esperados de ella implican mucho más que la celebración de un ALC con este bloque. Será necesario desarrollar una infraestructura física adecuada, mejorar las comunicaciones aéreas, los servicios financieros, etc.

## 2. ANTECEDENTES DEL ACUERDO

La suscripción en 1991 del Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay dio origen a uno de los más importantes procesos de integración que se han establecido en América Latina. Esto por la magnitud de las economías que lo integran, especialmente Brasil y Argentina, que representan una proporción bastante elevada del PBI y la población de América Latina.

Desde el inicio de las negociaciones entre estos países, Chile fue invitado a integrarse como un miembro más de este acuerdo. Sin embargo, siempre mostró una marcada preferencia por formar un Acuerdo de Libre Comercio con los países del MERCOSUR como conjunto y no ingresar como miembro pleno. Las principales razones de ello son las siguientes:

- ◆ El ingreso al MERCOSUR habría limitado seriamente la libertad para la fijación de los aranceles respecto del resto del mundo. Un ALC permite mantener disponible una herramienta, el arancel propio, que puede ser utilizada para reducir los efectos negativos de desviación de comercio, que se generarían por la integración selectiva con otros socios comerciales o el mismo MERCOSUR. Además, preserva la independencia del arancel externo para negociaciones comerciales con otros países o bloques económicos.<sup>4</sup>
- ◆ Asumir el arancel externo común del MERCOSUR, podría haber generado impactos no deseados sobre la economía chilena, por cuanto en algunos sectores éste es mayor al arancel uniforme de 11% que se aplica en Chile. En especial, los aranceles del MERCOSUR para los bienes de capital son elevados y a Chile le convienen aranceles lo más bajos posibles para estos bienes, ya que el tamaño del mercado nacional nunca le permitirá desarrollar producciones eficientes en estos rubros sólo sobre la base del mercado interno.

Las negociaciones con los países del MERCOSUR finalizaron el 25 de junio de 1996 y los acuerdos establecidos en materia de reducciones de las barreras comerciales entraron en vigencia el 1° de octubre del mismo año. Los principales objetivos de este acuerdo son los siguientes:

- ◆ El establecimiento de un marco jurídico e institucional que permita la creación de un espacio económico ampliado y la formación de una zona de libre comercio en un plazo de diez años. Esto es, en un plazo determinado existirá libre circulación de bienes y servicios entre Chile y los países del MERCOSUR.<sup>5</sup>
- ◆ La promoción del desarrollo de la infraestructura física, interconexiones bioceánicas y, en general, la complementación en los ámbitos económico, energético, científico y tecnológico.

En materia de barreras arancelarias, la entrada en vigencia del acuerdo redujo inmediatamente el arancel promedio que enfrentaban las exportaciones chilenas al MERCOSUR, desde un 8,2% a un 3,2%. En cambio, el arancel para las importaciones que provienen del MERCOSUR, se redujo desde un 11% a un 5,7% (cuadro 1).

---

<sup>4</sup> Como ya se afirmó, la libertad para firmar acuerdos con otros países o bloques puede ser una ventaja más teórica que práctica.

<sup>5</sup> Para los productos más sensibles, los aranceles se eliminan completamente al cabo de 18 años.



**CUADRO 1**  
**ARANCEL PROMEDIO PONDERADO**  
**(al 1º de octubre de 1996)**

País	Exportaciones		Importaciones	
	Sin acuerdo	Con acuerdo	Sin acuerdo	Con acuerdo
Argentina	11,0	6,2	11,0	6,4
Brasil	7,0	1,7	11,0	4,9
Uruguay	9,0	4,9	11,0	1,1
Paraguay	12,0	9,9	11,0	4,8
<i>Promedio</i>	<i>8,2</i>	<i>3,2</i>	<i>11,0</i>	<i>5,7</i>

Fuente: Ministerio de Economía de Chile.

La desgravación del intercambio se realizará de acuerdo a la categoría en la que ha sido definido cada producto. Estas categorías son las siguientes:

- ◆ Desgravación General (D.G.): Los productos se desgravan en forma lineal desde el primer al octavo año, partiendo con un preferencia inicial de 40%.
- ◆ Sensible (S.): Los productos se desgravan inicialmente un 30%. Esta preferencia se mantiene hasta el año 3, luego se desgrava en forma lineal hasta el año 10. Para las exportaciones chilenas al MERCOSUR, éstos ítems incluyen una serie de productos hortifrutícolas frescos o procesados, metanol, productos de madera, papel y celulosa, algunos productos de hierro y acero, juguetes, bicicletas y aspiradoras. Chile, por su parte, puso en la lista sensible a productos tales como el maíz, el sorgo, los productos de cuero y los productos siderúrgicos.
- ◆ Sensible Especial (S.E.): Para estos productos, durante los tres primeros años no existe desgravación, luego se desgrava linealmente hasta el año 10. El MERCOSUR incorporó en esta categoría a los tomates frescos o refrigerados, los tableros de fibra de madera, las medias de mujer y los refrigeradores. Chile incluyó a los tejidos de mezclilla denim, la ropa de tocador o de cocina y el calzado de suela de caucho.
- ◆ Excepción (E.): Para estos productos, la desgravación comienza el año 10 y es lineal hasta el año 15. El MERCOSUR exceptuó en esta lista a una serie de productos hortifrutícolas frescos y elaborados, a productos de papel y a los automóviles. Chile incluyó la carne, las oleaginosas, el arroz, los tractores, automóviles y vehículos.
- ◆ En el caso de las importaciones de Chile, existen, además, tres productos con tratamiento particular: el azúcar, cuya desgravación comienza en el año 11 y termina el 16; y, el trigo y la harina de trigo, para los cuales la desgravación debe materializarse en el año 18.

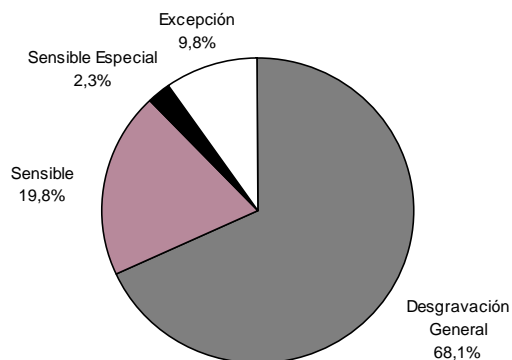
Como se aprecia en el cuadro 2 y en el gráfico 3, un porcentaje cercano al 70% de las exportaciones de Chile al MERCOSUR estará bajo el régimen de desgravación general. En cambio, un 19,8% de las exportaciones serán desgravadas de acuerdo el régimen establecido para los productos sensibles. Un bajo porcentaje de las exportaciones -el 2,3% y el 9,8%, respectivamente- quedaron clasificados como sensibles especiales o de excepción.

**CUADRO 2**  
**CATEGORIA DE DESGRAVACION PARA LAS EXPORTACIONES DE CHILE**  
**(porcentajes)**

Ca teg oria	Preferencia iricia l (%)	Ag ricu ltu ra (%)	M ireria (%)	Indu s tria (%)	Tota l (%)
D.G .	100	27,5	60,7	20,3	34,3
D.G .	90	7,1	0,0	2,4	2,0
D.G .	80	0,2	0,1	1,1	0,7
D.G .	70	2,5	0,0	1,2	0,9
D.G .	60	2,3	0,0	1,7	1,2
D.G .	50	0,0	0,1	0,4	0,3
D.G .	40	1,3	38,9	26,7	28,8
<b>Tota l D.G .</b>		<b>41,0</b>	<b>99,7</b>	<b>53,8</b>	<b>68,0</b>
S.	30	16,1	0,3	31,4	19,8
S.E	0	2,0	0,0	3,7	2,3
E	0	40,9	0,0	11,1	9,8

Notas: D.G., Desgravación General; S., Sensible; S.E., Sensible Especial; E., Excepción.

**GRAFICO 3**  
**EXPORTACIONES SEGUN LISTA DE DESGRAVACION**



En términos de sectores productivos, la desgravación arancelaria será más lenta en el caso de las exportaciones agropecuarias, en las cuales sólo un 27,5% quedó bajo la categoría de desgravación general. En cambio, un 40,1% corresponde a productos catalogados como de excepción, en los cuales la desgravación comienza sólo al décimo año de iniciado el acuerdo.

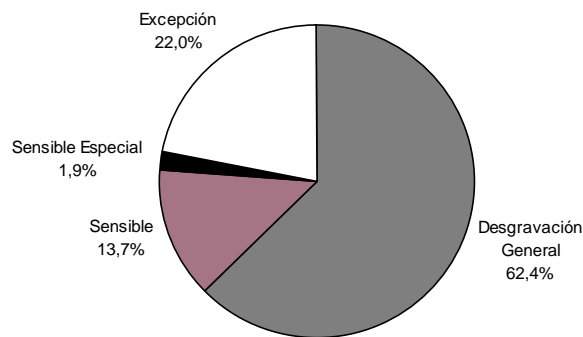
En el caso de los productos mineros, casi la totalidad está bajo la categoría de desgravación general, con lo cual los beneficios del acuerdo comenzarán a internalizarse inmediatamente. Incluso, un 60,7% de las exportaciones mineras reciben o mantienen una preferencia inicial de 100%, con lo que no enfrentarán aranceles en el MERCOSUR.

Para las exportaciones industriales la situación es una intermedia entre la rapidez de la desgravación que se logró para las exportaciones mineras y la lentitud con que se desgravarán las exportaciones del sector agrícola. En efecto, un 53,8% de las exportaciones de la industria están clasificadas en la categoría de desgravación general, con un 20,3% recibiendo una preferencia inicial de 100%. No obstante, un porcentaje relativamente alto -un 11,1%- corresponde a productos catalogados como de excepción.

Esto indica que en el caso de los productos mineros, los que en su mayoría ya estaban sujetos a bajos aranceles y a un importante grado de preferencia, no debieran enfrentar dificultades de acceso a los mercados del MERCOSUR. En menor medida, los productos industriales también se verán relativamente favorecidos, por cuanto enfrentaban altos aranceles antes del acuerdo y las preferencias previas eran casi inexistentes. En el caso de los productos agrícolas, no debiera esperarse cambios significativos en las exportaciones, por cuanto un bajo porcentaje de ellas serán inicialmente desgravadas en magnitudes considerables.

En lo que concierne a las importaciones chilenas desde el MERCOSUR, el 62% de ellas está ubicada en la categoría de desgravación general, 14% son sensibles, 2% sensibles especiales y un 20% está constituido por la categoría de desgravación a 15 años (gráfico 4).

**GRAFICO 4**  
**IMPORTACIONES SEGUN LISTA DE DESGRAVACION**



### 3. EVOLUCION DEL INTERCAMBIO COMERCIAL

#### 3.1 Exportaciones de Chile al MERCOSUR

Durante las últimas décadas, se pueden observar variaciones significativas de la importancia relativa de los principales socios comerciales de Chile. Es así como, en 1975, casi la mitad de las exportaciones se dirigían hacia los países de la actual Unión Europea. En cambio, en 1996 su importancia declinó a un 23,9%.

Al contrario de la reducción en la importancia de la Unión Europea como mercado de destino, se observa una importancia creciente de las exportaciones a los países asiáticos. El principal socio comercial de Chile en Asia, Japón, ha aumentado su participación en las exportaciones desde un 11,2% en 1975 a un 16,2% en 1996. Tomando en consideración los principales países de Asia Pacífico, el extraordinario dinamismo de las exportaciones hacia estos mercados ha permitido casi duplicar su participación en las exportaciones entre 1985 y 1996, pasando desde un 17,6% a un 32,3%.

En el caso del MERCOSUR, durante la última década se observa una recuperación de su importancia como mercado de destino para las exportaciones. Entre 1975 y 1985, las exportaciones hacia estos mercados declinaron su importancia desde un 16,4% a un 8,2%. En los últimos años, su importancia ha ido incrementándose hasta alcanzar a un 11,5% en 1996. En general, la reducción de la importancia del MERCOSUR como mercado de destino para las exportaciones chilenas en la década de los ochenta es un fenómeno atribuible a las recesiones y crisis de balanza de pagos que debieron enfrentar casi todos los países latinoamericanos, y en particular los ahora pertenecientes al MERCOSUR.

Las exportaciones chilenas al MERCOSUR presentan dos características especiales que conviene resaltar. En primer lugar, Argentina y Brasil los socios más importantes en este bloque, con una importancia relativa del 4,6% y 6,1%, respectivamente. En cambio, las exportaciones a Uruguay y Paraguay son bastante poco significativas, no superando individualmente el 0,5% de las exportaciones totales.

En segundo lugar, las fluctuaciones de las exportaciones al MERCOSUR son explicadas casi exclusivamente por la evolución de las exportaciones a Argentina, las que pasaron de un 10% a un 2,2% entre 1975 y 1985, para incrementarse a un 4,6% en 1996. En cambio, la participación de Brasil se ha mantenido relativamente constante en torno al 6%. En los otros dos países, las fluctuaciones son también menores.

**CUADRO 3**  
**PRINCIPALES MERCADOS DE DESTINO DE LAS EXPORTACIONES**  
**(porcentajes)**

Destino	1975	1985	1996
<b>Unión Europea</b>	47,0	35,1	23,9
<b>América Latina</b>	23,2	13,2	18,0
<b>MERCOSUR</b>	16,4	8,2	11,5
Argentina	10,0	2,2	4,6
Brasil	5,9	5,5	6,1
Paraguay	0,1	0,2	0,4
Uruguay	0,4	0,3	0,4
<b>TLCAN</b>	10,6	24,9	18,5
Canadá	1,2	2,0	0,9
Estados Unidos	8,8	22,8	16,6
México	0,6	0,1	1,0
<b>Asia Pacífico</b>	nd.	17,6	32,2
Japón	11,2	10,3	16,2

Fuente: Banco Central de Chile.

### 3.2. Composición de las exportaciones

La literatura tradicional sobre comercio internacional enfatiza la idea de que los flujos comerciales se comportan de acuerdo a las ventajas comparativas de los países, las que están determinadas por la abundancia relativa de factores productivos. En el caso de Chile, un país relativamente abundante en recursos naturales, es esperable que sus exportaciones estén compuestas mayoritariamente por bienes intensivos en este factor. Por el contrario, la importancia relativa de bienes industriales no intensivos en recursos naturales debería ser bastante menor.

Al analizar la composición de las exportaciones totales de Chile se tiene que, en cierta medida, se cumple la predicción de la literatura tradicional. En efecto, un 57% corresponde a recursos naturales primarios correspondientes a los sectores agropecuario, silvícola, pesquero y minero. De éstos, el más importante es el sector minero, cuya participación es cercana al 50%. De las exportaciones mineras, una proporción mayoritaria corresponde al cobre, cuyas exportaciones corresponden a alrededor de un 40% de las exportaciones totales (cuadro 4).

Una participación importante y creciente a través del tiempo es la que corresponde a las exportaciones de productos industriales. En efecto, en 1990 representaban un 32,9%, y en 1996 su importancia relativa en las exportaciones totales aumentó a 42,3%. De las exportaciones industriales, son los sectores directamente vinculados a recursos naturales los que representan un porcentaje mayoritario. Si se agregan las exportaciones de alimentos (fundamentalmente productos agroindustriales y pesqueros) y forestales (maderas, muebles de madera, celulosa y papel), se tiene que estos productos elaborados a partir de recursos naturales explican aproximadamente un 68,1% de las exportaciones industriales.

**CUADRO 4  
COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES  
(porcentajes)**

Tipo de Producto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Agricultura, Fruticultura y Ganadería</b>	<b>9,9</b>	<b>12,5</b>	<b>11,3</b>	<b>10,9</b>	<b>9,7</b>	<b>8,2</b>	<b>10,0</b>
Agricultura	1,3	1,2	1,3	1,3	1,2	1,0	1,0
Fruticultura	8,3	11,0	9,8	9,4	8,3	7,1	8,7
Ganadería	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Silvicultura</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>	<b>0,6</b>	<b>1,4</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>
<b>Pesca Extractiva</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
<b>Minería</b>	<b>56,0</b>	<b>48,3</b>	<b>46,7</b>	<b>43,0</b>	<b>44,0</b>	<b>48,6</b>	<b>46,1</b>
Cobre	46,1	39,6	38,6	35,4	36,0	40,4	38,2
Resto	9,8	8,7	8,1	7,6	8,1	8,1	7,9
<b>Industria</b>	<b>32,9</b>	<b>38,0</b>	<b>41,0</b>	<b>44,1</b>	<b>44,7</b>	<b>41,8</b>	<b>42,3</b>
Alimentos	13,5	16,1	17,3	17,4	16,8	16,0	17,7
Bebidas, alcoholes y tabaco	1,0	1,3	1,6	1,8	1,6	1,4	2,2
Textiles y vestuario	0,9	1,0	1,1	1,5	1,3	0,9	1,1
Cuero y calzado	0,3	0,5	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2
Forestales y muebles de madera	4,3	4,7	4,1	5,2	5,0	4,5	4,7
Celulosa, papel, editoriales e imprenta	4,9	4,9	6,8	6,6	7,9	9,9	6,2
Productos químicos básicos y preparados	4,7	5,6	5,0	5,7	6,3	5,0	5,0
Productos de barro, loza y vidrio	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Industria básica del hierro y del acero	1,4	1,5	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3
Productos metálicos, maquinaria, equipos	0,8	1,1	1,4	1,7	1,9	1,4	2,3
Materia l de transporte	0,7	0,6	1,0	1,7	1,7	0,9	1,2
Industria manufacturera no expresada	0,1	0,5	0,5	0,6	0,3	0,2	0,2
<b>Otros</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,7</b>

Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Chile.

Al analizar la composición de las exportaciones al MERCOSUR, se puede apreciar que es relativamente distinta a la de las exportaciones totales. Esto porque las ventajas comparativas son diferentes dependiendo de la economía con la que se produce el intercambio de bienes. Dado que con las economías latinoamericanas, las dotaciones relativas de factores son similares, el intercambio comercial tenderá a ser preferentemente de carácter intraindustrial. En efecto, del total de las exportaciones al MERCOSUR, un 58,6% corresponde a bienes industriales. Esta importancia relativa es bastante mayor a la correspondiente en la canasta exportada a naciones de mayor desarrollo. En las exportaciones a los países del TLCAN, las exportaciones industriales representan un 36,7%, en Asia Pacífico un 37,9% y en la Unión Europea un 28,6% (cuadro 5).

En el caso de los países de mayor desarrollo relativo, las exportaciones industriales corresponden principalmente a bienes elaborados a partir de recursos naturales, como lo son los alimentos, maderas y muebles, y celulosa y papel. En cambio, en las exportaciones industriales al MERCOSUR se puede observar una mayor importancia relativa de bienes con mayor valor agregado, en especial los siguientes sectores: editoriales e imprenta (6,8%), productos químicos (8,4%), productos metálicos (5,9%) y material de transporte (4,2%).

Como contrapartida, las exportaciones de productos primarios tienen una importancia menor en el MERCOSUR, a la que tienen en las exportaciones hacia otros mercados. En el caso del MERCOSUR, las exportaciones de bienes primarios explican un 41,4% del total de las exportaciones. En cambio, en el TLCAN su participación es de un 63,3%, en Asia Pacífico es de un 62,1% y en la Unión Europea es de un 71,4%.

**CUADRO 5**  
**COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES POR SOCIO COMERCIAL, 1995**  
**(porcentaje del total)**

Sector CIU	Descripción	MERCOSUR	TLCAN	Asia Pacífico	Unión Europea
	<b>Productos primarios</b>	<b>41,4</b>	<b>63,3</b>	<b>62,1</b>	<b>71,4</b>
111	Agricultura	1,9	2,2	0,2	1,4
112	Fruticultura	5,4	20,0	0,8	6,9
113	Ganadería	0,7	0,1	0,0	0,1
120	Silvícola	0,0	0,1	2,1	0,3
130	Pesca extractiva	0,0	0,2	0,2	0,2
220	Minería	33,3	40,7	58,6	62,4
	- Cobre	29,3	27,6	54,3	50,9
	- Resto	4,0	13,1	4,3	11,4
	<b>Productos industriales</b>	<b>58,6</b>	<b>36,7</b>	<b>37,9</b>	<b>28,6</b>
311	Alimentos	12,7	16,5	19,6	9,5
313	Bebidas y alcoholes	0,9	2,4	0,1	1,4
314	Tabaco	0,1	0,3	0,0	0,0
321	Textiles	1,4	0,9	0,1	0,3
322	Vestuario	0,8	0,5	0,0	0,1
323-324	Cuero y calzado	0,5	0,4	0,0	0,1
331-332	Forestales y muebles de madera	1,2	7,3	7,7	0,8
341	Celulosa y papel	9,3	1,7	9,1	12,2
342	Editoriales e imprentas	6,8	0,2	0,0	0,0
351-352	Productos químicos	8,4	2,5	0,9	3,0
353	Ref. Petróleo y prod. derivados	1,0	0,1	0,0	0,0
355	Cauchos	0,6	0,4	0,0	0,0
356	Plásticos	1,2	0,2	0,0	0,0
361-362-369	Barro, loza y vidrio	0,2	0,4	0,0	0,1
371	Industrias básicas hierro y acero	0,1	0,2	0,0	0,0
372	Industria básica metales no ferrosos	0,2	0,6	0,1	0,6
381	Productos metálicos	5,9	0,6	0,2	0,1
382	Máquinas y equipos	1,3	0,4	0,1	0,1
383	Material eléctrico	1,4	0,3	0,0	0,0
384	Material de transporte	4,2	0,2	0,0	0,2
385	Equipo profesional y oftalmológico	0,1	0,1	0,0	0,0
390	Otras manufacturas	0,3	0,5	0,0	0,1

Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Chile.

### 3.3 Importaciones de Chile desde el MERCOSUR

El comercio exterior de Chile no sólo es diversificado por mercado de destino de sus exportaciones, sino también por mercado de origen de sus importaciones. Esto implica que no hay un mercado específico del cual provenga un porcentaje mayoritario de los bienes importados por el país. Como se aprecia en el cuadro 6, los principales socios de los cuales provienen las importaciones nacionales son los países del TLCAN, con una participación del 31,4%. Al igual que en el caso de las exportaciones, el principal socio en este bloque es Estados Unidos, cuyas importaciones representan un 23,7% de las importaciones totales.

Análogamente a lo que sucede con las exportaciones, los países asiáticos han ido convirtiéndose en un mercado de origen de las importaciones cada vez más importante. La diferencia es que para las importaciones, la participación de Japón se ha mantenido relativamente constante. Esto implica un comportamiento bastante más dinámico en las importaciones de los otros países de la región, lo que ha hecho aumentar la participación de Asia Pacífico desde un 10,2% en 1985 a 15,3% en 1996.

Considerando las economías que conforman el MERCOSUR se puede apreciar que su participación en las importaciones chilenas es bastante mayor a su análoga en las exportaciones. Además, como se presenta en el cuadro 6, ésta ha tendido a aumentar regularmente en el período. En 1975, las importaciones provenientes de estos mercados constituían un 12,8% de las importaciones totales de Chile; en 1985 su participación aumentó a un 14,1% y en 1996 a un 16,2%.

Al igual que en el caso de las exportaciones, el intercambio de bienes importados con Argentina presenta fuertes fluctuaciones. En 1975, su participación en las importaciones era de un 7,0%, declinó a un 3,9% en 1985 y aumentó a un 9,4% en 1996. Por el contrario, en el caso de Brasil se aprecia un aumento de 5,4% a 9,1% entre 1975 y 1985, y una reducción a 6,1% en 1996. En el caso de Paraguay y Uruguay, la importancia en las importaciones chilenas se ha mantenido bajo un 0,5%.

**CUADRO 6**  
**PRINCIPALES MERCADOS DE ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES**  
**(porcentajes)**

Destino	1975	1985	1996
Unión Europea	22,7	23,9	20,4
América Latina	26,4	28,2	21,9
MERCOSUR	12,8	14,1	16,2
Argentina	7,0	3,9	9,4
Brasil	5,4	9,1	6,1
Paraguay	0,1	1,0	0,4
Uruguay	0,3	0,1	0,3
TLCAN	33,0	26,6	31,4
Canadá	2,4	2,2	2,4
Estados Unidos	29,1	23,9	23,7
México	1,5	0,5	5,3
Asia Pacífico	nd.	10,2	15,3
Japón	5,1	6,9	5,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Chile.

### 3.4 Composición de las importaciones

En términos de composición de las importaciones, los principales productos importados por Chile corresponden a insumos productivos. En efecto, un 54,1% corresponde a bienes intermedios y un 27,2% a bienes de capital. La menor importancia relativa corresponde a bienes de consumo, cuya participación en las importaciones totales es de un 17,6%.

Al igual que en el caso de las exportaciones, en el intercambio comercial de Chile con el resto del mundo existen importantes diferencias respecto de la composición de las importaciones por mercado de origen. Los principales productos importados desde los países del TLCAN y de la Unión Europea son de capital (más de un tercio) o bienes intermedios (casi 50%). En el caso de los principales países de Asia Pacífico, las principales importaciones corresponden a bienes de consumo (más del 40%). En cambio, de las importaciones provenientes del MERCOSUR, la más alta participación corresponde a bienes intermedios, con tres cuartos del total importado desde este bloque.

En el caso de los bienes de consumo y bienes de capital, no existen diferencias muy significativas en la composición de las importaciones entre los socios. En todos los casos, las principales importaciones corresponden a la industria de los productos metálicos, maquinarias y equipos. En el caso de los productos intermedios, el intercambio con el MERCOSUR es relativamente más importante en algunos sectores como petróleo y carbón (17,6%), sustancias químicas (13,9%), alimentos, bebidas y tabaco (13,1%) e industrias metálicas básicas (8,6%).

**CUADRO 7**  
**COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES POR SOCIO COMERCIAL, 1995**  
**(porcentaje de total)**

Producto	MERCOSUR	NAFTA	Asia Pacífico	Unión Europea
<b>Bienes de consumo</b>	<b>10,2</b>	<b>13,1</b>	<b>44,2</b>	<b>17,2</b>
Agricultura y ganadería	0,1	0,0	0,0	0,0
Alimentos, bebidas y tabacos	2,4	0,6	0,5	1,2
Industria textil y vestuario	1,8	1,1	8,5	2,4
Industria de la madera	0,1	0,2	0,5	0,4
Industria de papel	0,5	0,5	0,1	0,8
Industria de sustancias químicas	1,4	1,8	1,0	2,7
Industria metálica, maq. y equipos	0,2	0,1	0,6	0,5
Industria n.c.e.p.	3,4	8,2	29,7	8,5
Industria n.c.e.p.	0,4	0,6	3,4	0,8
<b>Bienes de capital</b>	<b>16,1</b>	<b>37,0</b>	<b>28,8</b>	<b>35,0</b>
Industria textil y vestuario	0,1	0,0	0,6	0,2
Industria de la madera	0,0	0,2	0,0	0,1
Industria metálica, maq. y equipos	16,0	36,4	28,1	34,7
Industria n.c.e.p.	0,0	0,4	0,1	0,0
<b>Bienes intermedios</b>	<b>73,6</b>	<b>49,8</b>	<b>27,0</b>	<b>47,7</b>
Agricultura y ganadería	2,8	3,8	1,0	0,2
Pesca extractiva	0,0	0,0	0,0	0,1
Petróleo y carbón	17,6	0,7	0,9	0,0
Extracción de otros minerales	0,2	2,6	0,1	0,1
Alimentos, bebidas y tabacos	13,1	1,0	0,2	1,3
Industria textil y vestuario	4,6	2,7	4,3	2,4
Industria de la madera	0,2	0,2	0,1	0,8
Industria de papel	3,8	3,3	0,4	4,3
Industria de sustancias químicas	13,9	17,3	6,5	17,8
Industria de minerales no metálicos	2,1	0,7	0,2	1,3
Industrias metálicas básicas	8,6	2,9	1,5	4,3
Industria metálica, maq. y equipos	6,5	14,1	11,5	14,8
Industria n.c.e.p.	0,2	0,2	0,4	0,2

Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Chile.



#### 4. EFECTOS ESPERADOS DEL ACUERDO SOBRE LA ECONOMÍA CHILENA<sup>6</sup>

Un acuerdo de libre comercio (ALC) puede generar dos tipos de efectos: estáticos y dinámicos. Los efectos estáticos son aquellos cambios de corto plazo en los flujos comerciales, producto, empleo, bienestar, etc., que vienen dados por la reasignación de recursos productivos al reducirse o eliminarse las barreras comerciales. Sin embargo, es posible esperar que una mayor integración comercial, además, genere efectos de más largo plazo sobre una economía; los denominados efectos dinámicos de la integración. En el área comercial, los efectos dinámicos están asociados a la posibilidad de incorporar nuevos productos en la canasta exportadora, una vez que se eliminen barreras comerciales prohibitivas o se desarrollen nuevas ventajas comparativas en sectores susceptibles de aprovechar economías de escala. Mucho más importante aún, la integración comercial puede impactar la tasa de crecimiento de una economía, toda vez que ésta genere efectos positivos sobre la innovación tecnológica, la productividad y la acumulación de factores.

##### 4.1 Efectos estáticos

Desde el punto de vista estático del bienestar, una variable determinante para analizar la deseabilidad de un ALC, es la magnitud relativa de la desviación de comercio respecto a la creación de comercio. La creación de comercio aumenta el bienestar de los socios involucrados, mientras la desviación de comercio lo reduce. El impacto final sobre el bienestar dependerá de la magnitud de ambos efectos.

Wonnacot y Lutz [1988] enfatizan dos variables relevantes para determinar la posible magnitud de estos efectos: el tamaño de las barreras comerciales y las características de los socios. Considerando la magnitud de las barreras al comercio, el arancel de 11% aplicado por Chile es relativamente elevado para los estándares actuales, por lo que su reducción tendería a incentivar alta creación de comercio con los miembros del acuerdo. Sin embargo, como el arancel aplicado por Chile a los productos importados desde el resto del mundo se mantiene constante, existe un grado importante de preferencia otorgado a los países del MERCOSUR, lo que aumenta la probabilidad de que se provoque una desviación de comercio considerable.

Respecto a las características de los socios, tradicionalmente se ha sugerido que la desviación de comercio tendería a ser más pequeña en un ALC entre socios comerciales denominados como “naturales”, esto es, socios que tengan un gran intercambio comercial previo y estén geográficamente cercanos (o lo que es lo mismo, que existan bajos costos de transporte entre los miembros del acuerdo).

Considerando estos dos aspectos, el ALC con el MERCOSUR parecería ser potencialmente muy desviador de comercio, ya que este bloque es un socio de una importancia relativamente baja en el intercambio comercial de Chile y se encuentra lejos de ser calificado como socio “natural”, a pesar de su cercanía geográfica. En efecto, como se ha mostrado en la sección anterior el intercambio comercial de Chile es altamente diversificado en cuanto a destino de sus exportaciones y origen de sus importaciones.

En el caso de las exportaciones, en la situación antes de la entrada en vigor del acuerdo (vr. gr., en 1995), los países del MERCOSUR constituían una importante fuente de origen, con un 17,4% del total importado. Sin embargo, su importancia relativa era superada ampliamente por la de los países del TLCAN, cuyas importaciones representaban un 30,7% y la Unión Europea, con un 20,6%. Incluso, individualmente Estados Unidos, con un 24,7%, tenía una participación mayor que el MERCOSUR.

---

<sup>6</sup> Para una discusión más amplia de estos efectos, véase Alvarez y Fuentes [1997].

Los argumentos relativos a los socios naturales y los costos de transporte, han sido desafiados recientemente por Bhagwati y Panagariya [1996], quienes, bajo supuestos distintos a los tradicionales de costos constantes de producción y competencia perfecta, derivan modelos bajo los cuales las implicancias van en sentido contrario a las antes mencionadas. Por ello, parece relevante discutir el grado de sustituibilidad entre bienes provenientes desde distintas fuentes proveedoras, como una medida más certera de la potencial magnitud relativa de la creación y la desviación de comercio.

Es posible esperar que el grado de sustituibilidad entre las importaciones provenientes del MERCOSUR y otros proveedores importantes para Chile -como los países del TLCAN, la Unión Europea o Asia Pacífico- sea relativamente baja por cuanto su composición es bastante distinta respecto de estos proveedores. Como se indicó en el cuadro 7, los productos importados desde el MERCOSUR son principalmente bienes intermedios, a diferencia de las importaciones desde los países del TLCAN y la Unión Europea, que son básicamente bienes de capital, y desde los países de Asia Pacífico, que están constituidas mayormente por bienes de consumo. Más aún, la composición de los bienes intermedios importados desde el MERCOSUR es bastante distinta a la de los otros socios comerciales.

En relación al potencial impacto sobre las exportaciones chilenas al MERCOSUR, el acuerdo permite capturar dos tipos de beneficios. En primer lugar, permite mantener preferencias arancelarias para un número importante de productos exportados al MERCOSUR, los que de no establecerse el ALC habrían experimentado un alza de los aranceles, con el consiguiente impacto negativo sobre los flujos exportados hacia estos mercados. Sólo considerando los efectos sobre el sector agropecuario chileno, Muchnick et. al [1996] han estimado que los beneficios del acuerdo alcanzan a aproximadamente US\$ 300 millones. De éstos, un 67% corresponde a costos evitados de haberse eliminado las preferencias que los productos agropecuarios chilenos recibían en estos países.

Un segundo beneficio del acuerdo proviene de la reducción de aranceles estipulada en el programa de desgravación, la que permitirá incrementar las exportaciones chilenas hacia estos países. Sin embargo, el potencial incremento de las exportaciones al MERCOSUR sería de una magnitud bastante reducida, ya que el arancel promedio que enfrentaban los productos chilenos en estos mercados, previo al acuerdo, era relativamente bajo (8,2%). Considerando la elasticidad de oferta de las exportaciones nacionales, estimada por De Gregorio [1984] entre 1 y 1,6, y una reducción total de los aranceles, es posible inferir un crecimiento de las exportaciones al MERCOSUR de entre un 17% y un 22%. En términos de las exportaciones totales de Chile, el aumento de las exportaciones sería de entre un 1,8% y un 2,4%. Un incremento de tal magnitud tendería a generar un impacto menor sobre la producción y el empleo nacional.

Aún cuando el potencial impacto agregado del aumento en exportaciones sería relativamente menor, la existencia de un arancel diferenciado en el MERCOSUR determina que algunos sectores exportadores, especialmente aquellos correspondientes a bienes manufacturados, pueden verse significativamente favorecidos por la reducción y posterior eliminación de los aranceles. Por ejemplo, las exportaciones a Argentina del sector vestuario enfrentan un arancel promedio de 19,6%, los muebles de 15% y los productos metálicos de 14,4%. En estos sectores, el potencial de crecimiento de las exportaciones es bastante elevado. Alvarez y Benavente [1996] han estimado que una reducción total de aranceles a los productos chilenos exportados a Argentina, generaría un incremento de 74,5% en las exportaciones de vestuario, 55,4% en las exportaciones de muebles y 52,9% en las exportaciones de productos metálicos.

Adicionalmente a estos efectos comerciales, un acuerdo de este tipo genera otros tipos de beneficios a los exportadores chilenos, que son más difíciles de cuantificar. En efecto, al establecerse normas para solucionar controversias y preservar la estabilidad en las reglas que rigen el intercambio comercial, el acuerdo reduce la vulnerabilidad a la que se ven expuestas las exportaciones. La experiencia acumulada en el desarrollo histó-

rico de la política comercial en los países latinoamericanos muestra que ésta ha estado fuertemente influenciada por los problemas económicos internos. Por ejemplo, frente a problemas en la cuenta corriente, se ha recurrido al establecimiento de trabas temporales al comercio, las cuales han dañado la competitividad de los proveedores chilenos en estos mercados. A pesar que un acuerdo de asociación no elimina totalmente esta posibilidad (como lo han demostrado las medidas tomadas recientemente por Brasil), él reduce su probabilidad y ayuda a mantener reglas claras y estables en el intercambio mutuo.

## 4.2. Efectos dinámicos

La literatura sobre integración comercial indica que los efectos dinámicos parecen ser más importantes que los estáticos para analizar el impacto de un ALC. En general, las estimaciones de carácter estático señalan que los procesos de integración generarían un impacto bastante poco significativo sobre una economía. Por ejemplo, para el caso chileno, Larraín y Coeymans [1994] han estimado que un ALC con Estados Unidos generaría un aumento de sólo 0,3% de la producción nacional en el corto plazo.

Los modelos estáticos entregan información relevante acerca del impacto de corto plazo de un ALC. Sin embargo, debe tenerse presente que los resultados obtenidos con este tipo de metodologías corresponden sólo a estimaciones del cambio por una vez sobre el nivel de producto, desconociendo implícitamente los potenciales efectos de la integración sobre la tasa de crecimiento de una economía. Por ello, las estimaciones de este tipo podrían subestimar el verdadero impacto de la integración comercial.

Si un ALC puede generar algún impacto positivo sobre el crecimiento económico, su establecimiento se traduciría en beneficios considerables para la economía que se integra, teniendo en cuenta que cualquier política económica que afecte la tasa de crecimiento de una economía, aunque sea moderadamente, puede tener un impacto de gran magnitud sobre el ingreso *per cápita* a través del tiempo. Una serie de factores como la innovación tecnológica, la inversión nacional y extranjera, los procesos de aprendizaje y economías de escala, que tienen un impacto sobre el crecimiento económico, pueden ser afectados por el establecimiento de un ALC.

En general, los efectos dinámicos más importantes de un ALC tienen que ver con el aprovechamiento de economías de escala, aumentos en eficiencia técnica y la productividad como resultado del mayor grado de competencia que podría resultar del Acuerdo, mejores posibilidades de absorción de tecnologías foráneas, al acceder a bienes de capital más baratos, e incrementos en la inversión nacional y extranjera.

En el caso de la asociación entre Chile y el MERCOSUR, los mayores beneficios dinámicos que podría esperar la economía chilena serían los siguientes:

- ◆ El aprovechamiento de economías de escala en el sector manufacturero, que permitiría acelerar el crecimiento de la productividad o desarrollar la competitividad en nuevas líneas de producción. Como se argumenta más adelante, esto es particularmente válido en el contexto del intercambio con el MERCOSUR, ya que existe un mayor grado de comercio manufacturero intraindustrial en comparación con el comercio con otras regiones.
- ◆ El incremento en los flujos de inversión, tanto nacional como extranjera, motivados por el acceso garantizado a un mercado significativamente más grande que el mercado chileno.

### 4.2.1 Economías de escala y comercio intraindustrial

Un proceso de integración comercial puede permitir el aprovechamiento de economías de escala internas o externas, ya que incrementa el tamaño de mercado relevante para las firmas e industrias nacionales,

incentivando una mayor división del trabajo y mejorando, de esta forma, el grado de eficiencia técnica en la producción. En este caso, los potenciales efectos sobre el crecimiento económico tienen su fundamento en la literatura de crecimiento endógeno, que enfatiza las economías de escala como una fuente de crecimiento permanente. Empíricamente, estas economías externas son más factibles de encontrar a nivel de la industria manufacturera que a nivel de sectores primarios. El comercio intraindustrial que se concentra en los productos manufactureros, permite un mayor intercambio de productos diferenciados sujetos a economías de escala. Además, este tipo de comercio genera mayores posibilidades de intercambiar insumos especializados, lo que afectaría positivamente el crecimiento económico de un país a través de un mejoramiento en la calidad de insumos existentes o un aumento en su variedad.

Desde esta perspectiva, un acuerdo comercial con el MERCOSUR puede ser para Chile potencialmente más beneficioso que otros esquemas de integración, debido a que, como puede esperarse en países de un mismo nivel de desarrollo y con similares dotaciones relativas de factores, existe un mayor grado de comercio intraindustrial (el que se encuentra concentrado en el sector manufacturero) con el MERCOSUR que con el resto de los socios comerciales de Chile.

Para determinar el grado de comercio intraindustrial, se ha utilizado el índice de Grubel y Lloyd, que se estima como:

$$GL_k = \frac{\sum_i (X_{ik} + M_{ik} - |X_{ik} - M_{ik}|)}{X_k + M_k}$$

donde  $X_{ik}$  son las exportaciones de la industria  $i$  al país  $k$ ,  $M_{ik}$  son las importaciones de la industria  $i$  provenientes del país  $k$ ,  $X_k$  son las exportaciones totales al país  $k$  y  $M_k$  son las importaciones totales que provienen del país  $k$ .

Si el comercio es principalmente de carácter interindustrial, existirán sólo exportaciones o importaciones en cada sector industrial, con lo que el numerador y el índice tenderán a cero. A la inversa, mientras mayores sean los flujos comerciales intraindustriales, el numerador tenderá a  $(X + M)$ , con lo que el índice se acercará a 1. En definitiva, mientras más cercano a 1 sea este índice, mayor será el grado de comercio intraindustrial.

Utilizando el intercambio comercial en los sectores industriales a tres dígitos, según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), se encuentra que el índice de Grubel-Lloyd es superior en el comercio con el MERCOSUR que en el comercio con los otros socios de Chile. Como se aprecia en el cuadro 8, el índice toma un valor de 0,526 para el intercambio Chile con el MERCOSUR, muy superior al valor de 0,202 con la Unión Europea, 0,130 con el TLCAN y 0,046 con Asia Pacífico.

La importancia del comercio intraindustrial como fuente de crecimiento económico, a través del aprovechamiento de economías escala e intercambio de insumos especializados, ha sido documentado por Backus et. al. [1992]. Estos autores, utilizando datos de panel para el período 1970-1985, encuentran que el grado de comercio intraindustrial, medido por el índice de Grubel-Lloyd, ha ejercido una influencia positiva y significativa sobre la tasa de crecimiento del producto manufacturero por trabajador. Esta evidencia permite inferir que un mayor grado de comercio intraindustrial, motivado por un proceso de integración comercial, generaría un incremento de la tasa de crecimiento del sector manufacturero, más allá del efecto nivel generado por la reasignación de recursos. Considerando la evidencia presentada en el cuadro 8, este efecto tendería a ser bastante más importante en el acuerdo comercial con el MERCOSUR, que en acuerdos con otros socios comerciales principales de Chile.

**CUADRO 8**  
**INDICE DE COMERCIO INTRAINDUSTRIAL, 1995**

Socio Comercial	Índice de Grubel-Lloyd
MERCOSUR	0,526
Unión Europea	0,202
TLCAN	0,130
Asia Pacífico	0,046

Fuente: Cálculos propios en base a cifras del Banco Central de Chile.

#### 4.2.2 Inversión nacional y extranjera

Existe abundante literatura empírica relativa a que la tasa de inversión es uno de los principales determinantes del crecimiento económico. En efecto, estudios relativos a los determinantes de la tasa de crecimiento económico de los países latinoamericanos, llevados a cabo por Corbo y Rojas [1992] y De Gregorio [1992], confirman la existencia de una relación positiva entre tasa de inversión y crecimiento en el largo plazo.

Respecto a la Inversión Extranjera Directa (IED), De Gregorio [1992] encuentra que la tasa de crecimiento de los países latinoamericanos ha sido afectada positivamente por la importancia de la IED en el PBI. Más aún, sus estimaciones permiten concluir que un punto de crecimiento en la razón IED a PBI genera un impacto mayor sobre la tasa de crecimiento, que un incremento de un punto en la tasa de inversión nacional (Inversión/PBI). Este hallazgo es consistente con el importante rol que tiene la IED en el proceso de absorción tecnológica en los países menos desarrollados, al incorporar nuevas técnicas de producción, administración y comercialización.

Ante tales evidencias, es esperable que si un ALC permite expandir la inversión nacional o extranjera, podría impactar positivamente la tasa de crecimiento económico. En el caso de la inversión nacional, el impacto neto de un ALC depende de las propensiones a invertir en los sectores que se expanden y contraen con el acuerdo. *A priori*, es imposible determinar si un aumento de la inversión en los sectores exportadores superará a la reducción esperada de la inversión en los sectores sustituidores de importaciones. En efecto, en el largo plazo se esperaría una expansión de la inversión en los sectores manufactureros orientados hacia la exportación y una reducción de la inversión en el sector de cultivos tradicionales. En general, los sectores que se expandirán con el acuerdo accederán a mercados más amplios y es probable que en ellos se localicen las economías de escala; por otra parte, los que se contraerán tienden a ser tradicionales y, también, abastecen el mercado nacional. Asimismo, el acuerdo favorecerá un mayor grado de especialización intraindustrial. Por estas razones, es muy probable que el volumen total de la inversión nacional, así como su productividad, aumenten.

En relación a los potenciales efectos sobre los flujos de IED, es posible esperar que la integración comercial pueda generar incentivos positivos sobre la inversión proveniente desde países no miembros del acuerdo. A diferencia del efecto prima por riesgo país, al cual Larraín y Coeymans [1994] le atribuyen un papel preponderante en los beneficios que pueden esperarse de un ALC con Estados Unidos, los efectos positivos del ALC con el MERCOSUR estarían dados por el hecho que el acuerdo permitiría acceder sin aranceles a los bienes producidos en Chile a un mercado sustancialmente más grande que el chileno. En efecto, la población de los países del MERCOSUR es 14,5 veces la de Chile; y su PBI es un múltiplo de 11,5 el PBI chileno (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile [1996] p. 39). Tales efectos no existirían en el mismo grado como consecuencia de ingresar Chile al TLCAN, simplemente porque los países de América del Norte están geográficamente alejados y los altos costos de transporte anulan las ventajas de localización en Chile que otorgan las preferencias arancelarias.

### 4.2.3 La integración por la vía de la IED

La IED recíproca es uno de los aspectos más novedosos de la asociación Chile-MERCOSUR. Hasta el momento, la inversión de empresas chilenas en los países del MERCOSUR ha sido mucho mayor que la de las empresas de estos últimos en Chile. Sin embargo, las inversiones chilenas de estas últimas también han ido en aumento. Dichas inversiones están promoviendo una integración real de las economías del MERCOSUR y Chile que va mucho más allá de los lazos comerciales.

Como se aprecia en el cuadro 9, una proporción considerable de la IED chilena en el exterior -un 69%- tiene como destino los países del MERCOSUR. En estos países, los principales destinos de la inversión realizada por las empresas chilenas son Argentina y Brasil, con una participación de 57,5% y 10,8%, respectivamente.

**CUADRO 9**  
**INVERSION CHILENA EN EL EXTERIOR**  
**Países de destino**

País	1er Sem . 1997 (US\$ millones)	%	1990-1997 (US\$ millones)	%
<b>MERCOSUR</b>	<b>1.858,7</b>	<b>68,5</b>	<b>12.180,2</b>	<b>69,0</b>
Argentina	1.338,2	49,3	10.148,9	57,5
Brasil	508,4	18,7	1.900,7	10,8
Paraguay	12,0	0,4	92,5	0,5
Uruguay	0,1	0,0	38,1	0,2
Venezuela	423,1	15,6	670,5	3,8
Perú	260,1	9,6	2.616,2	14,8
Colombia	33,0	1,2	1.085,7	6,2
China	30,0	1,1	30,0	0,2
Bolivia	29,1	1,1	338,1	1,9
Otros	77,9	2,9	732,4	4,1
<b>TOTAL</b>	<b>2.711,9</b>	<b>100,0</b>	<b>17.653,1</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras de Chile.

La integración comercial puede incentivar mayores flujos de IED de empresas chilenas hacia los países del MERCOSUR. En primer lugar, el incremento del intercambio comercial llevará a inversiones en algunos servicios, en particular los financieros, ya que existiría una especie de complementariedad entre flujos comerciales y algunos servicios, como los financieros, en los cuales las empresas chilenas han desarrollado ventajas comparativas. Además es necesario considerar que la nueva ley chilena de mercados de capitales autoriza a los bancos chilenos para hacer inversiones en el exterior y es muy probable que los primeros países a los que ingresen las instituciones financieras chilenas sean a aquellos del MERCOSUR.

Segundo, a medida que aumenten las exportaciones de manufacturas al MERCOSUR, las empresas chilenas se sentirán impulsadas a invertir en los mercados de destino. La atención al cliente y la adaptación de los productos a las demandas específicas de los consumidores serán los factores que impulsen esta nueva ola de IED de empresas chilenas en el MERCOSUR. Este es un fenómeno muy conocido a nivel mundial y es altamente probable que se repita en las relaciones económicas de Chile con el MERCOSUR.

Tercero, así como el ALC con el MERCOSUR estimulará el comercio intraindustrial entre Chile y el bloque, también es muy probable que incremente las inversiones intraindustriales. Vale decir, la integración comercial generalmente genera un flujo recíproco de inversiones en sectores industriales similares. Por su parte, las inversiones en manufacturas generan nuevos flujos de comercio intraindustrial, en una especie de círculo virtuoso. Las empresas chilenas que invertirán en el MERCOSUR tenderán a abastecerse de productos producidos en Chile y viceversa.

Estas tres fuerzas sugieren que los sectores destinatarios de inversión chilena en el MERCOSUR deberán ir cambiando hacia los servicios financieros y las manufacturas. Sin embargo, las empresas generadoras y distribuidoras de energía podrían participar activamente de las privatizaciones que están en carpeta en estos sectores en Brasil.

Como contrapartida, los flujos de IED de los países del MERCOSUR representan sólo un 2,8% de la inversión extranjera directa recibida por Chile (véase cuadro 10). Las principales fuentes de IED son los Estados Unidos y Canadá, con una participación de 39,3 y 17,6%, respectivamente. Nuevamente, es de esperar que las empresas de los países del MERCOSUR acompañarán a sus mayores exportaciones hacia Chile con mayores flujos de IED y que el mayor comercio intraindustrial entre el MERCOSUR y Chile también genere nuevos y mayores flujos de inversión de empresas de los primeros países en Chile.

**CUADRO 10**  
**INVERSION EXTRANJERA EN CHILE**  
**Países de origen**

País	1er Sem . 1997 (US\$ millones)	%	1990-1997 (US\$ millones)	%
<b>MERCOSUR</b>	<b>42,1</b>	<b>2,0</b>	<b>482,4</b>	<b>2,8</b>
Argentina	29,8	1,4	310,7	1,8
Brasil	8,9	0,4	92,9	0,5
Paraguay	0,0	0,0	0,0	0,0
Uruguay	3,4	0,2	78,8	0,5
Estados Unidos	449,8	21,7	6.780,7	39,3
Canadá	384,8	18,6	3.039,0	17,6
España	252,2	12,2	1.004,1	5,8
Islas Caimán	197,2	9,5	473,3	2,7
Australia	172,5	8,3	624,5	3,6
Reino Unido	125,8	6,1	873,9	5,1
Otros	446,0	21,5	3.959,3	23,0
<b>TOTAL</b>	<b>2.070,3</b>	<b>100,0</b>	<b>17.237,1</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras de Chile.

## 5. IMPACTO DEL ACUERDO: UNA EVALUACIÓN PRELIMINAR

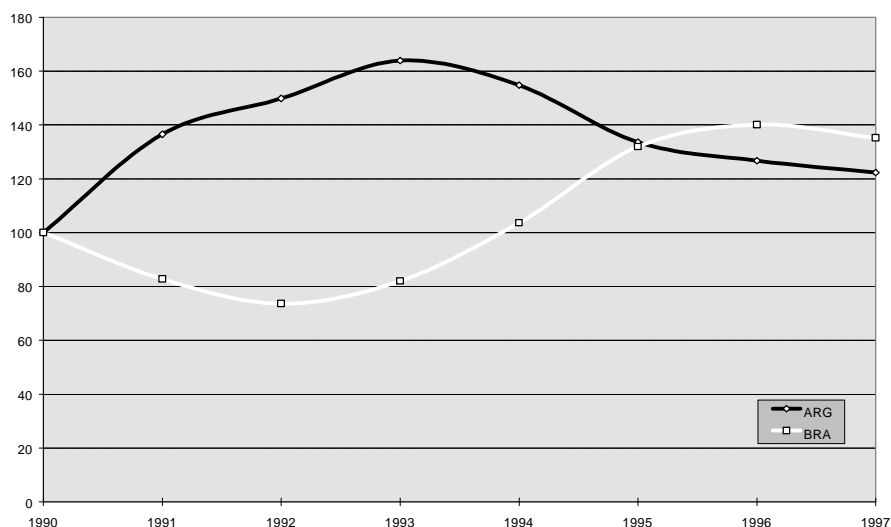
A poco más de un año de haber entrado en vigencia el acuerdo de asociación, es demasiado pronto para evaluar sus efectos comerciales. Aunque importantes, las desgravaciones iniciales han sido modestas. Por otra parte, los impactos que pueden esperarse dependerán de inversiones, las que toman tiempo en madurar. Finalmente, las fluctuaciones que han ocurrido en el comercio bilateral MERCOSUR-Chile en 1997 han estado influidas más por variables macroeconómicas (crecimiento relativo en Chile y los países del MERCOSUR, y las variaciones en los tipos de cambio bilaterales) que en los pequeños cambios en los precios relativos que se produjeron sólo por las rebajas arancelarias mutuas.

En 1997, la economía argentina, la cual absorbe un elevado porcentaje de las exportaciones manufactureras de Chile, fue un interesante mercado para los productos de procedencia chilena, calculándose su tasa de crecimiento en 8%. Si bien Brasil acusó una desaceleración de su crecimiento hacia fines de año, para el año en su conjunto se estima que la economía creció en un 3,5%. Por otra parte, la economía chilena continuó expandiéndose a una tasa elevada (6,5%). Esto indica que las condiciones macroeconómicas fueron favorables a una expansión del comercio mutuo.

Los tipos de cambio bilaterales favorecieron las importaciones de Chile y conspiraron contra sus exportaciones (véase gráfico 5). Estimaciones preliminares indican que el peso chileno sufrió una apreciación real con respecto al peso argentino y al real brasileño de 6%. En el caso del tipo de cambio con Argentina, la apreciación del peso chileno en 1997 continuó una tendencia que se venía observando desde 1993. Por lo tanto, los productos chilenos (dominados por las manufacturas y algunos hortifrutícolas) han venido perdiendo competitividad en Argentina y los productos argentinos han mejorado sustancialmente la suya en el mercado chileno. Esto se refleja en una pérdida del dinamismo que habían experimentado las exportaciones chilenas a Argentina a comienzos de los noventa, como también en una aceleración del crecimiento de las importaciones chilenas desde Argentina.

Con respecto al real brasileño, la apreciación del peso chileno es un fenómeno mucho más reciente, que comienza sólo en 1996. Por lo tanto, sus efectos sobre el comercio aún no han revertido el dinamismo de las exportaciones de Chile hacia Brasil. Asimismo, Brasil ha ido perdiendo participación en el mercado chileno en los últimos años.

**GRAFICO 5**  
**TIPO DE CAMBIO REAL, CHILE-ARGENTINA Y CHILE-BRASIL, 1990=100**





## 5.1 Evolución de las exportaciones de Chile al MERCOSUR

Con base en estas consideraciones, se analiza la evolución de los flujos comerciales entre Chile y el MERCOSUR en el bienio 1996-1997.<sup>7</sup> En el caso de las exportaciones, la tasa de crecimiento en este período fue de 9,2% (cuadro 11). Sin embargo, al analizar el comportamiento de las exportaciones por sectores sobresalen algunas diferencias importantes. En efecto, el mayor crecimiento de las exportaciones se verifica en los productos industriales. Entre ambos años el valor exportado creció en 14,3%. Este crecimiento es mayor al experimentado por las exportaciones mineras, las cuales se incrementaron en un 8,6%. En cambio, las exportaciones agrícolas se redujeron en un 17,3%.

Esta evidencia es consistente con las diferencias observadas en el porcentaje de productos sujetos a rebajas arancelarias inmediatas. Como se argumentaba en la sección 2, los productos mineros ya enfrentaban bajos aranceles en el MERCOSUR y, por lo tanto, el impacto esperado del acuerdo no era de magnitudes significativas. En contraste, las exportaciones industriales podían verse particularmente favorecidas, ya que, en general, han debido enfrentar importantes grados de protección y un porcentaje superior al 85% de las exportaciones han recibido las preferencias contempladas en los cronogramas de desgravación general y productos sensibles, cuyas reducciones iniciales de aranceles fueron de 40% y 30%, respectivamente.

Al desagregar los tres sectores anteriores, también es posible encontrar algunas diferencias importantes en la evolución de las exportaciones al MERCOSUR. En el caso de los productos agrícolas, llama la atención la gran reducción observada en las exportaciones de fruta, las que disminuyen en un 28,4%. Dada su alta importancia relativa en las exportaciones de este sector, es su evolución la que ha determinado mayormente la caída de 17,3% en las exportaciones agrícolas.

En el caso de los productos mineros, cabe destacar que hay una diferencia importante en el crecimiento de las exportaciones de cobre y el resto de los productos mineros. Las primeras, que prácticamente no enfrentaban aranceles en el MERCOSUR, acusan un incremento de sólo 6,9%. En cambio, para los productos mineros no cobre, cuyos aranceles iniciales eran mayores, la tasa de crecimiento es bastante superior (19,9%).

En el caso de los productos industriales, se puede inferir que existen algunos sectores que se han visto más beneficiados que el promedio en sus ventas hacia los países del MERCOSUR. En efecto, trece de los subsectores industriales que se presentan en el cuadro 11 han experimentado un crecimiento superior al 14,3% de todo el sector. En esta situación hay algunos sectores, como textiles (321), material eléctrico (383) y maquinarias y equipos (382), que han crecido a una tasa superior al 40% y constituyen un porcentaje bastante significativo de las exportaciones de bienes industriales al MERCOSUR.

Además existe un número importante de sectores con baja importancia relativa, pero que de mantener el dinamismo experimentado entre 1996 y 1997, podrían experimentar un aumento en su participación en las exportaciones al MERCOSUR. Este es el caso de sectores como el de industrias básicas de hierro y acero (371), que más que duplicó los valores exportados, y el de productos de barro, loza y vidrio (361-362-369), cuyas exportaciones se incrementaron en más de un 60%.

A nivel agregado, el crecimiento de las exportaciones al MERCOSUR se compara favorablemente con el crecimiento de las exportaciones hacia otros socios comerciales. En efecto, entre 1996 y 1997 las exportaciones al MERCOSUR se incrementaron en un 9,2%, lo que es superior al crecimiento experimentado por las exportaciones hacia otros socios comerciales como los países del TLCAN (5,8%) y Europa (6,2%). Si bien es cierto que la moneda chilena se apreció considerablemente con respecto a todos sus socios comerciales durante 1997, en el caso del comercio con el MERCOSUR, parte de esa apreciación fue compensada con la desgravación acordada en el acuerdo de asociación.

<sup>7</sup> La comparación se realiza entre el valor de las exportaciones entre enero y noviembre de cada año.

**CUADRO 11**  
**EXPORTACIONES DE CHILE AL MERCOSUR, 1995-1997**

CIU	Descripción	1996 (US\$)	1997 (US\$)	1997 %	Crecimiento	
					1997/1996	1996/1995
<b>110-130</b>	<b>Agrícola</b>	<b>168.812</b>	<b>139.555</b>	<b>8,3</b>	<b>-17,3</b>	<b>20,5</b>
111	Agricultura	22.792	29.465	1,8	29,3	-25,5
112	Fruticultura	138.381	99.031	5,9	-28,4	41,3
113	Ganadería	6.784	10.051	0,6	48,2	-42,6
120	Silvicultura	804	731	0,0	-9,1	10,6
130	Pesca extractiva	51	277	0,0	443,1	93,3
<b>210-240</b>	<b>Minería</b>	<b>432.486</b>	<b>469.601</b>	<b>28,1</b>	<b>8,6</b>	<b>-19,1</b>
	Cobre	377.240	403.345	24,1	6,9	-18,8
	Resto	55.246	66.256	4,0	19,9	-21,5
	<b>Industria</b>	<b>931.284</b>	<b>1.064.141</b>	<b>63,6</b>	<b>14,3</b>	<b>5,7</b>
311	Alimentos	190.763	214.120	12,8	12,2	1,8
313	Bebidas y alcoholes	18.404	24.665	1,5	34,0	-12,9
314	Tobaco	946	939	0,1	-0,7	107,8
321	Textiles	28.958	45.288	2,7	56,4	35,2
322	Vestuario	12.260	15.128	0,9	23,4	246,8
323-324	Cuero y calzado	5.454	3.352	0,2	-38,5	3,1
331-332	Formuebles de madera	30.086	33.153	2,0	10,2	64,0
341	Celulosa y papel	114.971	106.744	6,4	-7,2	-21,8
342	Editoriales e imprentas	97.335	104.040	6,2	6,9	-9,7
351-252	Productos químicos	120.303	153.229	9,2	27,4	-6,8
353	Petróleo ref. y productos	9.769	13.184	0,8	35,0	-38,2
355	Gomas	7.560	10.667	0,6	41,1	-34,5
356	Plásticos	20.554	26.733	1,6	30,1	7,0
361-362-369	Barro, loza y vidrio	4.951	8.162	0,5	64,9	45,9
371	Ind. Básicas hierro y acero	3.466	7.403	0,4	113,6	12,4
372	Ind. Básicas no ferrosos	66.791	46.067	2,8	-31,0	80,2
381	Productos metálicos	45.343	55.336	3,3	22,0	5,6
382	Máquinaria y equipos	47.840	67.705	4,0	41,5	170,8
383	Materia eléctrica	30.674	44.332	2,6	44,5	-6,7
384	Materia de transporte	66.221	75.243	4,5	13,6	7,4
385	Equipo prof. y oftalmológico	3.173	3.874	0,2	22,1	233,0
390	Otras manufacturas	5.462	4.777	0,3	-12,5	22,7
<b>Total</b>		<b>1.532.582</b>	<b>1.673.297</b>	<b>100,0</b>	<b>9,2</b>	<b>-1,1</b>

Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Chile.

Al comparar las exportaciones chilenas de productos industriales al MERCOSUR y a otros socios comerciales, los resultados también son favorables para el comercio con el MERCOSUR. En 1997, las exportaciones industriales a los países del MERCOSUR crecieron en un 14,3%, lo que es bastante mayor que el crecimiento de las exportaciones industriales a otras regiones del mundo (6,5%). Como ya se anotara, las desgravaciones en favor de Chile fueron más profundas en productos industriales que en otros productos, lo que puede ser un factor explicativo del relativo buen comportamiento de las exportaciones industriales al MERCOSUR. En el caso de la minería, el crecimiento de las exportaciones al MERCOSUR (8,6%) fue inferior al de las exportaciones al resto del mundo (17,3%). Para los productos agrícolas, la contracción del 17,3% en las exportaciones al MERCOSUR fue superior a la reducción de 6,1% experimentada por las exportaciones de este sector al resto del mundo.

## 5.2 Evolución de las importaciones

En lo que se refiere a las importaciones chilenas desde el MERCOSUR, ellas también tuvieron un comportamiento muy dinámico en 1997, creciendo a una tasa del 12,5%, la que se compara muy favorablemente con la tasa del 5,1% el año 1996 (cuadro 12). Incluso las importaciones de algunos productos no incluidos en la

lista de desgravación general (bienes agrícolas, hierro y acero, material de transporte) experimentaron un fuerte aumento. Esto corrobora lo que afirmamos más arriba, en el sentido que las condiciones macroeconómicas fueron favorables al comercio entre Chile y sus nuevos socios y en particular a las importaciones desde ellos. El hecho que las importaciones de Chile desde el MERCOSUR hayan aumentado más que las exportaciones chilenas a dicho bloque es enteramente explicable por el comportamiento de los tipos de cambio bilaterales.

Al considerar los sectores que están sujetos a cronogramas de desgravación más acelerada, es decir, aquellos cuya reducción inicial de aranceles es igual o superior al 30% -como son textiles (321), vestuario (322), muebles (332), imprenta (342), plásticos (356), productos metálicos (381), maquinaria y equipos (382), material eléctrico (383) y material de transporte (384)- se puede observar que, salvo para los cuatro primeros sectores, el crecimiento de las importaciones ha sido relativamente mayor al de las importaciones totales. En especial, las importaciones de los sectores plásticos, maquinarias y equipos y material eléctrico aumentaron a tasas superiores al 20%.

En el caso de algunos sectores como calzado (324) y productos químicos (352), aunque la reducción inicial del arancel chileno en favor del MERCOSUR fue inferior al 30%, también es posible observar incrementos importantes de las importaciones que provienen del MERCOSUR. Las importaciones de cuero y calzado se expandieron en 20,3% y las de productos químicos en 12,4%. Esto permite afirmar, una vez más, que los movimientos en los tipos de cambio bilaterales y la fuerte expansión de la economía chilena durante 1997 tuvieron una importancia tan grande como las desgravaciones arancelarias.

**CUADRO 12**  
**IMPORTACIONES DE CHILE DESDE EL MERCOSUR, 1995-1997**

CIIU	Descripción	1996 (US\$)	1997 (US\$)	1997 (%)	Crecimiento	
					1997/1996	1996/1995
	<b>Agrícola</b>	<b>70.018</b>	<b>109.757</b>	<b>3,5</b>	<b>56,8</b>	<b>-6,3</b>
111	Agrícola Iturra	68.604	107.911	3,4	57,3	-5,7
112	Frutícola Iturra	95	205	0,0	115,8	-89,2
113	Ganadería	1.145	1.149	0,0	0,3	10,6
120	Silvícola	123	215	0,0	74,8	-49,7
130	Pesca extractiva	51	277	0,0	443,1	-51,1
	<b>Minería</b>	<b>567.826</b>	<b>629.302</b>	<b>19,8</b>	<b>10,8</b>	<b>30,3</b>
	<b>Industrial</b>	<b>2.189.530</b>	<b>2.442.064</b>	<b>76,8</b>	<b>11,5</b>	<b>0,0</b>
311	Alimentos	425.554	430.516	13,5	1,2	19,3
313	Bebidas y alcohólicas	8.507	13.203	0,4	55,2	2,8
314	Taba-co	4.996	2.960	0,1	-40,8	-3,5
321	Textiles	113.863	111.685	3,5	-1,9	1,7
322	Vestuario	22.835	15.884	0,5	-30,4	75,0
323-324	Cuero y calzado	35.155	42.283	1,3	20,3	-7,1
331-332	Form y muebles de madera	277.862	273.492	8,6	-1,6	10,7
341	Celulosa y papel	55.557	65.693	2,1	18,2	-41,1
342	Editoriales e imprentas	9.957	9.953	0,3	0,0	18,0
351-252	Productos químicos	263.895	296.615	9,3	12,4	1,3
353	Ref. petróleo y prod. Derivados	51.310	72.184	2,3	40,7	35,1
355	Cauchos	31.479	40.794	1,3	29,6	-5,4
356	Plásticos	47.803	54.252	1,7	13,5	4,4
361-362-369	Barro, loza y vidrio	58.532	57.704	1,8	-1,4	2,2
371	Ind. básica s hierro y acero	133.483	177.738	5,6	33,2	-18,5
372	Ind. básica s no ferrosos	32.262	40.749	1,3	26,3	-27,1
381	Productos metálicos	92.393	105.811	3,3	14,5	-7,6
382	Maquinarias y equipos	179.582	234.321	7,4	30,5	-5,3
383	Material eléctrico	61.818	74.641	2,3	20,7	-14,8
384	Material de transporte	256.895	289.967	9,1	12,9	4,0
385	Equipo prof. y oftalmológico	15.657	17.370	0,5	10,9	25,4
390	Otras manufacturas	10.135	14.249	0,4	40,6	-3,9
<b>Total</b>		<b>2.827.333</b>	<b>3.180.857</b>	<b>100,0</b>	<b>12,5</b>	<b>5,1</b>

Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Chile.

## BIBLIOGRAFIA

AGOSIN, M. R., y FFRENCH-DAVIS, R. "Liberalización Comercial en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 50. Agosto 1993.

ALVAREZ, R. "Beneficios y Costos de un Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea", Documento de Trabajo, N° 143. Departamento de Economía, Universidad de Chile. Santiago, septiembre 1996.

ALVAREZ, R. y BENAVENTE, J. M. "Impacto de un Acuerdo de Libre Comercio: Una Revisión Metodológica", Documento de Trabajo, N° 145. Departamento de Economía, Universidad de Chile. Santiago, enero 1997.

ALVAREZ, R. y FUENTES, R. "Chile: Efectos del Acuerdo con el MERCOSUR en la Economía", *Comercio Exterior*, Vol. 47, N° 11. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, D.F., noviembre, 1997.

BACKUS, D., KEHOE, P. y KEHOE, T. "In Search of Scale Effects in Trade and Growth", *Journal of Economic Theory*, N° 58. 1992, pp. 1-79.

BHAGWATI, J. y PANAGARIYA, A. "Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friends, or Foes?", en: *Free Trade Areas or Free Trade? The Economics Trading Agreements*, Bhagwati, J. y Panagariya, A. (eds.). American Enterprise Institute Press. Washington D.C., 1996.

BUTELMANN, A., y CAMPERO, M. P. "Medición del Escalonamiento Arancelario de las Exportaciones Chilenas a Estados Unidos", en: *Estrategia Comercial Chilena para la Década de los 90*, Butelmann, A. y Meller, P. (eds.). CIEPLAN. Santiago, 1992.

CLARK, X. "Comercio de Chile con APEC: Barreras Arancelarias y No Arancelarias", Colección Estudios CIEPLAN, N° 42. Junio, 1996.

CORBO, V. y ROJAS, P. "Crecimiento Económico de América Latina", *Cuadernos de Economía*, N° 87. Agosto, 1992, pp. 265-294.

DE GREGORIO, J. "Comportamiento de las Exportaciones e Importaciones en Chile: Un Estudio Econométrico", Colección de Estudios CIEPLAN, N° 13. Junio, 1984, pp. 53-86.

\_\_\_\_\_. "Economic Growth in Latin America", *Journal of Development Economics*, Vol. 39, Julio, 1992, pp. 59-84.

FFRENCH-DAVIS, R.; LEIVA, P. y MADRID, R. "Trade Liberalization and Growth: The Chilean Experience", en: *Trade and Growth - New Dilemmas in Trade Policy*, Agosin M. R. y Tussie D. (eds.). The Macmillan Press, Houdsmill y Londres. 1993.

LARRAÍN, F. y COEYMANS, J. E. "Impacto de un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Un Enfoque de Equilibrio General", *Cuadernos de Economía*, N° 94. Diciembre, 1994, pp. 357-399.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE. Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR. Santiago, 1996.

MUCHNICK, E., ERRÁZURIZ, L. F. y DOMÍNGUEZ, J. I. “Impacto de la Asociación de Chile al MERCOSUR en el Sector Agrícola y Agroindustrial”, Documento de Trabajo N° 253, Centro de Estudios Públicos. Julio, 1996.

WONNACOT, P y LUTZ, M. “Is There a Case for Free Trade Areas”, en: *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, J. Scott (ed.). International Economic Institute. Washington, D.C., 1988, pp. 59-84.