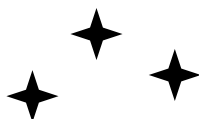


*Intat*

*Informe MERCOSUR*  
*Año 5 - Número 6*



INFORME



**MERCOSUR**

PERÍODO 1999-2000

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 C1035ABB Buenos Aires, República Argentina  
tel 54 11 4 320-1871 fax 54 11 4 320-1872  
E-mail: int/inl@iadb.org. <http://www.iadb.org/intal>

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

Impreso en Argentina

BID - INTAL  
Informe MERCOSUR  
Buenos Aires, 2000. 144 páginas.  
Informe N° 6. Período 1999-2000.

I.S.B.N. 950-738-097-3

US\$ 15,00

Diseño de tapa,  
diagramación-edición:  
Alicia Pinotti  
Asistencia edición:  
Mariela Marchisio

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 anual, 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° 6, abarcando el segundo semestre de 1999 y el primer semestre de 2000, ha sido preparado por el Lic. Ricardo Rozemberg, consultor en temas relacionados con la industria y su inserción en el mercado regional e internacional, y el Lic. Gustavo Svarzman, profesor adjunto de Desarrollo Económico de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, y consultor de diferentes organismos en temas vinculados con la promoción de exportaciones y la agenda de negociaciones Norte-Sur. Al cuerpo principal se agregó un apéndice sobre las negociaciones UE-MERCOSUR, el cual constituye un artículo de opinión cuyo autor es la Sra. Mónica Rubiolo, del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA).

La coordinación y edición general y técnica del Informe estuvo a cargo de los Sres. Juan José Taccone y Uziel Nogueira, Director y Economista en Integración del INTAL, respectivamente.

Continuando con el objetivo de seguir cubriendo las expectativas que despertara la aparición de los anteriores informes, se invita a los lectores a enviar sus comentarios y/o sugerencias a fin de mejorar en el futuro el alcance o enfoque del contenido de estas publicaciones.



## INDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

CAPITULO I. TENDENCIAS MACROECONOMICAS Y COMERCIALES	1
Panorama general de las economías de la subregión	1
<i>El contexto internacional</i>	1
<i>El contexto subregional. Aspectos generales</i>	3
<i>Principales desarrollos y tendencias de cada uno de los Estados Parte</i>	5
<i>Síntesis y perspectivas</i>	11
La evolución del comercio exterior	12
<i>Panorama general</i>	12
<i>La evolución del comercio por países</i>	16
<i>Perspectivas comerciales de la subregión</i>	19
La inversión extranjera	21
<i>Tendencias generales de la IED en los países en desarrollo</i>	21
<i>La IED en el MERCOSUR durante 1999</i>	21
<i>Perspectivas para el año 2000</i>	23
CAPITULO II. CONFLICTOS COMERCIALES Y SECTORIALES	25
Los dos grandes conflictos "horizontales" de 1999 y 2000	26
<i>Invierno de 1999: La "batalla" de las salvaguardias</i>	26
<i>El verano de 2000: "Apunten contra el MERCOSUR"</i>	32
Los principales conflictos sectoriales	36
<i>Los efectos de la crisis internacional: El conflicto arrocero</i>	36
<i>El problema de los pollos</i>	37
<i>Los cerdos: Entre los subsidios y el dumping</i>	39
<i>Las barreras a la entrada de los ajos argentinos</i>	39
<i>Problemas sanitarios con la miel</i>	40
<i>La industria láctea: Conflictos de intereses y de estructuras</i>	40
<i>El trigo y la molinería: Un recurrente foco de disputas</i>	41
<i>Entre la guerra comercial y el acuerdo entre privados: El sector de calzado</i>	42
<i>El incidente textil</i>	45
<i>Siderurgia: Entre el dumping, los lobbies y los acuerdos</i>	47
<i>Las licencias no automáticas: ¿Problema sin fin?</i>	49
Negociaciones "complejas": Llegando a la etapa de definiciones	50
<i>El régimen automotor: Una historia con final feliz</i>	50
<i>El azúcar: Entre los avances y los desacuerdos</i>	54
<i>En la búsqueda del mutuo reconocimiento</i>	58

CAPITULO III. EL DESAFIO DEL RELANZAMIENTO: PRINCIPALES ASPECTOS DE LA AGENDA INTERNA DEL MERCOSUR	61
La consolidación del Arancel Externo Común	61
<i>Regímenes especiales de importación</i>	62
Draw back y admisión temporaria	63
<i>Revisando el arancel externo común</i>	64
<i>Perforaciones al AEC derivadas de acuerdos comerciales bilaterales</i>	66
<i>Régimen de origen</i>	66
Restricciones de acceso a los mercados	67
Medidas de facilitación y simplificación de trámites en frontera	68
Políticas públicas que distorsionan la competitividad	68
Defensa de la competencia y prácticas desleales	70
La negociación de los servicios	71
El sistema de compras gubernamentales	72
Internalización de la normativa MERCOSUR	74
CAPITULO IV. LA EVOLUCION DE LA AGENDA EXTERNA DEL MERCOSUR	77
Aún sin <i>fast track</i> , la negociación del ALCA sigue su curso	78
Las vicisitudes de las negociaciones con Chile en el ACE 35	80
MERCOSUR-Comunidad Andina: Modestos avances, pronóstico incierto	83
La negociación con la Unión Europea: Entre la diplomacia y el escepticismo	86
MERCOSUR-México: ¿En vísperas de una nueva era?	89
CAPITULO V. EL PROCESO DE CONSTRUCCION DE LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA UNION ADUANERA	91
Aspectos generales del debate	91
Vacíos jurídicos y disputas comerciales: El problema del "paraguas"	93
Los tres fallos del Tribunal Arbitral del MERCOSUR: Análisis y comentarios generales	95
<i>Primer fallo: Controversia interpuesta por Argentina contra Brasil por licencias no automáticas de importación</i>	95
<i>Segundo fallo: Controversia interpuesta por Argentina contra Brasil por subsidios a la producción de carne porcina</i>	98
<i>Tercer fallo: Controversia interpuesta por Brasil contra Argentina por la salvaguardia ATV-OMC para tejidos de algodón</i>	100
CAPITULO VI. REVISANDO LA AGENDA DEL RELANZAMIENTO DEL MERCOSUR: ¿UN INVENTARIO DE TEMAS PENDIENTES O EL INICIO DE UNA NUEVA ETAPA?	103
El debate general sobre el relanzamiento	103
La coordinación macroeconómica: ¿Un simple título o una necesidad imperiosa?	106
Los desafíos de la coordinación macroeconómica	108
BIBLIOGRAFIA	

**A P E N D I C E**  
**LAS NEGOCIACIONES UE-MERCOSUR**

1. ANTECEDENTES	1
2. DIFICULTADES EN LA OBTENCIÓN DEL MANDATO NEGOCIADOR	2
3. EL ACUERDO SOBRE LA METODOLOGÍA, ESTRUCTURA Y CALENDARIO DE LA NEGOCIACIÓN	3
Estructura	3
Metodología	3
Calendario	4
4. LA REUNIÓN DE BUENOS AIRES	4
5. LA SEGUNDA RONDA DE NEGOCIACIONES	5
Diálogo político	6
Cooperación	6
Negociación comercial	7
6. LOS DESAFÍOS DE UNA ASOCIACIÓN	7
7. LAS PERSPECTIVAS DE UN ACUERDO	9





## RESUMEN EJECUTIVO

### EL MERCOSUR ENTRE EL ESCEPTICISMO Y EL RELANZAMIENTO

Más allá de la reiterada profesión de fe integradora explicitada en diferentes oportunidades por las máximas autoridades de los cuatro países socios, la modificación de la política cambiaria dispuesta por el gobierno brasileño a mediados de enero de 1999, sumada a los efectos negativos derivados de la caída de los precios de los *commodities* y de la fuerte recesión que desde fines del año anterior venía afectando a las principales economías de la subregión, habían puesto al proceso de integración frente a un horizonte signado por la incertidumbre y el pesimismo.

De este modo, si la última parte de 1998 había estado "dominada" por la necesidad de desactivar y/o buscar vías de solución para toda una sucesión de conflictos y diferendos comerciales que se habían ido generando a partir de la situación de fragilidad macroeconómica por la que atravesaba el principal país de la subregión, buena parte de las energías negociadoras estuvieron dedicadas durante todo 1999 a la tarea de administrar, tratar de encauzar y/o de resolver los sucesivos y recurrentes focos de conflicto -algunos de los cuales llegaron a poner en cuestión los fundamentos mismos del proceso iniciado a mediados/fines de la década pasada- generados por el nuevo escenario subregional post devaluación brasileña.

Así, a lo largo de prácticamente todo 1999, en el marco de un clima de marcado escepticismo respecto del futuro del proceso y de la proliferación de opiniones catastrofistas, la mayor parte de los temas de agenda interna fue quedando "congelada" a la espera de que las condiciones macroeconómicas de toda la subregión se estabilizaran, y que a partir de ello, los países miembros pudieran definir no sólo sus respectivas estrategias nacionales para hacer frente a la nueva y compleja coyuntura subregional, sino también las bases de su nueva relación económica y comercial con los restantes socios.<sup>1</sup>

Y si bien los efectos financieros de la devaluación del real fueron finalmente menores, y el por algunos temido aluvión de productos brasileños sobre el resto de la subregión nunca llegó a materializarse,<sup>2</sup> no es menos cierto que la caída en el nivel de actividad que fue afectando no sólo a los países socios sino también a las restantes economías de la región, actuó en los hechos como barrera natural para la "revelación" de las esperadas ganancias de competitividad de las empresas brasileñas. Pero en cualquier caso, es indudable que el deterioro de los indicadores fiscales, laborales y sociales que ha acompañado a la recesión de 1999 en toda la región contribuyó decisivamente a exacerbar la susceptibilidad y el malhumor de numerosos sectores y actores, reduciendo así el "campo visual" de algunos analistas, políticos y formadores de opinión, y generando un terreno propicio para el surgimiento de algunos planteos directa o indirectamente contrarios a la continuidad del proceso de integración.

Por otra parte, la inexistencia en los acuerdos MERCOSUR de mecanismos de "emergencia" sectoriales o cláusulas transitorias y consensuadas de escape que pudieran ser eventualmente invocados o utilizados por

---

<sup>1</sup> Si bien no era esta la primera vez desde el inicio del proceso de integración -a mediados de la década pasada- que alguno de los principales países socios devaluaba su moneda, sí era la primera oportunidad en la que una fuerte alteración de la paridad cambiaria entre las partes ocurría en el marco de aranceles cero para la mayor parte del universo arancelario, y en medio de un escenario financiero y comercial internacional que luego de casi dos años de ininterrumpida crisis, aparecía como particularmente desfavorable.

<sup>2</sup> Es oportuno señalar que más allá de que los valores del intercambio bilateral mostraron fuertes y sostenidas caídas, algunos analistas han señalado que los exportadores de los dos países se vieron obligados a aceptar importantes disminuciones en los precios de sus colocaciones -respecto de los vigentes antes de la devaluación del real- a efectos de mantener sus respectivas posiciones de mercado. Pero mientras que en el caso brasileño la reducción del costo en dólares de una parte importante de sus insumos y de los salarios facilitó la adaptación de las estructuras de costos internos a la nueva situación, en el caso argentino se puede presumir -salvo casos puntuales- una importante contracción en los márgenes de rentabilidad, fenómeno que abre un importante signo de pregunta respecto de la sostenibilidad en el tiempo de dichas corrientes (Markwald [2000]).

alguno de los países a efectos de hacer frente a situaciones de desbalances comerciales en alguna rama productiva particular, contribuía a alimentar tanto las presiones internas sobre los gobiernos para tomar decisiones unilaterales como a incrementar la incertidumbre acerca del respeto y el mantenimiento de las reglas de juego oportunamente acordadas por las partes.

Si los diferendos comerciales surgidos a lo largo de 1999 pudieron ser de algún modo "procesados" y los temores rupturistas fueron siendo desestimados, es indudable que los acuerdos sectoriales alcanzados durante la segunda parte de 1999 -que establecen compromisos de restricción voluntaria de exportaciones brasileñas hacia Argentina- constituyeron solamente soluciones transitorias o de tipo *wait and see*, quedando pendiente para el año en curso la búsqueda de alternativas más perdurables para las actividades involucradas. En este sentido, el "aire fresco" implícito en la renovación de autoridades y funcionarios negociadores en Argentina, Uruguay y Chile de fines de 1999 y principios de 2000, y los signos de reactivación que ya desde el último trimestre de 1999 comenzaban a percibirse en las principales economías, permitían prever *a priori* un escenario global más favorable para la búsqueda de soluciones de fondo, tanto en relación con los conflictos comerciales y los reclamos sectoriales, como en lo que hace a los temas pendientes de la agenda de la profundización y el perfeccionamiento del proceso de integración.

En cualquier caso, la crisis desatada a partir de la devaluación brasileña había vuelto a poner en evidencia, en la opinión de algunos analistas, algunas de las deficiencias estructurales y de los vacíos normativos del MERCOSUR, fenómeno que al mismo tiempo determinaba los ejes prioritarios de la agenda futura: búsqueda de mayores entendimientos en términos de la coordinación de las políticas macroeconómicas, necesidad de establecer mecanismos consensuados tendientes a amortiguar eventuales efectos negativos derivados de cambios bruscos en el comportamiento de las variables macro, eliminación o neutralización de asimetrías regulatorias, perfeccionamiento de los mecanismos institucionales de la Unión Aduanera, mejora en el sistema de internalización de la normativa MERCOSUR en las respectivas legislaciones nacionales, definición de regímenes comunes definitivos para sectores con tratamientos especiales, etc.

Aún en el poco propicio escenario de 1999, no todas fueron "espinas". Por un lado porque pese al clima de fuerte malestar empresarial y social, y de la inocultable pérdida de maniobrabilidad política por la que los gobiernos de Argentina y Brasil debieron atravesar a lo largo del año -derivadas de la declinación de la popularidad del Presidente Cardoso y de la paulatina erosión del poder presidencial en Argentina a medida que se iba aproximando la finalización del segundo mandato Justicialista y que el candidato de la oposición se afirmaba en las encuestas- funcionarios de primer nivel de los cuatro países reafirmaron en varias oportunidades su voluntad estratégica por preservar y mantener el espíritu del proceso.

Por el otro, porque algunos "silenciosos" pero no por ello menos importantes avances habían sido alcanzados en diferentes campos de la agenda subregional. A este respecto, la puesta en funcionamiento a lo largo de ese complejo año -y en dos oportunidades- del Sistema de Solución de Diferencias del MERCOSUR establecido por el Protocolo de Brasilia, constituyó un importante -e inédito- avance en el proceso de construcción institucional de la Unión Aduanera, sentando de este modo las bases para la resolución por vías "no políticas" de los conflictos derivados de la interpretación o aplicación práctica de acuerdos y normas existentes por parte de los países socios. Este hecho implicaba entonces no sólo un salto cualitativo en el complejo (y no lineal) proceso de construcción de un MERCOSUR menos dependiente de la voluntad de los funcionarios de turno o de la "diplomacia presidencial", sino que por otra parte permitía abrir un canal potencialmente apto para generar un uso más racional y eficiente de las energías negociadoras.

De igual modo, el entendimiento alcanzado entre Argentina y Brasil hacia fines de 1999 en relación al reconocimiento mutuo de certificados de calidad y requisitos técnicos para un conjunto de productos industriales, y los avances alcanzados en la negociación de un acuerdo similar para el comercio recíproco de alimentos, contribuían no solo a evitar la penalización de costos derivados de la duplicación de trámites de control de sanidad y calidad, sino que por otra parte aparecían como una especie de reaseguro institucional

tendiente a eliminar de raíz un recurrente foco de conflictos, disputas y diferendos, en un segmento particularmente relevante del comercio intrasubregional.

Pero en forma paralela al balance entre avances y temas pendientes de la agenda subregional, subsistían de cara al futuro otros interrogantes de no pequeña magnitud. Si hasta ese momento la alteración de las paridades cambiarias bilaterales se había traducido -solamente- en una contracción más o menos pareja en el valor de los intercambios intrasubregionales, la pregunta clave se vinculaba con los posibles efectos cualitativos o estructurales de la devaluación del real, es decir, las modificaciones tanto en el patrón del comercio intrazona como en la evolución de los respectivos saldos bilaterales, los que amenazaban con hacerse visibles una vez que las economías de la subregión salieran de la recesión y recuperasen su capacidad de crecimiento.

Por otra parte, las reiteradas dificultades con las que a lo largo de los dos años anteriores habían venido tropezando las negociaciones en torno del sensible tema automotriz aparecían como otro foco de disrupción y de conflicto, habida cuenta la significancia política y macroeconómica de dicho sector. En este sentido, el reiterado incumplimiento de los calendarios previamente anunciados para el diseño de un régimen común, y -consiguientemente- el clima de incertidumbre generado en relación con el futuro de los respectivos esquemas regulatorios nacionales, causaba inquietud entre los grandes jugadores de la subregión.

### **Algunas de las lecciones de la crisis de 1999-2000**

Uno de los principales avances alcanzados a lo largo de los años que lleva el proceso del MERCOSUR ha sido la eliminación del histórico sentimiento de prevención y desconfianza existente entre los dos grandes socios, fenómeno evidenciado en la antinatural desconexión económica y comercial que ambos países mantuvieron a lo largo de buena parte de su historia. Pero más allá de ello, y como resultado de las asimetrías y diferencias existentes entre ambos países -derivadas tanto de las características de ambas economías y de su historia reciente, como de sus peculiaridades socioeconómicas y hasta socioculturales- subsisten tanto en Argentina como en Brasil numerosos actores con percepciones diferentes respecto de sus derechos y obligaciones hacia y respecto de la otra parte.

Intentando una especie de caricatura de la visión argentina respecto de su vecino principal, podría decirse que en diversos sectores de la sociedad existe una cierta idea "posesiva" respecto del gran mercado brasileño, de forma tal que en diferentes ocasiones se tiende a interpretar o percibir algunas decisiones de política de este país como atentatorias respecto del "natural derecho" que tienen los argentinos a aprovechar las oportunidades comerciales que se derivan del tamaño y las características del mismo. Por su parte, la impresión predominante en una parte de la comunidad política y empresarial brasileña se resume en la idea de que Argentina ya ha obtenido en estos años grandes ganancias y provechos de dicha situación, que Brasil no solo es quien "pone" el mercado más grande, sino que es también una de las pocas economías importantes con las que Argentina tiene saldo comercial favorable -situación que se mantiene aún luego de la devaluación- y que en definitiva los beneficios que a lo largo de estos años ha obtenido este país "ya han sido más que suficientes".

De este modo, y más allá de los inéditos avances alcanzados en el camino de la creación de una nueva "cultura MERCOSUR", en los momentos en los que la crisis regional e internacional hace sentir sus efectos, alguna de las dos partes -o ambas al mismo tiempo- tienden recurrentemente a entender que la otra está violentando sus derechos -o bien, actuando indebidamente- y como tal, se siente en el lógico derecho de reclamar compensaciones (o bien a ejercer algún tipo de retaliación). Esta asimetría de percepciones tiende en ocasiones a amplificar o profundizar los conflictos de intereses sectoriales y/o a generar la sensación de que los resultados obtenidos son siempre menos favorables que los que "debieran ser", creándose así

situaciones en las que no solo algunos agentes buscan obtener beneficios o minimizar pérdidas a costa del vecino, sino que al mismo tiempo se corre el riesgo de "tirar por la borda" los avances alcanzados en los momentos más favorables.

Así, en este complejo -y a veces contradictorio- escenario global, el conjunto de nuestras sociedades ha venido realizando en estos años un inédito proceso de aprendizaje, dentro del cual el conocimiento -y la necesidad de observancia- tanto de las normativas subregionales y multilaterales como de las reglas "escritas y no escritas" del mundo de la política y las negociaciones internacionales, ha ido ocupando un lugar de creciente significancia en el proceso de toma de decisiones políticas, comerciales y financieras de la subregión. Como consecuencia de ello, una parte cada vez más importante de los agentes económicos y actores sociales de la subregión han ido percibiendo -a veces no sin mediar algunos "golpes"- que si las negociaciones subregionales e internacionales deben ser entendidas en términos estilizados como un juego de suma positiva, no es menos cierto que en dichos ámbitos no se discute -solamente- quien tiene mejores argumentos y razones, sino que por el contrario, lo que entra en juego en ese campo son intereses, que abarcan desde aspectos puramente materiales hasta cuestiones de relevancia política.

Es por ello que en ese marco, algunos de los episodios acaecidos durante 1999 en el ámbito del MERCOSUR (como ser el caso del "incidente" generado durante el mes de julio en torno de la aplicabilidad de las cláusulas de Salvaguardia ALADI al comercio intrasubregional) han sido una muestra práctica para nuestras sociedades de los alcances de dicho fenómeno, de los riesgos asociados a la persistencia de asimetrías de percepción respecto de las acciones esperadas por la otra parte, y en definitiva, de la responsabilidad que le cabe a los funcionarios y *policy makers* de los principales países socios en el gerenciamiento, la armonización y la compatibilización entre los legítimos intereses sectoriales y los globales.

Paralelamente a ello, otra de las "enseñanzas" de 1999 y lo que va de 2000 es el hecho que el MERCOSUR no podía ni puede ser más que el reflejo -frecuentemente amplificado y/o deformado- de las virtudes, defectos y limitaciones de la dinámica interna de los países que lo componen. Y que en este sentido, reclamar que el proceso de integración sea más pulcro, "prolijo" y predecible que lo que son individualmente sus integrantes, es una atendible pretensión y un entendible *benchmark*, pero que poco tiene que ver con la realidad pasada y actual de los países que lo componen. Y que en todo caso, el MERCOSUR no parece haber sido (ni es) la causa de los recurrentes problemas y dificultades que en diferentes momentos han debido enfrentar las economías de la subregión, sino que por el contrario, ha contribuido -en la mayor parte de los casos- a su resolución positiva, siempre dentro del mundo de "subóptimos" en el que con gran frecuencia se mueven estas economías.

En este sentido, tener presente esta realidad y no demandar del proceso de integración -o bien de algún "mágico" mecanismo jurídico o institucional- la resolución milagrosa de los desequilibrios micro o macroeconómicos propios de los países socios, parece ser el camino más razonable para efectuar una lectura desapasionada y constructiva de los avatares por los que atravesó el bloque a lo largo del complejo período bajo análisis, y de su actual problemática.

De este modo, el tantas veces declamado -y no siempre plasmado en hechos concretos- compromiso político de los gobiernos respecto del MERCOSUR como apuesta estratégica y de largo plazo, es una condición necesaria -pero claramente insuficiente- para garantizar la supervivencia, la profundización y/o el avance del proceso. El "secreto" pasaría entonces por poder aprovechar los momentos en los que las variables endógenas y exógenas -como por ejemplo la situación macroeconómica de los países socios, la coyuntura de las finanzas internacionales o la dinámica misma de la política interna de los Gobiernos de la subregión- juegan a favor del avance del proceso de integración, a efectos de generar nuevos mecanismos que faciliten el funcionamiento de la Unión Aduanera, sellar nuevos acuerdos y avanzar en la neutralización de asimetrías, acumulando así fuerza política y masa crítica para poder atravesar en mejores condiciones las coyunturas en las que -inevitablemente- las convergencias de intereses o de motivaciones son más difusas, o bien las contradicciones se hacen más visibles.

Finalmente, y desde una perspectiva más estrictamente económica, podría decirse que otro de los resultados de la crisis de 1999 y principios de 2000 ha sido una muestra práctica más acerca de que la estabilidad macroeconómica y la legitimidad política son requisitos *sine qua non* para la supervivencia y el avance del proceso de integración. O lo que es lo mismo, que la *performance* global de las principales economías de la subregión (en el terreno productivo, cambiario, fiscal, laboral, etc.) es inevitablemente un *fundamental* más para las restantes. De este modo, la "reintroducción" en la agenda de las negociaciones y del debate político y académico del tema de la coordinación macroeconómica como tema de primer orden -y no ya como un elemento *in abstracto* y a futuro- aparece como un resultado natural de la reciente crisis.

### **Después de la devaluación**

A lo largo de los doce o trece meses que siguieron a la devaluación brasileña, el MERCOSUR vivió la etapa más difícil y conflictiva de su corta existencia. No solo por los efectos reales de la misma sino fundamentalmente porque al mismo tiempo -y por primera vez en la década- las principales economías de la subregión debieron enfrentar simultáneamente una aguda contracción de su nivel de actividad interno y de su comercio exterior, que ya se había hecho visible en forma incipiente durante el segundo semestre del año previo, pero que durante 1999 adquirió magnitudes fuertemente significativas.

Pero paralelamente a ello y más allá del malhumor que en algunos estamentos de estas sociedades se generó en ciertos momentos respecto del MERCOSUR, ha quedado una vez más en claro que en el marco de un escenario de racionalidad política y económica, los avances alcanzados a lo largo de la década pasada en materia de integración son difícilmente reversibles.

Y que en último caso, la "exportación" hacia el resto de la subregión de los desequilibrios macroeconómicos de los dos principales países tampoco se evitaría eliminando el MERCOSUR ni reduciéndolo a una zona de libre comercio. Dicho de otro modo, así como nadie en su sano juicio podría pensar que la economía brasileña puede ser considerada como una variable irrelevante en el diseño de la política comercial argentina ("con o sin" MERCOSUR), cada vez más analistas y hombres de negocios de ese país entienden que Argentina es una pieza de creciente y vital importancia en la agenda de la política exterior brasileña.

Independientemente de las enseñanzas de la crisis y de las asignaturas y los deberes pendientes, es indudable que la crisis de 1999 no es ni será gratuita para el acuerdo integrador. En ese sentido, es preciso tener en cuenta que algunos de los sectores productivos que hasta ahora habían venido "ganando" con el MERCOSUR han comenzado a ganar menos -o bien han dejado de ganar- al tiempo que la anterior minoría de los refractarios y MERCOSUR-escépticos ha tendido a engrosarse cuantitativa y cualitativamente.

Dicha realidad impone al mismo tiempo y hacia el futuro la necesidad de reformular y/o rediseñar en alguna medida las coaliciones sectoriales o los equilibrios de intereses generales y particulares -tanto entre los propios países socios como "hacia adentro" de cada uno de ellos- sobre los cuales se fundamentaron los importantes avances comerciales y políticos alcanzados por el bloque durante el período que va del Tratado de Asunción (1991) al estallido de la crisis asiática a fines de 1997.

En definitiva y más allá de la extremadamente desfavorable coyuntura macroeconómica por la que la subregión ha atravesado durante 1999, es evidente que la etapa "de vacas gordas" de la integración, en la que el irrefrenable dinamismo del comercio intrasubregional y la convergencia más o menos espontánea de las políticas comerciales y cambiarias de los dos grandes socios eran el "combustible" que facilitaba la consecución de acuerdos y/o la resolución positiva de los temas más complejos o de los puntos de discordia, pareciera haberse completado. Y que resultaría excesivamente voluntarista -y hasta peligroso- esperar su repetición más allá de la importante recuperación de los intercambios que se está haciendo manifiesta en lo que va del año 2000.

En consecuencia, parece razonable concluir en que de aquí en adelante el MERCOSUR ha ingresado en una nueva etapa, en la cual los futuros avances en materia de integración requerirán no sólo de un muy fuerte compromiso político por parte de los países socios, sino también de un esfuerzo colectivo que trascienda al ya limitado plano de la acción gubernamental, a efectos de identificar los campos temáticos, los grados de compromiso a asumir por cada una de las partes y los momentos apropiados para plasmar las coincidencias estratégicas, en acuerdos puntuales, concretos y de "sintonía fina".

### **La agenda de 2000: nuevos desafíos y nuevos interrogantes**

Si bien a lo largo de los últimos años se ha generado un cierto consenso tanto entre los economistas como entre los funcionarios de la subregión acerca de que la existencia de esquemas cambiarios diferentes entre los dos principales socios no constituye *per se* un impedimento para avanzar en la coordinación de las políticas macroeconómicas, y que el actual proceso de construcción de esquemas fiscales más austeros y ordenados que los imperantes en el pasado también coadyuva a la convergencia de las políticas y las estrategias globales de los países de la subregión, no es menos cierto que los países socios del bloque se encuentran aún lejos de haber superado los efectos de la crisis de los años precedentes. Y que adicionalmente a ello, aún no resulta claro cómo tales compromisos podrán traducirse en avances reales y concretos en relación a la construcción de un escenario subregional menos volátil y más resistente a los cambiantes vaivenes de la economía y las finanzas internacionales.

Paralelamente a ello, si el proceso de creciente convergencia de las políticas exteriores y económicas entre Argentina y Brasil a lo largo del año en curso ha facilitado la identificación de numerosos intereses compartidos y planos de contacto tanto en relación con la nueva agenda de prioridades del proceso de integración como en el terreno de la negociación con terceros países, no es menos cierto que los cambios en el "ajedrez" de la política subregional y -consiguientemente, el surgimiento de una suerte de "MERCOSUR de dos velocidades"- ha despertado una cierta inquietud de parte de Paraguay y Uruguay que, como en diferentes situaciones del pasado, temen que sus intereses no sean debidamente contemplados en los acuerdos que impulsan los países más grandes y, por ende, comienzan a adoptar un rol mucho más activo y contestatario respecto de las posiciones y las actitudes negociadoras de Argentina y Brasil.

A este respecto, diseñar y consensuar una nueva agenda subregional, que combine y balancee adecuadamente los intereses políticos y económicos de los dos socios mayores con las legítimas pretensiones de las dos economías de menor tamaño, y que permita al mismo tiempo mantener el necesario grado de cohesión política del bloque, es sin dudas otro de los desafíos para esta nueva etapa, evitando la transformación del proceso de integración en una sumatoria de "dos más dos". Una consideración similar podría efectuarse en relación con la problemática de las economías regionales internas de cada país, total o parcialmente afectadas por los cambios productivos inducidos por el proceso MERCOSUR, que en modo alguno podría sustentarse exclusivamente en torno del eje San Pablo-Buenos Aires.

Por el lado de las gestiones tendientes a lograr un mayor acercamiento con Chile, es indudable que más allá de los evidentes beneficios políticos que se derivarían de la incorporación a la Unión Aduanera de una economía con las características de estabilidad y dinamismo como la del país trasandino, la subsistencia de numerosas asignaturas pendientes de resolución entre los dos principales socios comerciales del bloque, así como las "asimetrías de proyecto" y las diferencias estructurales existentes entre las economías del MERCOSUR y la del país cordillerano -particularmente en materia de diversificación productiva, de estructura arancelaria y de trato al sector agrícola- aparecen como barreras de difícil e incierta resolución, al menos en el corto plazo. A este respecto, la imprescindible voluntad política es sin dudas un factor positivo y relevante, pero que en modo alguno puede resolver "mágicamente" los obstáculos derivados de la economía, la geografía y hasta de la historia.

Las dificultades con las que ha venido tropezando a lo largo de los últimos dos años el trámite de ratificación parlamentaria del Tratado de Integración Minera Argentina-Chile -aprobado en diciembre de 1997- son un buen ejemplo de que más allá del voluntarismo y las coincidencias políticas y estratégicas entre los gobiernos de la subregión, las dificultades que a este respecto subsisten son de elevada magnitud. Y que aún en el mejor de los escenarios imaginables, podría llevar bastante tiempo superarlas.

Desde el lado del proceso de fortalecimiento de la arquitectura institucional del bloque, es evidente que los importantes avances alcanzados a lo largo de los dos años precedentes en materia del funcionamiento del Mecanismo de Solución de Controversias establecido en el Protocolo de Brasilia constituyen un paso por demás importante, pero aún parcial e insuficiente. A este respecto, y más allá de las recientes definiciones tendientes a dotar de mayor agilidad y estabilidad a dichos mecanismos y a generar una cierta "jurisprudencia MERCOSUR", las inocultables asimetrías de tamaños -y consiguientemente de capacidad de negociación política- entre los cuatro integrantes, generan en los hechos importantes diferencias de percepciones e intereses entre las partes cuya resolución no aparece por el momento como una tarea sencilla.

Por último, la persistencia de dificultades estructurales en algunos sectores productivos de los diferentes países -y consiguientemente, el "crónico" surgimiento de reclamos y conflictos, que con diferentes matices se han venido poniendo de manifiesto a lo largo del proceso de integración- generan la necesidad de implementar medidas tendientes a resolver positiva y constructivamente dichas situaciones. En este sentido, propender a la reconversión productiva de los sectores en crisis y la complementación intrasectorial, tratando de preservar el espíritu cooperativo explicitado desde los inicios del proceso de acercamiento entre Argentina y Brasil, y evitando de ese modo conducir a situaciones traumáticas o de suma cero que inevitablemente llevarían a exacerbar los desequilibrios regionales preexistentes, es uno de los grandes desafíos que tienen a este respecto los países socios.

Pero en cualquier caso, no es menos cierto que la administración del comercio intrasubregional -sea a través de un esquema de "paraguas" sectoriales o bien de acuerdos privados informales y/o más o menos voluntarios- no puede ser más que una alternativa transitoria y puntual, orientada a viabilizar y facilitar el definitivo reacomodamiento de las respectivas estructuras productivas nacionales a un escenario subregional e internacional en el que los tratamientos diferenciados *ad infinitum* y/o los esquemas de protección *sine die* aparecen como alternativas definitivamente inválidas para estos países.

Dicho de otro modo, si bien es cierto que una de las consecuencias lógicas -y en definitiva deseadas- de un proceso de integración es la generación de un cierto grado de especialización y de "cruce" de industrias entre las partes, no es menos cierto que tal especialización intrazona será viable y sustentable en tanto y en cuanto ninguno de los socios se quede con todos -o casi todos- los sectores más dinámicos o de mayor interés estratégico.

Así, el éxito y la perdurabilidad del proceso de integración dependerán en buena medida de que las partes actúen y negocien no solo con "firmeza" sino también con inteligencia y con sentido estratégico, impulsando de este modo medidas internas y externas tendientes a producir los cambios y los reacomodamientos necesarios para adaptar sus respectivas estructuras productivas a los paradigmas de la eficiencia micro y macroeconómica. Solamente en este caso, los costos de unos pocos sectores serán más que compensados por los beneficios recibidos por el conjunto, que es en definitiva el objetivo básico e inicial de la integración.

En este escenario, el éxito del "relanzamiento" o -más simplemente- la revitalización del proceso MERCOSUR, sin caer en tentaciones juristicistas ni planteos simplistas o voluntaristas, deberá tener como eje estratégico la necesidad de mantener un equilibrio de intereses que garantice que en cada uno de los países participantes del proceso de integración -incluyendo obviamente a los socios de menor tamaño relativo- siga siendo percibido por el conjunto de sus actores relevantes como una opción políticamente razonable y económicamente conveniente. En ese sentido, ninguna ingeniería institucional -ni ningún

Tribunal Arbitral, en el que la posición de un país "gana" y la de otro "pierde"- podrá reemplazar en esta etapa a la necesidad política de avanzar hacia la redefinición de una idea común acerca del direccionamiento estratégico del MERCOSUR, teniendo en cuenta particularmente las implicancias de estos eventuales acuerdos en materia de obligaciones y compromisos sobre la problemática y la dinámica misma de la política interna de cada uno de los países miembros.

En relación con el tema de la agenda externa, el profuso y ajetreado calendario existente para el período 2000-2002 (en el que tanto las negociaciones en la OMC como los procesos ALCA y MERCOSUR-UE irán entrando en la etapa de definiciones concretas y reales) no sólo constituyen inéditos desafíos "hacia afuera", sino que al mismo tiempo son excelentes oportunidades para identificar intereses y objetivos comunes por parte de los cuatro socios en diferentes campos y disciplinas. En este sentido, las firmes y decididas posturas antisubsidios mantenidas en los últimos meses de 1999 y principios de 2000 por los cuatro países de la subregión en diferentes foros multilaterales y plurilaterales -como ser las Reuniones del Grupo Cairns, la Cumbre Ministerial de Toronto del ALCA, las Reuniones de la Comisión Mixta UE-MERCOSUR o la Cumbre de Seattle de la OMC- constituyen importantes puntos de partida para avanzar hacia la definición de estrategias unificadas en otras temáticas de las diferentes agendas negociadoras, en varias de las cuales la coincidencia de intereses comerciales o de perspectivas políticas aparece *a priori* como menos evidente.

Paralelamente a ello, los temas pendientes de la agenda MERCOSUR-ALADI -particularmente los relacionados con los países andinos y con México- constituyen otras tantas pruebas de fuego para el proceso de integración, tanto de cara al ALCA como en relación con la propia dinámica interna del proceso MERCOSUR. Si bien en este terreno parece haber mucho por ganar, existen también numerosas barreras y obstáculos potenciales, derivados fundamentalmente de las persistentes -y en muchos casos naturales- asimetrías de intereses políticos y comerciales entre los cuatro socios del bloque.

En este sentido, la segunda parte del año 2000 aparece como una posible etapa de nuevo despegue del MERCOSUR, que permitiría retomar la mística de otros ciclos de avance del proceso de integración (como lo fueron en su momento, con sus respectivas características particulares, los períodos 1985-1986, 1990-1991 o 1994-1996). Al inocultable oxigenamiento del clima político derivado de la renovación de autoridades en Argentina, Uruguay y Chile, se suman el fortalecimiento institucional del gobierno brasileño, el inmejorable momento que parecen atravesar las relaciones políticas entre los países socios y la perceptible recuperación de los principales indicadores macroeconómicos de prácticamente toda la subregión.

De igual modo, la existencia de agendas internas relativamente convergentes entre los dos principales países socios -particularmente en el plano de la política fiscal, terreno en el que los respectivos gobiernos federales se encuentran realizando serios esfuerzos tendientes a mejorar el nivel de eficiencia de sus sistemas tributarios y a someter a un mayor disciplinamiento a las diferentes administraciones estatales- permite avizorar una nueva instancia para la cooperación y la complementación de esfuerzos, plano en el que el proceso MERCOSUR está jugando un rol funcional y positivo.

No obstante ello, algunos nubarrones que se vislumbran desde el lado de la *performance* de la economía y las finanzas internacionales, sumadas a las aún no superadas secuelas económicas y sociales de las crisis de los años precedentes, y de la aún frágil situación institucional de Paraguay, abren algunos signos de pregunta respecto de la posibilidad de plasmar dichos objetivos en hechos palpables.

En este sentido, la Presidencia brasileña -a celebrarse durante el segundo semestre del año 2000- aparece como un momento político clave, a efectos de plasmar "ofensivamente" y en acuerdos reales y concretos tanto la masa crítica y los entendimientos parciales acumulados por los negociadores de los respectivos países a lo largo de los años precedentes, como las crecientes coincidencias políticas y estratégicas actualmente



existentes a nivel de los Gobiernos, evitando así dilapidar una oportunidad que no necesariamente se volverá a repetir en los años venideros.

Pero en cualquier caso, el futuro del MERCOSUR no parece ser más simple ni más complejo que el de las economías y la política exterior de sus Estados Parte. En ese marco, no parece razonable esperar grandes replanteos ni soluciones mágicas, sino por el contrario, la continuidad de esta suerte de *learning by doing*, que combine los esfuerzos en pos de una mayor internalización de los acuerdos existentes, la armonización de normas y marcos regulatorios cuando ello sea factible, con las soluciones tipo "*by pass*" para los temas o disciplinas que no puedan ser consensuadas en forma puntual. Lograr avances concretos y perceptibles en esta tarea es uno de los grandes desafíos que los diferentes segmentos de las sociedades de la subregión tienen por delante para los próximos años, a efectos de preservar, perfeccionar y potenciar una herramienta estratégica de las que los países de la subregión disponen a efectos de mejorar cuantitativa y cualitativamente su inserción en la economía mundial.

### **De cara al futuro**

Los importantes avances alcanzados a lo largo de la Presidencia argentina en lo que hace a la descongestión de la agenda de conflictos comerciales entre los socios, a la identificación de un nuevo conjunto de intereses estratégicos comunes, al logro de entendimientos en algunos temas de fuerte relevancia política y macroeconómica -tal el caso del sector automotor- y al diseño de una agenda de trabajo para el corto plazo que permita avanzar hacia un *single undertaking* que contemple los intereses de las partes, constituyen sin duda alguna un importante paso adelante, que marca de algún modo un antes y un después respecto del crítico año 1999. No obstante ello, dichos logros no deberían ser interpretados más que como el punto de partida de un camino que no sólo es largo y complejo, sino que también implica numerosos riesgos y desafíos para el corto y el mediano plazo.

En igual sentido, si una saludable cuota de optimismo parece derivarse de la lectura de los acuerdos alcanzados en la reciente Cumbre Presidencial de Buenos Aires, conviene también tener presente que la historia de la integración latinoamericana -antes y después del Tratado de Asunción- está llena de declaraciones de fe integradora y de ambiciosos calendarios y compromisos, que terminaron finalmente siendo un material de estudio y reflexión para economistahistoriadores.

Las palabras pronunciadas por el Ministro de Economía Argentino, José Luis Machinea, en la reciente Cumbre de Ministros de Buenos Aires, en el sentido que "el MERCOSUR vuelve a ser una esperanza para nuestro país y no una amenaza, como en algún momento pareció serlo" es un excelente reflejo tanto del cambio de clima generado en los últimos meses, como de la cambiante dinámica de la percepción argentina del proceso de integración. A este respecto, lo logrado a lo largo del primer semestre de 2000, en el que el MERCOSUR ha "vuelto a respirar" no es poco. Pero dista de ser suficiente.



## CAPITULO I. TENDENCIAS MACROECONOMICAS Y COMERCIALES

### A. Panorama general de las economías de la subregión

#### *El contexto internacional*

Luego de dos años del inicio de la crisis asiática, que comenzara con la devaluación de la moneda tailandesa y que luego se extendiera a toda la región del Este de Asia generando un clima de marcada incertidumbre respecto del conjunto de las economías emergentes -sensación agravada por el cuasi *default* ruso de agosto de 1998 y que terminara por hacer pie en América Latina con la devaluación del real en enero de 1999- desde mediados del año pasado una cierta calma fue retornando gradualmente a los mercados financieros globales.

De la mano de la fuerte recuperación de las economías asiáticas más afectadas por la crisis financiera de 1997-1998, la vigorosa expansión del crecimiento norteamericano, el mejor desempeño de las economías europeas y la leve -aunque frágil y apenas incipiente- recuperación de la economía japonesa, la *performance* de la economía mundial durante la segunda parte del año 1999 y las perspectivas globales para el año 2000 han mejorado en forma sensible.

Si a fines de 1998 el FMI estimaba un crecimiento global de la economía para el año 1999 de 2,2%, la evidencia sugiere que, en los hechos, la economía mundial se ha ido recuperando en forma más rápida y profunda que lo esperado, alcanzando el año pasado una tasa de crecimiento del 3,3%. Del mismo modo, las proyecciones para el año 2000 también han sido ajustadas hacia arriba, previéndose ahora un incremento del producto mundial cercano al 4% (4,2% según el FMI, entre 3,5% y 4,5% según las principales consultoras privadas).

#### PANORAMA DE LA ECONOMIA MUNDIAL TASAS DE CRECIMIENTO (en porcentajes)

Descripción	Variación respecto año anterior	
	1999	2000 (p)
<i>Producto Mundial</i>	3,3	4,2
Economías avanzadas	3,1	3,6
Países en desarrollo	3,8	5,4
Países en transición	2,4	2,6
<i>Volumen del Comercio Mundial</i>	4,6	7,9
Economías avanzadas	4,4	7,2
Países en desarrollo	1,7	9,7
Países en transición	3,9	5,9

Nota: (p): proyectado.

Fuente: FMI.

El comercio mundial, por su parte, experimentó una importante recuperación durante 1999 -particularmente en el segundo semestre del año-: el volumen de los intercambios internacionales registró un incremento del 4,6% en 1999, proyectándose uno del 7,9% para el corriente año. Si bien el crecimiento esperado es ampliamente superior al observado durante los "críticos" años 1998 y 1999, está aún muy lejos del verificado en años como 1995 o 1997 (alrededor del 10,5%).

Al mismo tiempo, y luego de haberse desplomado a lo largo de los últimos tres años, los precios de los *commodities* detuvieron su caída a partir del segundo trimestre de 1999 y, en algunos casos -como el del petróleo y algunos metales- evidenciaron una fuerte recuperación (entre otros motivos, por el renovado dinamismo de la demanda asiática). Incluso los *commodities* alimenticios, cuyos precios no lograron despegar durante 1999, comenzaron a mostrar una mejora sostenida en sus cotizaciones hacia el primer trimestre de 2000. De este modo, el cambio de tendencia en el comportamiento del conjunto de los precios básicos ha empezado a generar un cierto alivio en varias economías emergentes que, en los últimos años, habían experimentado fuertes pérdidas en sus términos de intercambio y en sus ingresos de divisas en concepto de exportaciones.

Desde el punto de vista financiero, el escenario internacional también presentó importantes mejoras durante la segunda parte de 1999. Como corolario de ello, las autoridades monetarias de Estados Unidos fueron logrando revertir los tres recortes de emergencia de la tasa de interés de corto plazo practicados entre setiembre y noviembre de 1998.

Por otra parte, los flujos de capitales privados hacia las economías emergentes -que habían caído mucho más de lo inicialmente anticipado durante 1999 y permanecen aún en niveles muy por debajo de los alcanzados con anterioridad a la crisis-, presentan una moderada recuperación en el presente año. Al respecto, el *Institute of International Finance* (IIF) prevé para 2000 un flujo neto de capitales privados hacia economías emergentes cercano a los US\$ 200.000 millones, luego de haber alcanzado los US\$ 150.000 millones en 1999. Si bien este monto está bien lejos de los US\$ 330.000 millones ingresados en las economías emergentes durante el excepcional nivel del año 1996, tampoco debe ser subestimado si se tiene en cuenta que buena parte de estos países han sufrido profundas crisis económico-financieras entre 1997 y 1999.

En definitiva, la recuperación de las economías del Este de Asia, la continuidad del ciclo de crecimiento de la economía norteamericana -que ya es un récord histórico- la aceleración de las economías europeas y el despegue gradual de las economías latinoamericanas, permiten observar un escenario internacional propicio para 2000. Pero este favorable escenario, sin embargo, no está exento de riesgos y aun cuando la probabilidad de ocurrencia de nuevos episodios de crisis parece haberse reducido en forma sustancial desde mediados de 1999, el carácter todavía precario de la recuperación en curso de los países/regiones más afectados, y fundamentalmente, la gravedad de los acontecimientos registrados en el bienio pasado, impiden desestimar por completo su consideración.

Tal vez el interrogante que más condiciona el desarrollo de la economía internacional del año 2000, está relacionado con el desempeño de la economía norteamericana y las posibilidades reales de que entre finalmente en una fase de desaceleración del crecimiento. Durante 1999 y tal como ocurrió durante los últimos tres años, la evolución de la economía de Estados Unidos continuó desafiando los pronósticos realizados por los organismos multilaterales de crédito, la propia Reserva Federal y buena parte de los observadores del sector privado, dando lugar al ciclo -que ya lleva nueve años- de crecimiento más largo de posguerra.

Hacia octubre del año pasado el FMI estimaba para el año 2000 un proceso de fuerte desaceleración del dinamismo de la economía norteamericana, pronosticando una tasa de crecimiento del 2,6% para el presente año, luego de venir creciendo el 4,3% y 4,2% en los dos años anteriores. No obstante ello, las estimaciones actuales de dicho organismo desestiman la ocurrencia de tal escenario, corrigiendo hacia arriba sus pronósticos de manera considerable hasta alcanzar un crecimiento esperado del 4,4% (en el primer trimestre de 2000, la economía norteamericana creció al 5,4%).

De todos modos, un escenario de desaceleración del crecimiento de la economía norteamericana no puede descartarse si se atiende a la exuberancia evidenciada por el gasto del sector privado y los desequilibrios

financieros crecientes a los que ha dado lugar, a pesar de la evidencia que destaca las mejoras de productividad posibilitadas por la introducción de nuevas tecnologías de la información. De cuándo y cómo -si el aterrizaje es suave y ordenado (tal como lo desean las autoridades) o brusco y violento- finalmente se produzca este reajuste depende la concreción de las expectativas positivas que se tienen para la economía mundial durante 2000.

En este sentido, la continuidad de la política monetaria contractiva durante el primer semestre de 2000 -con el objetivo de "enfriar" el dinamismo de la economía norteamericana-, ha impulsado la elevación de la tasa de interés hasta el 6,5%, implicando nuevos desafíos sobre el mapa financiero internacional y afectando especialmente a los países en desarrollo. De igual modo, la brusca caída en el *Nasdaq* observada a mediados de abril y una incipiente alza en los índices de precios minoristas, aparecieron como primeras señales de alerta en relación a un posible y eventual reajuste de la economía norteamericana.

Esta tendencia parece confirmarse -con nuevos síntomas en el mercado de trabajo, en la industria de la construcción y el gasto de los consumidores- hacia comienzos de junio. Aunque incipiente y todavía no del todo clara, esta desaceleración gradual de la economía norteamericana permitiría revertir los pronósticos que anunciaban nuevas y fuertes subas de las tasas de interés de corto plazo en los próximos meses, llevando de este modo cierto alivio a las economías emergentes.

#### *El contexto subregional. Aspectos generales*

Si desde mediados de 1998, la situación económico/financiera internacional había ido generando un impacto negativo sobre el desempeño productivo, comercial y financiero de los países socios del MERCOSUR, luego de la devaluación del real en enero de 1999, el escenario económico subregional pasaba a transitar uno de los peores años de la década.

Durante buena parte de 1999, los cuatro socios del MERCOSUR -y también sus asociados Bolivia y Chile- atravesaron en forma simultánea por la fase descendente de sus respectivos ciclos económicos. Esta convergencia negativa no se había verificado en los años previos: cuando en 1995, Argentina debió enfrentar los efectos negativos de la crisis del peso mexicano, Brasil transitaba un sendero de fuerte crecimiento, hecho que permitió moderar el impacto recesivo de esa crisis sobre la economía argentina. Este fenómeno también había podido ser observado durante el período de transición (en especial en el bienio 1992-1993), cuando la economía brasileña debió atravesar una etapa de alta inflación y estancamiento, durante la cual algunos sectores productivos de dicho país habían encontrado en el mercado argentino un cierto "amortiguador" de la caída de la demanda interna.

No obstante ello, los "apocalípticos" efectos financieros que se temían *ex-ante* frente a una potencial alteración en la paridad cambiaria brasileña sobre el resto de las economías de la subregión -en relación a los impactos que podía llegar a generar sobre el sistema financiero e incluso sobre la política cambiaria del resto de los países- resultaron mucho menos serios que los originalmente esperados. El fuerte cambio en los precios relativos implícito en este fenómeno alteró por completo el escenario subregional, generando una creciente preocupación entre los sectores productivos de los países socios más expuestos a la competencia externa y un cambio sustantivo en los patrones de competitividad vigentes durante buena parte de la década de los noventa.

Así, mientras que las economías de Argentina, Paraguay y Uruguay venían sufriendo desde mediados de 1998 los efectos derivados de la debilidad de la economía de Brasil, numerosos sectores productivos comenzaron a manifestar a viva voz sus temores frente a una eventual "invasión" de productos de ese origen en sus retraídos mercados nacionales.

Pero dicho fenómeno nunca llegaría a materializarse -al menos durante 1999- debido a los propios problemas enfrentados por los exportadores de ese país -dada la incertidumbre existente- y, fundamentalmente, por la fuerte retracción de la actividad económica de los países del MERCOSUR.

No obstante ello, la alteración de la paridad cambiaria modificó el mapa de rentabilidad relativa de las actividades comerciales y productivas de los países socios, fenómeno que incentivó el recálculo de las tasas de retorno de los emprendimientos radicados en los diferentes Estados Parte.

Por otra parte, mientras la situación económica brasileña evolucionaba positivamente y el fantasma de la inestabilidad crónica o la posibilidad de que se generara un proceso recursivo inflacionario-devaluatorio parecía alejarse -llevando de algún modo "buenas noticias" al panorama económico subregional- la recesión tendía a profundizarse en Argentina y en Uruguay, al tiempo que la contracción del comercio intrasubregional alcanzaba niveles del orden del 25% interanual.

Si el escenario económico subregional manifestaba condicionantes endógenos poco auspiciosos, las señales provenientes de los mercados internacionales no resultaban mejores, especialmente durante el primer semestre del año. Factores tales como el escaso dinamismo del comercio mundial, la persistencia de bajos niveles de los precios de buena parte de los productos de exportación de la subregión y un mercado de capitales volátil y reticente para las economías emergentes, contribuían de algún modo a erosionar las posibilidades de "despegue" de los países del MERCOSUR.

Hacia fines de 1999, sin embargo, diversos factores incorporaron elementos favorables en el panorama económico internacional. La rápida recuperación de las principales economías asiáticas, la aceleración del crecimiento en Europa y la continuidad del dinamismo norteamericano, comenzaban a ser acompañados de la detención de la caída de los precios de los principales *commodities* -e incluso cierta recuperación en algunos de ellos- permitiendo algún repunte -aunque parcial- de las exportaciones de los países de la subregión.

Del mismo modo, las perspectivas de recambio político en Argentina y Uruguay mejoraban las expectativas que tanto internamente como desde el exterior se tenían respecto del futuro de la subregión. Este conjunto de factores, a los que se agregaron el mejor desempeño relativo que el esperado de la economía brasileña en un contexto de cumplimiento de los compromisos asumidos por dicho país en términos de ajuste fiscal y mantenimiento de bajos niveles inflacionarios, fueron alterando positivamente el ánimo de los sectores público y privado de la subregión, e incluso de los propios organismos financieros e inversores internacionales.

A partir de este cambio en las expectativas y desarrollo tanto de las propias economías domésticas como del escenario económico financiero internacional, una importante recuperación ya se preveía a finales de 1999 en la región latinoamericana, tendencia que fuera confirmada durante la primera parte de 2000. Un mejor desempeño exportador basado en cierta recuperación de los precios internacionales, un mayor dinamismo del comercio y el producto mundial, así como la recuperación de la demanda doméstica -incluyendo una reactivación del gasto en inversión luego de la profunda contracción observada durante 1999- parece estar detrás de este nuevo ciclo de crecimiento de América Latina en su conjunto, en donde los países del MERCOSUR no parecen ser la excepción.

El principal riesgo o vulnerabilidad de esta expansión puede llegar a estar dado por la creciente necesidad de financiamiento externo requerido por las economías de la región, y el aún incierto panorama del mercado de capitales internacionales. Los sucesivos ajustes al alza de la tasa de interés estadounidense y cierta tendencia hacia una mayor precaución de parte de los grandes inversores mundiales respecto de la capacidad de repago de las economías emergentes, pueden llegar a limitar -en cantidad y precio- el acceso a nuevos flujos de financiamiento, situación que podría afectar fuertemente a países fuertemente dependientes de la entrada de capitales desde el exterior, tales los casos de Argentina y Brasil.

En efecto, si a lo largo de 1999 y con el conjunto de las economías de la subregión en plena recesión, el déficit de cuenta corriente de buena parte de los países del MERCOSUR -Brasil, Argentina, Paraguay- resultó superior al 4% del PIB (sólo el de Uruguay se mantuvo en un nivel del 2,5%), la renovada senda de crecimiento de estas economías puede llegar a agravar estos desequilibrios<sup>1</sup> limitando de algún modo la fuerza y el dinamismo de este proceso de recuperación.

Frente a esta realidad, la mayoría de los gobiernos de la subregión ha implementado importantes ajustes presupuestarios, con el fin de brindar señales de confianza hacia los inversores internacionales y contener los riesgos asociados con los elevados requerimientos de financiamiento externo. En forma complementaria a estos ajustes, buena parte de los gobiernos de la subregión ha avanzado en un proceso de fortalecimiento a largo plazo de las finanzas públicas de sus países, implementado reformas en las estructuras de impuestos y gastos y en la reorganización/racionalización de la administración pública.

Este ordenamiento de las finanzas públicas, junto con políticas monetarias "ajustadas", bajos índices inflacionarios y estructuras de endeudamiento y vencimientos más adecuadas que en el pasado reciente, pueden contribuir a ampliar el acceso de los países del MERCOSUR al financiamiento externo y a mejorar las expectativas de los inversores internacionales respecto de estos países, ayudando a bajar las tasas de interés y promoviendo la recuperación del crecimiento y la confianza doméstica. Pero también puede generar, como en el caso argentino de esta primera parte del año, un primer impacto contractivo sobre la actividad económica interna, limitando las posibilidades de una "salida" rápida al estilo de la observada en los principales países del Este de Asia durante 1999.

#### *Principales desarrollos y tendencias en cada uno de los Estados Parte*

##### **ARGENTINA**

El escenario regional e internacional, sumado a las propias debilidades de la economía argentina, produjeron efectos sobre la *performance* económica doméstica durante 1999 similares a los observados durante el efecto de la crisis del peso mexicano. Si en 1995, la caída del producto interno bruto había alcanzado un 4%, en esta oportunidad la disminución rondó el 3%. Pero si en aquella ocasión, operó el ajuste esperado de la cuenta corriente, en base a una fuerte expansión de las exportaciones -y una lógica contracción de las importaciones, por el escaso dinamismo de la economía- durante 1999 dicho ajuste sólo se verificó muy parcialmente, en base a una fuerte disminución del conjunto de las transacciones comerciales.

Si bien es posible pensar que los factores adversos observados a lo largo del año pasado -bajos precios internacionales, escaso dinamismo del comercio y la economía mundial, crisis regional- fueron excepcionales y por ende, no sostenibles en el tiempo, el hecho que durante un año fuertemente recesivo el déficit de cuenta corriente sólo fuera corregido en un punto porcentual -respecto de 1998- no deja de ser un dato preocupante, ya que de él depende -en buena medida- la salud y la sustentabilidad del programa económico argentino. La disminución del nivel de actividad fue liderada por el sector industrial, que presentó una caída que más que duplicó a la del producto. Del mismo modo, la inversión interna bruta fija, que había superado el récord de 21% del PIB durante 1998, cayó a 18,9% durante 1999.

Hacia fines de año comenzaron a aparecer algunas señales positivas respecto de la marcha de la economía. El cuarto trimestre significó un inicio del quiebre en la dinámica observada en el desempeño productivo; la actividad industrial creció un 2,2%, luego de cinco trimestres ininterrumpidos de caída, en tanto que el

---

<sup>1</sup> Cabe señalar al respecto, que Chile fue la única economía de la subregión que ajustó fuertemente su déficit de cuenta corriente a lo largo de 1999, reduciéndolo en más de cinco puntos del producto en apenas un año pasó de 6% en 1998 a 0,7% en 1999.

producto bruto caía "sólo" un 0,3% después de tres trimestres con caídas superiores al 3%. Pese a ello, los indicadores de los primeros meses de 2000 resultaron menos favorables que lo esperado, registrándose un incremento del PIB del primer trimestre de 0,9% y una *performance* similar en los meses subsiguientes.

#### ARGENTINA: INDICADORES TRIMESTRALES

Concepto	3 <sup>er</sup> trim. 1999	4 <sup>to</sup> trim. 1999	1 <sup>er</sup> trim. 2000
<i>1) Nivel de Actividad</i>			
Variación del PIB	-4,1%	-0,3%	0,9%
Variación Actividad Industrial	-9,0%	2,2%	0,6%
Desempleo		13,8%	15,5%
<i>2) Precios</i>			
Indice precios consumidor	-0,4%	-0,4%	0,3%
<i>3) Indicadores Monetarios</i>			
Tasas interés corto plazo	10,1%	11,0%	11,0%
Reservas internacionales	24.484	26.100	26.444
<i>4) Sector Externo</i>			
Var. Exportaciones	-15,8%	1,8%	12,3%
Var. Importaciones	-18,7%	-5,5%	0,2%

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía, Banco Central e INDEC.

En los primeros cinco meses de 2000, tanto la evolución del nivel de actividad industrial, que indica una suba de apenas 2,4% en relación a igual período del "recesivo" año 1999, como los datos de empleo -que evidencian una caída sistemática que sólo en el último mes alcanzó una disminución de casi 2.000 puestos de trabajo en Capital y Gran Buenos Aires- muestran una economía que todavía no logra "despegar", despertando dudas acerca de la posibilidad de alcanzar el crecimiento económico previsto por el gobierno; 3,5% para el año.

Algo similar ocurre del lado fiscal; la baja de los ingresos debido a la caída en el nivel de actividad, la disminución de las importaciones y de los aportes de la seguridad social, junto con un incremento del gasto -motivado por el pago de intereses, el carácter anticíclico del gasto público, la crisis económica y social de las provincias más rezagadas- generaron un aumento considerable del desequilibrio de las cuentas públicas durante 1999 (del 2,6% del PIB, y 3,8% si se suma el de las provincias).

El primer trimestre de 2000 no resultó mejor, a pesar del incremento sustancial de los impuestos y de las medidas de recorte de gasto establecidas a fines de diciembre de 1999 y a comienzos de 2000. El déficit de las finanzas públicas alcanzó los US\$ 598 millones, con una caída de los ingresos cercana al 20% y una disminución del gasto del 11%, en relación al primer trimestre de 1999. Si bien en los últimos dos meses la recaudación ha comenzado a acusar el impacto de la reforma impositiva y el gobierno continuó lanzando nuevas medidas de ajuste del gasto que seguramente contribuirán a mejorar el desempeño fiscal argentino, analistas y bancos de inversión presentan algunas dudas en relación al cumplimiento de las metas acordadas con el FMI (déficit de US\$ 4.500 millones).

Del lado del sector externo, la recuperación de las exportaciones durante el último trimestre de 1999 y primero de 2000 (del 1,8% y 12%, respectivamente) y el estancamiento de las importaciones -como consecuencia del bajo dinamismo de la actividad económica- han permitido disminuir sustancialmente el



déficit comercial. Durante los primeros tres meses de 2000 ascendió a US\$ 182 millones, un 76% menor al observado un año atrás.

Para lo que resta del año, las principales consultoras y bancos de inversión esperan un mayor dinamismo de la actividad económica, pero lejos del observado en otros ciclos de expansión de la economía argentina durante los años noventa.

### PRINCIPALES PRONOSTICOS MACROECONOMICOS 2000

Detalle	%
Var. PIB	2,0
Var. Exportaciones	11,0
Var. Importaciones	5,1
Tasa de Inflación	-0,1
Resultado Fiscal (% del PIB)	-1,6
Cuenta Corriente (% del PIB)	-4,0

Fuente: Elaboración propia en base a J. P. Morgan y Lehman Brothers.

Este crecimiento continuará siendo estimulado por las exportaciones mientras el gasto en inversión permanecerá -prácticamente sin cambios- en los niveles del año 1999. Del lado financiero, si las condiciones internacionales se presentan como favorables -algo probable en la medida en que no se esperan mayores alzas en las tasas norteamericanas y una cierta depreciación del dólar en relación al euro y el yen- Argentina podrá terminar de cubrir sin mayores inconvenientes sus necesidades de financiamiento y esperar con mejores perspectivas el inicio de 2001.

### BRASIL

La evolución del nivel de actividad desde la modificación de la política cambiaria ha sido mucho más favorable que lo originalmente previsto, habiéndose logrado incluso una tasa positiva de crecimiento del producto del 0,8% a lo largo del año 1999. La implementación de políticas tendientes a evitar un escenario de alta inflación (el IPC del año fue 6,3% dentro del *inflation target program* del gobierno) y de crecimiento explosivo de la deuda pública, hizo posible evitar una caída "histórica" en el nivel de actividad, que se había llegado a pronosticar de hasta un 5% del PIB.

Este crecimiento global de producto fue motorizado por el desempeño del sector agrícola -cuya producción se incrementó por cuestiones cíclicas y la maduración de inversiones pasadas un 9% en el año- mientras que la industria y los servicios cayeron un 1,6% y un 1% respectivamente. En lo que respecta al nivel de empleo se observa que su evolución ha sufrido cierta mejoría, bajando la tasa de desempleo más de un punto porcentual en el transcurso del año 1999.

En los primeros tres meses de 2000 la evolución del producto ha sido consistente con las proyecciones de crecimiento del 4% del PIB para todo el año, registrándose un alza del 3,1%. La industria ha venido liderando este desempeño, con una expansión cercana al 4%.

### BRASIL: INDICADORES TRIMESTRALES

Concepto	3 <sup>er</sup> trim. 1999	4 <sup>to</sup> trim. 1999	1 <sup>er</sup> trim. 2000
<i>1) Nivel de Actividad</i>			
Variación del PIB	-0,1%	3,6%	3,1%
Variación Actividad Industrial	-3,9%	3,0%	3,8%
Desempleo (media anual)	7,5%	6,3%	8,1%
<i>2) Precios</i>			
Indice precios consumidor	2,0%	2,6%	0,8%
<i>3) Indicadores Monetarios</i>			
Tipo de Cambio	1,86	1,91	1,8
Reservas Internacionales	42.212	36.400	39.200
<i>4) Sector Externo</i>			
Var. Exportaciones	-6,8%	11,3%	19,9%
Var. Importaciones	-16,4%	-8,9%	10,7%

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central do Brasil, IPEA y F.G.V.

Este crecimiento es acompañado por un fuerte aumento de las exportaciones, superior al 20%, en tanto que las compras al mundo crecen un poco más del 10% en el trimestre. Como resultado de ello, la balanza comercial brasileña que en el primer trimestre de 1999 acumulaba US\$ 821 millones de déficit, registró un modesto superávit de US\$ 26 millones.

Así, se observa un sustancial cambio de tendencia en relación al desempeño del año anterior. Si bien al momento de producirse la depreciación de la moneda brasileña las previsiones auguraban una rápida mejoría de la balanza comercial, dicha expectativa quedó desmentida en la práctica como consecuencia de la pobre *performance* de las exportaciones. Las proyecciones de superávit comercial fueron revisadas en varias oportunidades hacia la baja, hasta que finalmente la balanza acusó un déficit de US\$ 1.300 millones al término de 1999. Al igual que en Argentina, el déficit de cuenta corriente no sufrió mejoras sustantivas, reproduciendo los desarrollos observados en los dos años anteriores y ubicándose en torno a 4,3% del PIB.

Del lado cambiario, a partir de mediados del año 1999, la relativamente rápida reducción en los tipos de interés sumado a cierto deterioro en las expectativas de los agentes propició alguna presión sobre el real. Esta presión se mantuvo a lo largo del tercer trimestre obligando al Banco Central a intervenir en repetidas ocasiones en el mercado para estabilizar la cotización del tipo de cambio. No obstante ello, y luego de romper la "barrera psicológica" de los 2 reales el 20 de octubre, la tendencia se revirtió y la moneda brasileña sufrió una apreciación a lo largo de los dos últimos meses del año 1999, alcanzando niveles cercanos a los 1,80 reales por dólar a fin de año.

Si bien la tendencia hacia la apreciación del real continuó (6,3% en el primer trimestre de 2000), a partir de abril las turbulencias del mercado internacional y la concentración de vencimientos de eurobonos y títulos de empresas privadas llevaron nuevamente al tipo de cambio a cerca de 1,85. No obstante ello, se espera que en la medida en que se disipe la incertidumbre en el mercado mundial el tipo de cambio vuelva a ubicarse en torno a 1,75-1,80 reales por dólar (a fines de junio cotiza 1,81).

Del lado fiscal, la economía brasileña ha exhibido durante 1999 dos señales contradictorias; por un lado, el gobierno ha logrado cumplir la meta de superávit primario, que alcanzó el 3% del PIB, en buena medida gracias al aumento del impuesto Cofins pagado por las empresas, la extensión de dicho impuesto a las entidades financieras, así como al incremento de la alícuota de la contribución provisoria a los

movimientos financieros. Por el otro, el desequilibrio del sector público agregado (incluyendo la seguridad social, el pago de intereses y los desbalances de los Estados) superó el 10% del PIB, mientras en 1998 este porcentaje era del 8%.

El déficit del sector público en el primer trimestre de 2000 ha sido del 2% del PIB, mientras que el superávit primario fue de 13.500 millones de reales (5% del PIB), con lo que sobrecumplió la meta acordada con el FMI.

### PRINCIPALES PRONOSTICOS MACROECONOMICOS 2000

Detalle	%
Var. PIB	4,0
Var. Exportaciones	18,0
Var. Importaciones	9,3
Tasa de Inflación	6,1
Resultado Fiscal (% del PIB)	-4,7
Cuenta Corriente (% del PIB)	-3,6

Fuente: Elaboración propia en base a J. P. Morgan y Lehman Brothers.

Para lo que resta del año, se espera una aceleración del crecimiento con una tasa de inflación dentro del *target* preestablecido. Este mayor dinamismo esperado ha tendido a reestimar el crecimiento de las importaciones hacia arriba, y el de las exportaciones levemente hacia abajo. Como consecuencia de ello, las estimaciones de un superávit comercial de cerca de US\$ 5.000 millones que se esperaba a principios de 2000, hoy se ubica en el orden de los US\$ 1.500 millones.

En materia fiscal se espera continúe el importante ajuste observado durante la primera parte del año, proyectándose finalizar 2000 con un resultado -en términos del producto- equivalente a la mitad del desequilibrio registrado durante 1999; en términos de la política monetaria se esperan nuevas reducciones de la tasa de interés de corto plazo (el mes pasado la tasa SELIC se redujo a 17,5%) estimándose que a fin de año se ubique en torno al 15%.

### PARAGUAY

Durante 1999 la economía paraguaya presentó un cuadro altamente recesivo -el PIB cayó un 2,4% en el año- acompañado por una reducción significativa de los índices inflacionarios. La variación del índice de precios al consumidor se ubicó en torno al 5%, una tercera parte del aumento observado durante 1998 y el nivel más bajo de las últimas dos décadas. La fuerte caída de los flujos comerciales profundizó la tendencia contractiva que ya se manifestara durante 1998 y que encuentra sustento en la pobre *performance* económica de sus principales vecinos de la subregión (las ventas al MERCOSUR cayeron un 42%, las totales un 33%) y la caída del precio internacional de la soja, que representa el 50% de las ventas al mundo.

La recesión económica y la disminución del comercio relacionado con la reexportación -por efecto de la devaluación brasileña- generaron una fuerte merma en las compras del mundo (-30%-). Como consecuencia de ello, el déficit de la balanza comercial se redujo a poco más de US\$ 1.200 millones -el nivel más bajo de los últimos cinco años- en tanto el desequilibrio de cuenta corriente cayó a cerca de la mitad del observado el año anterior (4,6%).

A partir de 2000 y en base al buen desempeño de la economía brasileña, la actividad productiva paraguaya ha comenzado a reflejar un mejor funcionamiento; las exportaciones crecieron en el primer trimestre más del 14% en tanto que las importaciones dejaron de caer, aunque permanecen en niveles similares a las de igual período del año anterior. El déficit comercial resultó un 9% inferior al registrado en los primeros tres meses de 1999.

El renovado dinamismo exportador se basa en mejores precios internacionales de la soja y el algodón (aumentó un 17,2% el primero y un 24% el segundo, desde el valor mínimo alcanzado entre julio de 1999 y mayo de 2000) así como en un mayor volumen de producción de cereales y algodón. Asimismo, la depreciación del tipo de cambio real de un 18% hacia fines de marzo, ha contribuido a mejorar las condiciones de competitividad de las exportaciones paraguayas. De este modo, se espera para el año un aumento de las ventas al mundo cercano al 20%.

### PRINCIPALES PRONOSTICOS MACROECONOMICOS 2000

Detalle	%
Var. PIB	2,0
Var. Exportaciones	20,0
Var. Importaciones	5,3
Tasa de Inflación	8,3
Resultado Fiscal (% del PIB)	-1,8
Cuenta Corriente (% del PIB)	-4,6

Fuente: Elaboración propia en base a *Gazeta Mercantil y Latin American Consensus*.

A partir de este fuerte crecimiento de las exportaciones, se espera una recuperación del producto del 2% -el gobierno espera que llegue al 3%, en tanto existen consultoras que auguran un crecimiento nulo- con una tasa de inflación algo superior a la observada el año anterior, pero por debajo de los dos dígitos.

### URUGUAY

La economía uruguaya sufrió los impactos de la crisis brasileña y la fuerte caída del nivel de actividad en Argentina. El producto interno bruto cayó un 3,4% durante 1999, reducción que superó con creces los efectos negativos operados durante la crisis mexicana en 1995. La producción industrial, por su parte, disminuyó un 10% en el año.

Esta importante contracción del producto fue acompañada de una reducción significativa de las exportaciones (19%) y una más leve disminución de las importaciones (12%). De este modo, el desbalance comercial superó los US\$ 1.100 millones, récord de desequilibrio en toda la década. La fuerte caída de los montos exportados fue debida tanto a la baja de los precios internacionales de los principales productos de exportación como a la baja capacidad de compra de los principales socios subregionales (las ventas al MERCOSUR cayeron cerca del 40%).

Del mismo modo, el déficit de cuenta corriente alcanzó el pico más alto de toda la década de los noventa, bordeando el 2,5% del PIB. Al igual que lo observado en el caso argentino, a la economía uruguaya no le fue posible ajustar sus cuentas externas aún pese al fuerte escenario recesivo transitado durante todo el año

pasado, aunque claramente manteniendo niveles de desequilibrio más bajos que los evidenciados en la economía argentina.

Del lado fiscal, el escaso dinamismo de la actividad doméstica impactó duramente sobre los ingresos tributarios (especialmente el IVA que recauda casi el 50% del total y el impuesto específico interno que es responsable del 18% del total) en tanto que la política anticíclica del gobierno incrementó los gastos de la administración central, fundamentalmente aquellos destinados a la inversión pública y al funcionamiento de la administración. Como resultado de ello, el déficit consolidado del sector público uruguayo trepó al 2,8% del PIB cuando en 1998 había alcanzado al 1% del producto.

En el primer trimestre de 2000 el desempeño de la actividad económica parece mostrar un dinamismo menor al esperado, explicado fundamentalmente por el desempeño de la economía argentina, los impactos derivados del cambio de precios relativos con Brasil y, en menor medida, por la devaluación del euro frente al dólar. Así, se estima que a lo largo de los primeros tres meses del año, el producto uruguayo creció menos del 1%, fenómeno que llevó a los principales analistas a rever sus pronósticos para todo el año (del 2,5% que se esperaba a principios de 2000 al 1,5% hacia principios de junio). A partir de ello, la tasa de desempleo se encuentra a fines del primer trimestre en el 11,7% mientras que un año atrás ascendía a 11,1%.

Las proyecciones en relación al sector externo descuentan una recuperación de los flujos del intercambio del orden del 9% para las exportaciones y del 6% para las importaciones. En tanto que el déficit de cuenta corriente se espera se mantenga en niveles similares a los observados durante 1999.

#### PRINCIPALES PRONOSTICOS MACROECONOMICOS 2000

Detalle	%
Var. PIB	1,5
Var. Exportaciones	10,5
Var. Importaciones	6,0
Tasa de Inflación	6,4
Resultado Fiscal (% del PIB)	-1,8
Cuenta Corriente (% del PIB)	-3,0

Fuente: Elaboración propia en base a *Gazeta Mercantil y Latin American Consensus*.

El bajo dinamismo de la actividad económica continúa afectando los ingresos fiscales, los cuales se redujeron cerca del 1,5% durante el primer trimestre, al tiempo que los egresos siguen evidenciando variaciones positivas (aproximadamente 6%). Con este resultado, el déficit acumulado del gobierno central resulta un 55% superior al registrado en igual período de 1999. Las proyecciones para todo el año estiman un déficit del gobierno central del 2% del PIB, uno del 0,4% del Banco Central y un superávit del 0,5% del resto del sector público no financiero (empresas públicas e intendencias). Así, el déficit consolidado del sector público se proyecta cercano al 2% para 2000.

#### *Síntesis y perspectivas*

- Luego de atravesar en 1999 el peor año de la década, la subregión avanza hacia una gradual recuperación durante 2000, impulsada por la favorable coyuntura de la economía y el comercio mundial;

- Pese a que en la primera parte del año las subas de las tasas de interés norteamericanas y la revaluación del dólar frente al euro y el yen generaron "ruidos" negativos sobre el comportamiento de la economía subregional, se espera para el segundo semestre un mejor escenario en ambos sentidos;
- Brasil, con tipo de cambio flexible y un eficaz manejo de la política monetaria y fiscal, ha comenzado a transitar un sendero de crecimiento del 4% anual para los próximos años;
- La economía argentina, concentrada en mejorar el desbalance fiscal heredado de la administración anterior, no ha logrado todavía despegar convincentemente si bien la mayor parte de los analistas prevé un mejor desempeño relativo para el segundo semestre. En este sentido, los datos conocidos hacia fines de junio (recaudación fiscal y exportaciones) han generado motivos para un mayor optimismo;
- Paraguay y Uruguay evidencian una gradual recuperación, pero a un ritmo más lento que el esperado a principios de año;
- La mejora en los precios internacionales de buena parte de los productos agrícolas de exportación de la subregión, una demanda internacional fortalecida y un mercado interno "rezagado" -en especial en Argentina, Paraguay y Uruguay- están impulsando un alza sustantiva en las ventas al mundo;
- La reducción del déficit comercial de la subregión durante 2000 contribuirá a "alivianar" -aunque sólo en parte- la elevada carga del desbalance de la cuenta corriente;
- Los esfuerzos de ajuste fiscal y monetario, sumados el avance en ciertas reformas estructurales en los países del MERCOSUR, llevan a las principales consultoras y organismos internacionales a proyectar un crecimiento más agresivo para el conjunto de las economías socias a partir de 2001.

## B. La evolución del comercio exterior

### *Panorama general*

La crisis que se instaló en los países asiáticos desde mediados de 1997 y que comenzó a impactar en los miembros del MERCOSUR al promediar 1998, modificó drásticamente las tendencias comerciales observadas durante buena parte de la década de los noventa.

Así, si entre 1990 y 1997 el comercio intra y extrazona del mercado subregional había crecido 26% y 11% respectivamente, durante 1998 cayó por primera vez en la década (-1,3% y -3,8%, respectivamente) para pasar a reducirse fuertemente a lo largo de 1999. En efecto, el *shock* producido por la devaluación brasileña al comenzar el año y la instalación en la región de un escenario común de incertidumbre y recesión económica agudizaron en forma considerable la tendencia comercial contractiva iniciada en 1998. De este modo, durante el último año el intercambio entre los países del MERCOSUR se redujo un 25%, mientras que el comercio total del bloque con terceros países disminuyó un 9,4%.

### DESEMPEÑO COMERCIAL DEL MERCOSUR (en US\$ millones)

	1999	Var. % 1998-1999
Exportaciones Totales	74.315	-8,8
Intrazona	15.379	-25,0
Importaciones Totales	80.047	-16,4
Comercio Total R. Mundo	122.969	-9,4

Fuente: Elaboración propia en base a CEI.

En otros términos, la caída del intercambio intra-MERCOSUR en 1999 fue casi tres veces mayor que la del comercio extrazona. Del mismo modo, la disminución de la demanda de importaciones de los miembros del MERCOSUR -uno de los indicadores más adecuados para medir el grado de retracción de la actividad económica de un país- duplicó la tasa de caída de las exportaciones.

Desde fines de 1999 -en forma incipiente- los mejores desarrollos evidenciados en el desempeño económico de la región (y también en buena parte de los principales países socios) comenzaron a verse reflejados en la actividad comercial, en especial del lado de las ventas a terceros países. Las ventas intrazona, por su parte, disminuían cerca del 9% en los últimos tres meses del año, después de tres trimestres consecutivos de caídas superiores al 28%.

### COMERCIO DEL MERCOSUR - EVOLUCION TRIMESTRAL

Variación % igual período año anterior

	I trim. 1999	II trim. 1999	III trim. 1999	IV trim. 1999	I trim. 2000	II trim. 2000 *
Exportaciones Totales	-16,3	-11,5	-10,1	7,4	17,1	13,9
Intrazona	-28,5	-28,0	-32,5	-8,7	17,4	19,1
Importaciones Totales	-21,7	-18,2	-17,7	-8,2	7,1	6,8
Comercio Total R. del Mundo	-16,5	-11,0	-8,8	0,4	11,0	9,0

Nota: \* estimado.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEI, INDEC, BCU y FUNCEX.

Dicha tendencia se fue reafirmando durante el primer trimestre de 2000, observándose una importante recuperación de los flujos comerciales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, tanto en su vinculación con el resto de los socios como con terceros países. Las ventas intrazona lideran este proceso de recuperación, en tanto que el crecimiento más lento de las importaciones totales es un reflejo del moderado dinamismo del conjunto de la demanda subregional.

En definitiva, el primer trimestre de 2000 evidencia una notable recuperación del intercambio MERCOSUR, revirtiéndose de este modo la tendencia contractiva verificada en el último año y medio. El rápido y fuerte crecimiento de las economías del Este de Asia, la continuidad del ciclo expansivo de Estados Unidos y Europa y una mejora relativa en el desempeño de América Latina en su conjunto, parecen estar detrás de este mejor desempeño comercial.

De igual modo, las economías del MERCOSUR han comenzado a evidenciar los beneficios relacionados con el inicio de cierta recuperación de los precios de sus productos de exportación, luego de cerca de 10 trimestres consecutivos de fuerte caída.

## INDICES DE PRECIOS DE EXPORTACION

Base promedio 1993=100

	Argentina	Brasil	Uruguay
<b>Promedio 1998</b>	<b>100,3</b>	<b>118,1</b>	<b>108,0</b>
1 <sup>er</sup> trim. 1999	88,7	109,4	101,9
2 <sup>do</sup> trim. 1999	87,4	103,1	97,2
3 <sup>er</sup> trim. 1999	88,5	102,0	95,6
4 <sup>to</sup> trim. 1999	92,2	103,9	86,4
<b>Promedio 1999</b>	<b>89,1</b>	<b>104,6</b>	<b>95,3</b>
1 <sup>er</sup> trim. 2000	95,4	110,0	101,1
2 <sup>do</sup> trim. 2000	94,9	109,8	s/d

Fuente: Elaboración propia en base a CEI, FUNCEX y Banco Central de Uruguay.

Este conjunto de factores de oferta y demanda ha contribuido a reducir fuertemente el desequilibrio del intercambio comercial del bloque. En efecto, mientras en 1998 el saldo del comercio con terceros países había superado los US\$ 13.700 millones, durante 1999 dicho desequilibrio se redujo a cerca de US\$ 5.100 millones, un 63% más bajo. Similar reducción se observa a lo largo del primer trimestre de 2000, en el cual el desbalance comercial con terceros países pasa de cerca de US\$ 2.100 millones en los primeros tres meses de 1999 a poco menos de US\$ 730 millones.

## EVOLUCION DEL COMERCIO CON PRINCIPALES REGIONES ECONOMICAS

(en US\$ millones)

	Variaciones 1 <sup>er</sup> trim. 1999-2000		
	Exportaciones	Importaciones	Saldo
Unión Europea	330	-386	716
EE.UU.	896	163	733
Chile	263	98	165
ALADI (excl. MERCOSUR y Chile)	298	191	107
Este Asia	280	-9	289
Resto del Mundo	-33	588	-621
<b>Total</b>	<b>2.034</b>	<b>645</b>	<b>1.389</b>

Fuente: Elaboración propia en base a CEI.

Si bien el MERCOSUR continúa manteniendo fuertes déficit comerciales con la Unión Europea, Estados Unidos y el Este de Asia, buena parte de la disminución del desequilibrio global del intercambio MERCOSUR del primer trimestre del presente año -cercana a los US\$ 1.400 millones- se logra gracias al desempeño comercial con estas regiones. En particular, se destaca el aumento de casi US\$ 900 millones en las ventas hacia Estados Unidos, que representa casi el 45% del aumento de las exportaciones totales extrazona del período.

La Unión Europea, por su parte, contribuye a explicar casi la mitad de la disminución del déficit comercial con terceros países, fundamentalmente por la fuerte contracción de las importaciones provenientes de esa región. La mejora relativa en la balanza comercial del MERCOSUR con esta región y con Estados Unidos es responsable de gran parte de la disminución global del desequilibrio.



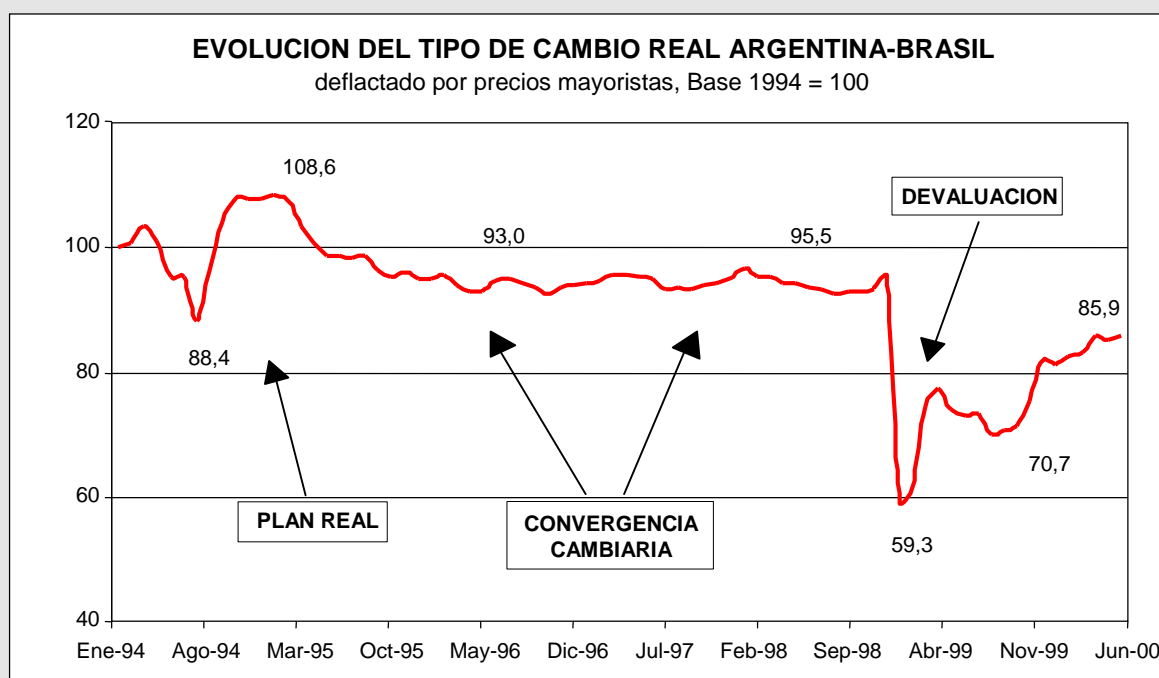
El mayor desbalance comercial con el conjunto de países aquí denominado como Resto del Mundo (países de Africa, Este de Europa, entre otros) está básicamente determinado por un sustantivo incremento de las importaciones, las cuales aumentan un 33% respecto de igual período del año anterior, en tanto las exportaciones del MERCOSUR hacia esos países se reducen levemente.

### Evolución del tipo de cambio real Argentina-Brasil luego de la devaluación del real

La devaluación del real en enero de 1999 significó un elemento claramente disruptivo del sendero de la paridad cambiaria bilateral durante casi cuatro años. En efecto, desde principios de 1995 y hasta fines de 1998, la baja inflación existente en las dos economías y la vigencia de tipos de cambio ligados -en mayor o menor medida- al dólar, posibilitaron la vigencia de un período de alta estabilidad en la paridad bilateral.

Así, este indicador -calculado como el cociente entre las paridades de cada moneda respecto del dólar y deflactado por la inflación mayorista de cada país- alcanzó en el primer mes luego de la devaluación, la peor relación relativa para Argentina desde 1986.

La devaluación del real significó una súbita alteración inicial de la paridad bilateral del orden del 40%. Sin embargo, el significativo aumento de los precios mayoristas brasileños durante 1999 (de entre el 25% y el 30%) generó una gradual recuperación del indicador.



De este modo, a fines del mes de junio del presente año, la paridad bilateral resultaba aproximadamente un 11% más elevada -a favor de Brasil- que la vigente el mes anterior a la devaluación-flotación del real.

En el mismo sentido y a modo de referencia, el tipo de cambio bilateral real/peso promedio del segundo trimestre de 2000 era 22 puntos más favorable a Brasil que el vigente al momento de firmarse el Protocolo de Ouro Preto y un 10% más alto que el promedio del período 1996-1998.

### La evolución del comercio por países

Si bien el desempeño comercial de los cuatro países socios durante 1999 muestra características similares que reflejan una sustantiva y generalizada contracción de los flujos del intercambio, es posible encontrar matices bien diferenciados en el análisis de cada uno de ellos.

Las exportaciones totales -intra y extrazona- que, tomadas las cuatro economías en su conjunto, evidencian una reducción del 8,8% en el año, presentan una muy fuerte disminución en los dos socios menores, una importante contracción en el caso de Argentina y una retracción -en términos relativos- menor en Brasil.

#### PAISES DEL MERCOSUR: EXPORTACIONES TOTALES

(en US\$ millones)

	1999	Var.1998-1999
Argentina	23.318	-11,8%
Brasil	48.011	-6,1%
Paraguay	741	-32,8%
Uruguay	2.245	-18,9%

Fuente: Elaboración propia en base a CEI.

Las exportaciones paraguayas y uruguayas, fuertemente dependientes del comercio intrazona, aparecen como las más perjudicadas por el escenario económico recesivo atravesado por Argentina y Brasil durante buena parte de 1999. En el caso paraguayo, la contracción de las ventas al resto del mundo se manifiesta de manera muy profunda a lo largo de todo el año.

Del lado argentino, la retracción de las exportaciones es algo inferior pero también está altamente ligada a la *performance* de las ventas destinadas al mercado subregional. Si luego de la devaluación brasileña y a lo largo de los primeros tres trimestres de 1999 las exportaciones se fueron reduciendo en forma sistemática, dicha tendencia parece haber comenzado a revertirse a lo largo del último trimestre de dicho año. Este cambio de tendencia también es observado -y con mayor fuerza- en las exportaciones brasileñas a nivel mundial, las cuales curiosamente continuaban sin reaccionar aún luego del proceso devaluatorio de enero de 1999.

En el caso de los países más pequeños, la recuperación se inicia recién a partir del primer trimestre de 2000. En definitiva, y más allá de los diferentes matices, el comienzo del año 2000 encuentra a las exportaciones de los cuatro países en una senda común de recuperación con tasas de crecimiento en un entorno que llega al 20% en Brasil y a un mínimo de 10% en Uruguay.

#### EXPORTACIONES TOTALES DEL MERCOSUR - EVOLUCION TRIMESTRAL

Variación % igual período año anterior

	I trim. 1999	II trim. 1999	III trim. 1999	IV trim. 1999	I trim. 2000	II trim. 2000 *
Argentina	-16	-9	-14	2	14	13
Brasil	-16	-12	-7	11	20	14
Paraguay	-34	-20	-38	-42	14	s/d
Uruguay	-25	-28	-27	-23	10	9,2

Nota: \* estimado.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEI, INDEC, BCU y FUNCEX.

Este renovado dinamismo de las exportaciones de la subregión se encuentra motorizado en buena medida -en el caso de Brasil y Uruguay- por las ventas a países no miembros del MERCOSUR, cuyas tasas de crecimiento más que duplican a las registradas en las ventas intrazona. Lo contrario sucede en Argentina, donde las exportaciones intrazona crecen en esta primera parte del año más de tres veces más rápido que las ventas a terceros países. Un fenómeno similar es observado en Paraguay, donde las exportaciones hacia países no miembros del MERCOSUR continúan evidenciando una drástica caída, en tanto que las ventas intrazona aumentan en forma sustantiva.

Si durante 1999 la importancia del mercado subregional -con excepción de Paraguay- cayó en forma similar para Argentina, Brasil y Uruguay, en el primer trimestre de 2000 dicha tendencia continúa siendo visible en Brasil y Uruguay, en tanto se revierte en los otros dos países.

#### PAISES DEL MERCOSUR: EXPORTACIONES AL MUNDO

	Intrazona		Extrazona	
	Var. % período año anterior		Var. % período año anterior	
	1999	I trim. 2000	1999	I trim. 2000
Argentina	-25,2	23,9	-4,4	7,4
Brasil	-23,7	9,5	-2,4	21,8
Paraguay	-19,2	92,2	-54	-44,4
Uruguay	-34,0	5,9	-0,3	14,0

Fuente: Elaboración propia en base a CEI.

Del lado de las importaciones totales y tal como se manifestara anteriormente, el conjunto de los países del MERCOSUR registró una disminución durante 1999 del 16,4% (prácticamente el doble de la caída verificada en las exportaciones al mundo en dicho período). A nivel de los diferentes Estados Parte, la disminución llega a superar el 30% en Paraguay y a un mínimo del 12% en Uruguay.

En el caso argentino, la única caída previa de importaciones observada a lo largo de la década de los noventa había tenido lugar en el año 1995, en ocasión del efecto de la crisis mexicana. En dicho año, si bien el producto evidenciara una retracción similar a la de 1999, la disminución de las compras al mundo fue de "apenas" un 7%, casi tres veces menor a la del año pasado. En Brasil, por su parte, durante 1998 y en un contexto aún más recesivo que el de 1999, las importaciones totales cayeron sólo un 6%. En definitiva, el año pasado significó para todos los países del MERCOSUR, la caída más importante de la década en términos de importaciones.

#### PAISES DEL MERCOSUR: IMPORTACIONES TOTALES

(en US\$ millones)

	1999	1998-1999 Variación
Argentina	25.537	-18,7%
Brasil	49.218	-14,7%
Paraguay	1.935	-30,6%
Uruguay	3.357	-11,9%

Fuente: Elaboración propia en base a CEI.

Hacia fines de año, la disminución de las compras de los países de la subregión comienza a atenuarse, como resultado de cierta recuperación en la actividad económica. Argentina, Brasil y Uruguay, que habían registrando caídas en las importaciones totales superiores al 15% en el tercer trimestre, pasan a evidenciar caídas inferiores a los dos dígitos en el último trimestre de 1999.

Recién durante los primeros tres meses de 2000 los cuatro Estados Parte, aunque con matices, vuelven a evidenciar tasas positivas de crecimiento de sus compras al mundo, comportamiento liderado por Brasil y Uruguay -donde la recuperación supera el 10%- en tanto que en Argentina y Paraguay este crecimiento es apenas perceptible e incipiente, respondiendo al escaso dinamismo de sus respectivas economías.

### IMPORTACIONES TOTALES DEL MERCOSUR - EVOLUCION TRIMESTRAL

Variación % igual período año anterior

	I trim. 1999	II trim. 1999	III trim. 1999	IV trim. 1999	I trim. 2000	II trim. 2000 *
Argentina	-23	-27	-18	-6	-1,9	1,9
Brasil	-21	-13	-17	-8	10,5	9,8
Paraguay	-34	-22	-42	-29	0,3	s/d
Uruguay	-12	-14	-17	-4	13,0	9,2

Nota: \* estimado.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEI, INDEC, BCU y FUNCEX.

Dicha recuperación es, en esta etapa, impulsada exclusivamente por las compras intrazona en Argentina y Paraguay, dado que las importaciones desde terceros países continúan disminuyendo. En los casos de Brasil y Uruguay, también las compras en la subregión evidencian un dinamismo mayor que las originarias en países no miembros del MERCOSUR, aunque estas últimas también vuelven a crecer en este trimestre.

De este modo, comienza a revertirse la tendencia manifestada en Argentina y Brasil durante 1999, cuando la caída de las compras intrazona resultaba superior a la disminución de las importaciones de terceros. En Brasil, por ejemplo, la disminución de las compras intrazona fue dos veces y media más profunda que la evidenciada en las importaciones desde el resto del mundo. Por el contrario, las compras paraguayas desde terceros países se redujeron durante 1999 a una tasa que triplica la observada en las importaciones intrazona.

### IMPORTACIONES INTRA Y EXTRAZONA

	Extrazona		Intrazona	
	Var. % período año anterior		Var. % período año anterior	
	1999	I trim. 2000	1999	I trim. 2000
Argentina	-20,6	7,9	-18,0	-2,3
Brasil	-28,7	14,7	-12,0	10,0
Paraguay	-18,9	15,2	-56,0	-15,0
Uruguay	-11,5	22,8	-12,2	5,8

Fuente: Elaboración propia en base a CEI.

En definitiva, más allá de las diferencias y matices, durante el primer trimestre de 2000 la recuperación de las compras totales de los cuatro Estados Parte es impulsada en buena medida por la recuperación del mercado subregional.

### *Perspectivas comerciales de la subregión*

- La recuperación de la senda de crecimiento de las economías del MERCOSUR continuará impulsando la expansión de los intercambios comerciales. Si, como se espera, la actividad económica de los cuatro países cobra mayor dinamismo durante el segundo semestre de 2000, la recuperación de los flujos intrarregionales será de suma importancia a lo largo del año, compensando buena parte de la retracción evidenciada durante 1999.
- Durante los primeros seis meses de 2000, los resultados de la balanza comercial brasileña han sido decepcionantes para la mayor parte de los analistas y el propio gobierno. De proyecciones iniciales de un superávit cercano a US\$ 5.000 millones, las autoridades proyectan hoy uno de US\$ 3.500 millones y la mayor parte del mercado sitúa el resultado esperado en alrededor de US\$ 1.500 millones (en los primeros seis meses de 2000 el superávit fue de US\$ 850 millones).
- En el caso de Brasil el principal factor explicativo de este -en términos de lo esperado *ex-ante*- pobre desempeño, se debe a la importante recuperación de las importaciones de productos básicos y bienes intermedios y de combustibles y lubricantes, estos últimos impulsados por el aumento del precio del petróleo. Si bien en los primeros seis meses las importaciones crecieron alrededor del 10%, se estima para todo el año un incremento del 7,5%.
- Del lado de las exportaciones brasileñas se destaca el fuerte crecimiento de las ventas de productos manufacturados del 17,5% en el acumulado enero-junio de 2000. Este efecto se debe a un aumento en las cantidades (18,4%) y precios (6,4%). Para el año 2000 completo, se estima un incremento de las exportaciones totales del 13%, porcentaje que en los primeros seis meses del año ascendió a 16,5%.
- El intercambio de Brasil con Argentina crece más del 16% en el primer semestre de 2000 -un 15,6% de las exportaciones argentinas a Brasil y un 17,4% de las importaciones- manteniéndose un déficit para Brasil del orden de los US\$ 300 millones en esta primera parte del año 2000.
- En Argentina, las exportaciones totales crecieron en los primeros cinco meses de 2000 un 13%, impulsadas por la mejora en los precios internacionales del petróleo y las naftas y los mayores envíos de trigo al exterior. En promedio, la expansión se explica casi en la mitad por una mejora en los precios y el resto por mayores volúmenes embarcados. Para todo el año, se espera un incremento de las exportaciones del orden del 11%.
- También crecen al 13% las exportaciones industriales de Argentina, fuertemente estimuladas por la mayor demanda de los países europeos, de Asia y del TLCAN. Las ventas al MERCOSUR de este tipo de productos, por su parte, crecieron un 6% en este período.
- Las importaciones argentinas totales crecieron cerca del 2% en los primeros cinco meses de 2000, con una lenta aceleración en los últimos dos meses. Para el año se espera un incremento de las compras al mundo del orden del 5,5%-6%.
- Las exportaciones totales de Argentina a Brasil se incrementaron un 13% en el período enero-mayo de 2000, estimuladas por la reactivación de dicha economía. Así, y según fuentes argentinas, el superávit comercial bilateral superó los US\$ 160 millones (en igual período del año anterior había sido de US\$ 119 millones).

## ANEXO

### Evolución comparada de los salarios industriales Argentina-Brasil

Durante 1999 y como consecuencia de la fuerte devaluación del real, el salario medio industrial brasileño cayó un 34,5% -en dólares- ubicándose así en un nivel un 9% más bajo que al inicio del Plan Real. Cabe señalar que un cambio de esta magnitud afectó en forma sustantiva el mapa de competitividad relativo en la subregión.

Sin embargo, una lectura alternativa del mismo fenómeno conduce a observar que dicha devaluación compensó el incremento -medido en dólares- del 40% observado en los salarios del sector industrial a lo largo del período 1994-1998.

En Argentina, por su parte, el salario medio en dólares del sector manufacturero disminuyó casi un 1% en el último año, continuando una tendencia de lenta pero sostenida caída evidenciada desde 1994. En efecto, en el período 1994-1998, el ingreso de los salarios del sector disminuyó en promedio un 6,6%.

De este modo, el salario medio industrial en dólares era hacia fines de 1999 un 9,1% y 7,4% más bajo en Brasil y Argentina -respectivamente- que el registrado durante el año 1994.

En este escenario general, es interesante observar que la fuerte alteración de los salarios relativos de Argentina y Brasil luego de la devaluación, no ha sido homogénea a lo largo del complejo industrial. Así, en algunos sectores como en la fabricación de productos químicos, muebles y productos alimenticios, el diferencial de salarios aumentó en promedio un 39% en sólo un año. En el otro extremo, en las actividades gráficas y textiles, los productos del caucho y el material de transporte, dicho diferencial creció un 27%.

### SALARIOS MEDIOS INDUSTRIALES EN ARGENTINA Y BRASIL

Evolución comparada a lo largo del último año

Actividad	Variación 1998-1999 (en %)	
	Argentina	Brasil
Metalurgia	-3,4	-33,7
Metalmecánica	0,9	-33,8
Material eléctrico	1,5	-33,4
Material de transporte	-5,3	-33,7
Madera	1,1	-34,5
Muebles	4,5	-33,4
Papel y cartón	1,9	-34,3
Caucho	-9,6	-35,8
Química	6,3	-34,2
Plásticos	-0,9	-34,0
Textil	-4,5	-34,1
Vestimenta	-2,8	-34,1
Productos alimenticios	2,9	-34,6
Editorial y gráfica	-9,0	-33,5
<b>Total Industria Manufacturera</b>	<b>-0,9</b>	<b>-34,5</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC e IBGE.

## C. La inversión extranjera

### *Tendencias generales de la IED en los países en desarrollo*

El flujo total de inversión extranjera directa (IED) registró durante 1999 un nuevo récord, al alcanzar los US\$ 827.000 millones. Este monto superó en más de un 25% a los US\$ 600.000 millones desembolsados durante el año previo.

Los flujos de capitales ingresados en América Latina en concepto de IED superaron en 1999 -y por primera vez en la década- a los destinados a la región asiática. Así, mientras en América Latina las inversiones extranjeras sumaron cerca de US\$ 100.000 millones a lo largo del último año, las destinadas a las economías asiáticas ascendieron a poco menos de US\$ 85.000 millones. Por otra parte, América Latina resultó ser la región en la que más crecieron las IED durante 1999, observando un incremento del 33% respecto de 1998.

Con este creciente dinamismo, América Latina culminaba la década de los noventa acumulando un ingreso neto de capitales en concepto de IED de US\$ 400.000 millones, movimiento sin precedentes en la región. En este sentido, la experiencia de la región en el último decenio responde tanto a las propias reformas estructurales de los países que la conforman -que abrieron nuevas e importantes oportunidades de negocios, en un contexto económico y político relativamente más estable que el de décadas pasadas-, como a un movimiento mundial de capitales de riesgo mucho más expresivo en relación a las economías emergentes.

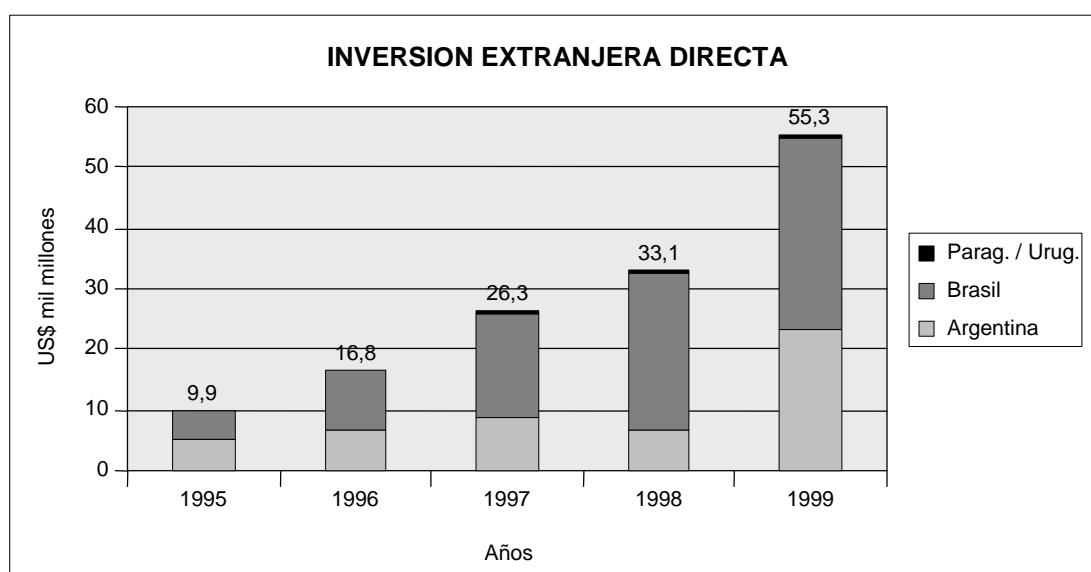
Pero a diferencia de lo acontecido en los años cincuenta, sesenta y setenta, buena parte de estas nuevas entradas de capitales se vieron estimuladas por las fusiones y adquisiciones de empresas, fenómeno coincidente con las tendencias internacionales. No obstante ello, si bien entre 1998 y 1999 este tipo de operaciones alcanzó en toda América Latina unos US\$ 75.000 millones, dicho volumen es aún reducido en términos internacionales, representando apenas el 6% de las operaciones realizadas a nivel mundial en ese período.

Se destaca en este último período el dinamismo observado por las fusiones y adquisiciones de empresas en el segmento de los servicios, en general con inversiones asociadas a la compra de activos de empresas privatizadas en las áreas de telecomunicaciones, producción y distribución de energía eléctrica, agua y cloacas, etc. También existieron importantes negocios materializados por esta vía en los sectores primario, industrial y de comercio.

Recientemente, han cobrado significado las operaciones de fusiones y adquisiciones en el negocio de Internet, en las que han tenido una participación importante los fondos de inversión extranjera. Así, por ejemplo, durante el primer cuatrimestre de 2000 cerca del 7% de la IED ingresada en Brasil tuvo como destino este tipo de actividades.

### *La IED en el MERCOSUR durante 1999*

A lo largo de 1999 y en medio de la crisis económica subregional más importante de la década, los flujos de capitales ingresados en el MERCOSUR en concepto de inversión extranjera directa continuaron profundizando su dinamismo, alcanzando los US\$ 55.000 millones. Este monto superó en dos veces y media el promedio de ingresos por este concepto del último quinquenio, resultando ser al mismo tiempo un 67,5% superior al registrado durante 1998.



Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD, CEPAL y fuentes nacionales.

La mayor participación de los capitales internacionales de riesgo en la subregión durante el último año ha estado determinada en buena medida por el fuerte crecimiento de la IED en Argentina. En efecto, este país explicó durante 1999 el 75% del incremento de la IED dirigida al MERCOSUR.

#### EVOLUCION RECIENTE DE LA IED EN EL MERCOSUR

	Variación 1998-1999 (US\$ mil millones)	Contribución (%)
Argentina	16,7	74,9
Brasil	5,4	24,2
Paraguay / Uruguay	0,2	0,9
<b>MERCOSUR</b>	<b>22,3</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD, CEPAL y fuentes nacionales.

El dinamismo de la inversión extranjera en Argentina es explicado en su mayor parte por la operación mediante la cual la empresa española Repsol adquirió YPF, principal empresa del país con ventas anuales superiores a los US\$ 5.500 millones y activos por más de US\$ 13.000 millones. Esta sola operación representó más del 55% de la IED ingresada a este país a lo largo del año 2000, ubicándolo en el segundo lugar del *ranking* de economías sudamericanas destinatarias de inversión extranjera directa.

Durante el último año en Argentina, también tuvieron una destacada *performance* en términos de atracción de capitales extranjeros las actividades ligadas a la infraestructura (+5%), a las industrias químicas y petroquímicas (+49%) y a la producción de alimentos (+75%). Por el contrario, sufrieron importantes contracciones las inversiones destinadas a las actividades financieras (-25%) y a la industria automotriz (-47%).

La IED en Brasil, por su parte, superó la barrera de los US\$ 30.000 millones durante 1999, siendo así el principal receptor de fondos internacionales de América Latina. Los sectores más dinámicos a lo largo del



año fueron los servicios públicos y financieros, las telecomunicaciones y la industria química. Este conjunto de actividades, que representa el 40% de la inversión extranjera ingresada al país, ha sido responsable de casi todo el incremento de US\$ 5.400 millones observado por la IED durante 1999.

A escala subregional, la IED ingresada durante 1999 ha contribuido a promover prácticamente todas las actividades productivas del MERCOSUR.

### IED EN EL MERCOSUR: DISTRIBUCION POR SECTORES 1999

Sectores	Porcentajes
Petróleo y gas	24
Telecomunicaciones	15
Industria Química	10
Servicios Financieros	8
Infraestructura	7
Industria Automotriz	6
Comercio	5
Industria Alimenticia	4
Otros	21

Fuente: Elaboración propia en base a CEP y *Gazeta Mercantil*.

De este modo, el MERCOSUR ha culminado la década de los noventa acumulando un ingreso de capitales en concepto de IED del orden de los US\$ 156.000 millones (más del 90% de este monto ha sido ingresado en los últimos cinco años). Más allá de la importancia de estos flujos para el desarrollo productivo de la subregión, han adquirido un particular significado como proveedores de divisas de largo plazo -y por ende de mayor estabilidad relativa- en economías especialmente dependientes de los fondos externos.

#### *Perspectivas para el año 2000*

- De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Economía de Argentina (Centro de Estudios para la Producción - CEP), la inversión de empresas extranjeras en dicho país -tanto en vías de ejecución como programadas o anunciadas- se espera alcance durante el presente año unos US\$ 11.500 millones, cifra que si bien supone una importante caída respecto a los excepcionales valores alcanzados en 1999 -*take over* de YPF mediante- sigue manteniendo a Argentina como uno de los principales receptores de IED entre los países en desarrollo.
- Estados Unidos aparece como el primer país inversor (38% del total), seguido por España (22%), Italia (8,8%), Francia (7,5%) y Canadá (6,9%). Desde el punto de vista sectorial, se espera que casi la mitad de esta inversión sea destinada a sectores de infraestructura -donde se destacan las comunicaciones- un 25% a la industria manufacturera (en especial las ramas alimenticias y automotriz) un 12,5% a comercio y servicios y el resto a actividades extractivas y del sector financiero.
- En el caso de Brasil, estimaciones del Gobierno ubican a los ingresos en concepto de IED para el año 2000 en torno de los US\$ 25.000-30.000 millones. De ese total, alrededor de un 36% estaría determinado por la inversión en infraestructura -donde la mitad sería destinado a telecomunicaciones- un 8% al sector financiero, un 5% a la industria química y un 7% a la actividad relacionada con Internet, nuevo "*hot sector*" para la inversión de capitales extranjeros.

## PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS DEL MERCOSUR

		ARGENTINA					BRASIL					PARAGUAY					URUGUAY				
		1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
<b>NIVEL DE ACTIVIDAD</b>																					
PIB -Total	(US\$ mil millones)	243,2	256,6	277,4	288,2	281,9	705,4	775,4	804,1	776,6	761,0	9,0	9,7	9,6	8,6	8,5	18,0	19,1	19,8	20,5	20,1
PIB -Total	(% variación anual)	-2,8	5,5	8,1	3,9	-3,0	4,2	2,8	3,7	0,0	0,8	4,7	1,3	2,6	-0,4	-2,4	-1,8	5,3	5,1	4,5	-3,4
Producción industrial	(% variación anual)	-6,7	5,2	10,2	0,8	-6,9	1,8	1,8	3,9	-2,3	-1,6	3,0	-2,2	-0,2	0,9	0,0	-3,1	4,8	5,6	2,4	-9,9
Inversión interna bruta fija	(% del PIB)	18,3	18,9	20,6	21,1	18,9	20,6	20,5	21,5	20,8	16,9	23,9	23,6	26,0	22,9	19,3	17,9	16,6	16,8	18,5	16,7
Tasa de desempleo	(%)	16,6	17,3	13,7	12,4	13,8	4,6	5,4	5,7	7,6	6,3	5,3	8,2	10,6	15,8	16,0	10,3	11,9	11,5	10,2	11,4
<b>PRECIOS Y TIPOS DE CAMBIO</b>																					
IPC	(% variación dic./dic.)	1,6	0,1	0,3	0,7	-1,5	22,0	9,1	4,3	2,5	6,3	13,4	9,8	6,2	14,6	5,4	35,4	24,3	15,2	8,6	5,3
Tipo de cambio nominal	(% variación dic./dic.)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,8	7,1	7,4	8,3	48,0	2,8	6,7	8,7	16,9	19,4	26,5	22,7	15,2	8,1	7,9
<b>SECTOR PUBLICO Y TASAS DE INTERES</b>																					
Déficit (-) del sector público	(% del PIB)	-2,3	-3,2	-2,0	-2,1	-3,8	-7,0	-5,9	-6,3	-8,1	-10,1	-0,3	-0,8	-0,3	-1,0	-3,3	-1,2	-1,1	-1,0	-0,8	-2,8
Tasa de interés pasiva	(% al año)	9,5	6,2	6,6	6,8	6,9	53,1	27,1	24,7	28,6	25,2	15,8	12,8	8,8	6,7	10,2	38,2	28,1	19,6	15,1	14,2
<b>SECTOR EXTERNO Y BALANZA DE PAGOS</b>																					
Exportaciones	(% variación anual)	32,4	17,3	11,2	0,0	-11,8	6,8	2,7	11,0	-3,5	-6,1	12,0	13,5	27,6	-17,1	-32,8	12,2	13,8	13,7	1,6	-18,9
Importaciones	(% variación anual)	-6,8	17,9	28,3	3,1	-18,7	50,0	7,5	15,1	-5,9	-14,7	29,3	-0,9	12,0	-19,8	-30,6	4,3	15,9	11,9	2,5	-11,8
Exportaciones	(US\$ mil millones)	20,3	23,8	26,4	26,4	23,3	46,5	47,7	53,0	51,1	48,0	0,9	1,0	1,3	1,1	0,7	2,1	2,4	2,7	2,8	2,2
Importaciones	(US\$ mil millones)	20,1	23,7	30,5	31,4	25,5	49,6	53,3	61,3	57,7	49,2	3,1	3,1	3,5	2,8	1,9	2,9	3,3	3,7	3,8	3,4
Balanza Comercial	(US\$ mil millones)	0,1	0,0	-4,0	-5,0	-2,2	-3,1	-5,5	-8,4	-6,6	-1,2	-2,2	-2,1	-2,1	-1,7	-1,2	-0,8	-0,9	-1,0	-1,0	-1,1
Déficit de Cuenta Corriente	(US\$ mil millones)	-4,9	-6,5	-12,0	-14,7	-11,5	-17,8	-24,3	-33,3	-35,1	-32,7	-0,5	-0,7	-0,8	-0,7	-0,4	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5
Déficit de Cuenta Corriente	(% del PIB)	-2,0	-2,5	-4,3	-5,1	-4,1	-2,5	-3,1	-4,2	-4,5	-4,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-1,2	-1,2	-1,6	-2,1	-2,5
Inversión extranjera directa	(US\$ mil millones)	5,3	6,5	8,8	6,5	23,2	4,3	9,9	17,1	26,1	31,5	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3
Deuda externa total bruta	(US\$ mil millones)	110,0	125,4	138,5	148,1	155,4	159,3	179,9	192,9	235,1	240,0	1,3	1,3	1,4	1,6	2,1	6,3	6,4	6,9	7,7	8,0
Reservas internacionales	(US\$ mil millones)	17,6	19,3	24,3	26,9	26,4	51,8	60,1	51,4	44,6	36,3	1,1	1,1	0,8	0,9	1,0	1,8	1,9	2,1	2,4	2,4

Fuentes: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía, INDEC y CEI de Argentina, Banco Central, FUNCEX, Ibgc, F. G. Vargas de Brasil, Banco Central de Paraguay, Banco Central de Uruguay, J. P. Morgan y Lehman Brothers.

## CAPITULO II. CONFLICTOS COMERCIALES Y SECTORIALES

A lo largo del último año y medio, el MERCOSUR fue testigo de numerosos incidentes y disputas internas relacionados con el acceso a los mercados que entre fines de 1998 y fines del primer trimestre de 2000 pusieron a los dos socios mayores en un estado casi permanente de conflicto.

Elementos y factores de diferente índole contribuyeron a reforzar y retroalimentar las nuevas y viejas tendencias hacia el choque de intereses entre los actores comerciales de ambos países. Algunos de ellos vinculados a cuestiones de tipo estrictamente coyuntural-macroeconómica, como ser:

- La fuerte contracción de la demanda interna en los cuatro países y -consiguientemente- el achicamiento del mercado potencial para las empresas que operan en la subregión.
- La drástica caída en los precios internacionales de numerosos *commodities* y bienes transables, y -a partir de ello- el deterioro de los márgenes de rentabilidad de numerosas actividades.
- La situación de fuerte crisis económica y social por la que atravesaron varias economías subregionales, particularmente aquellas vinculadas a la mono producción de *commodities* agropecuarios.
- La brusca alteración de las paridades cambiarias bilaterales y sus efectos esperados sobre la magnitud y/o la dirección de las corrientes comerciales intrasubregionales.

El efecto de estos fenómenos fue sin dudas potenciado por la acción de otros factores, más vinculados con cuestiones de tipo estructural. Cabe señalar entre ellos:

- La definitiva eliminación -a principios de 1999- de los aranceles residuales al comercio entre Argentina y Brasil, fenómeno que afectó particularmente a los sectores tradicionalmente "sensibles" del intercambio bilateral.
- El efecto de cambios estructurales acaecidos a lo largo de los años precedentes en el mapa productivo subregional, que comenzaron a cuestionar los anteriores "roles comerciales esperados" de los diferentes socios (cabe señalar entre ellas al auge de la lechería en Argentina, el crecimiento de la producción arrocerá en el Sur de Brasil o los incrementos de productividad en el complejo avícola brasileño).
- Los preexistentes -y aún irresueltos- vacíos jurídicos e institucionales del MERCOSUR, particularmente en relación con los mecanismos de "escape" o cláusulas de emergencia generales o sectoriales.

Adicionalmente a ello y desde una perspectiva más vinculada con las negociaciones y la política, puede señalarse que si a lo largo de los años que siguieron a Ouro Preto, la sobrevaluación del real y, consiguientemente, los temores a que una devaluación en Brasil generara un caos regional habían legitimado de algún modo la permanencia de algunos regímenes regulatorios sectoriales y mecanismos financieros de "zona gris" en dicho país, la alteración de la paridad cambiaria de enero de 1999 daba sustento a las demandas de los sectores "más combativos" de los Gobiernos y del sector empresarial de los restantes países socios. Así, mientras que algunos conflictos que ya se habían hecho manifiestos a lo largo de los años previos tendían a agravarse, otros factores de tensión, que hasta ese entonces se habían mantenido latentes o bien habían sido exitosamente procesados por las respectivas autoridades, se transformaron en abiertas disputas entre las partes.

De este modo, el paulatino pero sostenido deterioro de los indicadores sociales y laborales evidenciado a lo largo de 1999 en toda la subregión, devino en un fuerte incremento de las presiones y demandas

sectoriales sobre funcionarios y Gobiernos políticamente debilitados en pos de dificultar el escenario negociador a través de la imposición unilateral de medidas comerciales restrictivas generales o sectoriales que pudieran dar algún tipo de alivio a algunos de los sectores más afectados por la caída de la demanda. De este modo, y a partir de diferentes tipos de argumentaciones -que iban desde la invocación a reglamentaciones sanitarias o técnicas hasta la existencia de prácticas de *dumping* o de subsidios a la producción o la exportación- el sucesivo estallido de diferentes tipos de conflictos y disputas relacionadas con el acceso a los mercados fue la característica distintiva de la etapa que va de principios de 1999 a fines del primer trimestre del año 2000, momento en el cual una parte importante de tales diferendos fueron entrando en vías de resolución, al tiempo que se evidenciaba un mejoramiento en las condiciones macroeconómicas y del comercio exterior de la subregión.

#### **A. Los dos grandes conflictos "horizontales" de 1999 y 2000**

A lo largo de su corta existencia, el MERCOSUR atravesó por varios episodios de crisis profunda. Pero si a lo largo de los cuatro años que van del Protocolo de Ouro Preto a fines de 1998 las controversias entre los dos principales socios aparecían como fenómenos relativamente aislados dentro de una sucesión de acuerdos y entendimientos en temas diversos -o bien podían ser entendidos como una consecuencia del rápido crecimiento del proceso de integración y de la multiplicación de los negocios, los flujos de intercambio y los intereses en juego-<sup>2</sup> la situación de la nueva fase era bien diferente.

La sucesión de choques comerciales e "incidentes" políticos generados a partir de la devaluación brasileña de enero de 1999 se insertaba en un escenario ya signado por el malhumor generado por la crisis recesiva, la drástica contracción del comercio intrazona y el estancamiento o parálisis por la que el proceso negociador venía atravesando desde al menos dos años atrás.

En este escenario, dos incidentes acaecidos a lo largo del período bajo análisis marcaron sendos picos de la tensión entre Argentina y Brasil: (i) el conflicto derivado de la unilateral decisión del Ministerio de Economía de Argentina de reglamentar el mecanismo de salvaguardias de la ALADI a fines de julio de 1999 y consiguientemente la implícita amenaza de utilizarlas en el ámbito subregional; y (ii) los debates y cuestionamientos respecto del presente y el futuro del MERCOSUR surgidos en diferentes ámbitos del quehacer político y empresarial de Argentina entre enero y febrero de 2000, particularmente en relación con una supuesta "fuga" de empresas -e inversiones- hacia Brasil.

A este respecto, y en la idea que el análisis retrospectivo de dichos episodios puede aportar algunos elementos útiles a efectos de la mayor y mejor comprensión de la problemática actual y futura del proceso de integración, se efectúa a continuación un rápido repaso de estos dos episodios.

##### *Invierno de 1999: La "batalla" de las salvaguardias*

A poco de iniciado el segundo semestre de 1999, las incipientemente favorables señales generadas hacia fines del período anterior en el ámbito subregional se desvanecieron rápidamente. De este modo, si el positivo cambio de expectativas respecto del futuro de la economía brasileña, la conclusión de la negociación entre Brasil y los países andinos dentro de un formato "MERCOSUR-compatible" y los resultados razonablemente satisfactorios de la Cumbre de Presidentes de Europa-América Latina/Caribe realizada en Río de Janeiro a fines de junio habían dado espacio para pensar en una etapa de mayores

---

<sup>2</sup> Uno de los principales negociadores argentinos de aquel entonces interpretaba dichos conflictos como parte de una "paradoja del éxito", de acuerdo con la cual el avance del proceso de integración iba incorporando paulatinamente al libre comercio subregional a numerosos sectores y actividades que históricamente se habían mantenido al margen de la influencia del resto de los países de la subregión, situación que generaba transitorios episodios de resistencia o bien de oposición al avance del proceso. De este modo, era un resultado natural que el mayor volumen de negocios en la subregión se tradujera en mayor cantidad de conflictos.

entendimientos entre los dos socios principales, un oscuro panorama comenzó rápidamente a ocupar una parte cada vez más amplia del horizonte.

Así, los sucesivos indicadores macroeconómicos argentinos mostraban que la caída en el nivel de actividad seguía profundizándose y que la crisis estaba siendo mucho más aguda que lo originariamente esperado, fenómeno que se traducía en un estrechamiento en el margen de maniobra del gobierno para hacer frente a los reclamos y las demandas de las ramas productivas más afectadas por la caída de las ventas internas y del nivel de actividad. En este marco, el incremento en los reclamos y la presión de los *lobbies* sectoriales -demandantes de medidas tendientes a "aliviar" los efectos de la crisis recesiva- sobre un Gobierno crecientemente debilitado por la definitiva entrada en la etapa final de su mandato, generaba diferentes opiniones y perspectivas por parte del propio elenco de los negociadores argentinos, al tiempo que alimentaba la "imaginación" y la búsqueda de propuestas y alternativas "creativas" por parte de analistas económicos y consultores empresariales.<sup>3</sup>

Paralelamente a ello, la crisis económica por la que seguía atravesando la economía brasileña se manifestaba en el notorio debilitamiento interno de la figura del Presidente Cardoso -cuya popularidad alcanzaba por este tiempo los niveles absolutos y relativos más bajos de su gestión- situación que devenía en un recambio del Gabinete de Ministros y en una crisis política en el seno de la coalición gubernamental.

En este escenario, la decisión de la Secretaría de Industria de Argentina de no excluir a Brasil en una medida de salvaguardia impuesta para el sector textil hacia mediados del mes de julio generaba un indisimulado desagrado en el gobierno de dicho país,<sup>4</sup> que amenazaba públicamente con recurrir técnicamente la medida ante la OMC y con efectuar adicionalmente una presentación ante el Tribunal Arbitral del MERCOSUR por considerarla incompatible con el esquema de unión aduanera.<sup>5</sup>

Pero más allá de cuestiones y casos puntuales, los dos principales socios parecían realizar lecturas bien distintas de la crisis subregional y sus implicancias. En Brasil la sensación predominante era que Argentina entorpecía el espacio negociador como forma de tratar de defender "a costa de Brasil" su esquema cambiario, fuertemente golpeado a partir de la devaluación del real. Esta lógica conducía a la conclusión que la mayor parte de los problemas que sufría el MERCOSUR podían resolverse automáticamente si Argentina decidía "copiar" la receta brasileña y adoptar un patrón de cambio más flexible. Y que, en el caso contrario, Brasil no tenía por que cargar con las restricciones derivadas de la "obstinada" preferencia argentina por el sistema de convertibilidad.<sup>6</sup> En este marco, el viejo problema de las disputas interregionales brasileñas también contribuía a agitar las caldeadas aguas del MERCOSUR, cuando el influyente senador nordestino Antonio Carlos Magalhaes afirmaba que "el MERCOSUR es útil, pero debe ser repensado", y que "todos los países que integran el bloque han sacado ventajas de Brasil" (*Folha de São Paulo*, 18/7/99).

En igual sentido, los principales medios de prensa brasileños comenzaban a reflejar una cada vez más virulenta corriente de opinión "MERCOSUR-refractaria", que entendía los nuevos conflictos comerciales con

---

<sup>3</sup> A este respecto, cabe destacar que durante los primeros meses de 1999 las columnas de opinión de los principales diarios argentinos daban lugar a un intercambio de opiniones y posiciones entre importantes analistas y especialistas en comercio exterior e integración acerca de la aplicabilidad y/o la viabilidad jurídica de las salvaguardias ALADI en el marco del MERCOSUR, las que eran entendidas como "un instrumento no ideal, pero sí válido y razonable, especialmente si fracasan los acuerdos sectoriales voluntarios".

<sup>4</sup> "Nos vemos obligados a decir que no aceptamos esa medida, que vulnera el Tratado de Asunción y abre precedente para que cualquier socio del bloque haga lo mismo", declaraba el Secretario de Comercio Exterior brasileño Mario Marconini (*Ambito Financiero*, 14/7/99).

<sup>5</sup> Para un mayor detalle respecto del estado de situación de las discusiones generales sobre el tema de la aplicabilidad de los instrumentos de defensa comercial que sean OMC-compatibles al comercio intrazona, véase el Capítulo III de este Informe.

<sup>6</sup> Un buen ejemplo de este análisis puede hallarse en la nota editorial del *Journal do Brasil* del 14-10-99.

Argentina (imposición de una salvaguardia sobre el sector textil y de restricciones al ingreso de calzado y algunos productos eléctricos y electrónicos, a los que se agregaban los problemas con la carne de pollo y el nunca resuelto conflicto azucarero), como parte de una inaceptable estrategia de este país tendiente a tratar de ganar terreno en detrimento de su socio mayor, la que debía ser combatida y resistida.

Así, mientras la revista *Epoca* de Brasil interpretaba el conflicto del calzado como "Un no más de los argentinos", un editorial del influyente *Folha de São Paulo* hacía público, a mediados de julio de 1999, su escepticismo sobre el futuro del proceso, al señalar que "Nunca el proyecto de integración del Cono Sur estuvo tan próximo del agotamiento que ahora. (...) Tal vez la desintegración del proceso sea mejor para Brasil que la consecuencia insostenible de concesiones a los argentinos que el Gobierno viene realizando en los últimos años" (*Folha de São Paulo*, 15/7/99).

Desde Argentina, en cambio, el problema era percibido como que Brasil pretendía actuar como si nada hubiese sucedido y desentenderse por completo de los efectos que la alteración de su paridad cambiaria había traído aparejados sobre el resto de la subregión, ofreciendo únicamente una poco precisa disposición para analizar alternativas para algunos casos puntuales. De igual modo, diferentes analistas y agentes económicos entendían que la devaluación del real había derribado el último argumento que podía esgrimir Brasil para mantener algunos subsidios sectoriales y regímenes distorsivos de la competitividad subregional, los que en el nuevo escenario ya no tenían porqué ser tolerados por los restantes socios.

El argumento brasileño se basaba tanto en una cuestión de principios,<sup>7</sup> como en el hecho de que aún luego de la devaluación del real las ventas del país hacia el resto de los socios seguían mostrando caídas del orden del 20% al 30% interanual, las que resultaban aproximadamente similares tanto en el caso de las importaciones como las exportaciones, fenómeno que desmentía así los temores argentinos a una avalancha de importaciones desde Brasil.

En síntesis, el escenario reinante en Argentina hacia el tercer trimestre de 1999 combinaba la mayor recesión de la década, la dramática contracción de las exportaciones intra y extrazona, la latente amenaza de la invasión comercial brasileña y las cada vez más abiertas presiones y reclamos sectoriales sobre el Gobierno en relación con el comercio exterior en general y el del MERCOSUR en particular.

De este modo se iba generando un creciente clima de "malhumor" respecto del mercado subregional, fenómeno en el que tampoco estaban ausentes los planteos que sugerían desandar parte del camino trazado en los años precedentes. Así, algunos importantes analistas y ex-funcionarios argentinos reclamaban públicamente -y en el marco de importantes foros económicos y financieros- abandonar la ambiciosa pero poco realista idea de la Unión Aduanera y aceptar en su reemplazo un más modesto esquema de zona de libre comercio, que proporcionaría mayores posibilidades y más flexibilidad para el uso por parte del país de herramientas de política comercial, que pudieran contribuir a la superación de la crisis.

Así, y en el marco del estrecho margen de maniobra del que ambos gobiernos disponían para hacer frente a sus respectivas problemáticas internas, la falta de acuerdo entre los países respecto del recurrente tema de las salvaguardias para el comercio intrazona -y las bajas perspectivas de que la vía de la negociación bilateral o intrabloque pudiera conducir a resultados concretos a este respecto- motivó que hacia fines de julio de 1999 el Ministerio de Economía argentino decidiera "jugar fuerte" e impulsara decididamente -aún contra la posición de la Cancillería<sup>8</sup> la reglamentación de la Res. 70/87 de la ALADI, bajo el

---

<sup>7</sup> "...luego de cumplimentadas las etapas de transición y adecuación, esta debe ser un área de comercio libre entre los países socios. Si aceptamos nuevos regímenes de excepción, todo el proceso queda desvirtuado y pierde su sentido", declaraciones de José Botsfago (*Clarín* 17/3/00).

<sup>8</sup> Es interesante destacar a este respecto que mientras que a lo largo del primer semestre de 1999 la Cancillería mantuvo su abierta oposición a la "estrategia ALADI", fue la Secretaría de Industria la que impulsó decididamente la vía unilateral, en la idea de que sólo a través de dicho camino sería posible obligar a la parte brasileña a una negociación tendiente a buscar soluciones para los sectores sensibles.

argumento de que "los Tratados del MERCOSUR nada dicen en forma clara sobre la aplicación de salvaguardias" y que "para llenar ese vacío legal se adopta nacionalmente la Res. 70 de la ALADI" (Felix Peña, *El Cronista*, 27/7/99).

De este modo, y aunque la normativa no tenía efectos inmediatos ni concretos sobre ningún sector en particular, Argentina dejaba abierta la posibilidad de disponer la aplicación de salvaguardias a las importaciones provenientes de Brasil o cualquier otro país de la subregión. En este sentido, si a lo largo de los años recientes -y particularmente de los primeros meses de 1999- los funcionarios brasileños habían manifestado reiteradamente su enérgico y completo rechazo a la posibilidad de negociar un régimen de este tipo en el ámbito del MERCOSUR, la unilateral decisión de Argentina implicaba una apuesta ofensiva y de imprevisibles consecuencias.

### **El Régimen de Salvaguardias Comerciales en los Acuerdos de la ALADI**

El régimen para la aplicación de las medidas de salvaguardias previsto en la Res. 70 del Comité de Representantes de la ALADI (CR 70) es aplicable en el marco de los acuerdos de alcance parcial celebrados dentro de dicho esquema, teniendo asimismo "carácter general y supletorio" para aquellos acuerdos bilaterales en los que no se hayan incluido normas específicas en dicha materia.

Dichas salvaguardias deben tener como objetivo corregir desequilibrios de la balanza de pagos o situaciones en las que las cantidades importadas desde otros países de la ALADI "causen o amenacen causar perjuicios graves" a los productores nacionales de bienes similares o competitivos. En todos los casos la salvaguardia -que tiene una vigencia de un año, con la posibilidad de prorrogarla por otro año- se aplica de modo unilateral, estableciéndose únicamente un sistema de notificación y consultas con la parte afectada. En la primera de las situaciones previstas -desequilibrios de la balanza de pagos- puede aplicarse contra cualquiera de los miembros de la ALADI, excepto a los de menor desarrollo relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay). Por otra parte, el país importador está obligado a comprometerse a ir atenuando progresivamente los efectos de la medida, cuando "mejoren las condiciones que la motivaron". En cambio, en los casos en los que se invoca un perjuicio grave o amenaza de perjuicio grave por causas atribuibles al aumento de las importaciones, la excepción a favor de los países de menor desarrollo relativo es más tenue.

La medida puede aplicarse tanto de oficio como a pedido de los productores. Así, el país actuante debe establecer unilateralmente un cupo -dentro del cual se mantienen las preferencias y demás condiciones oportunamente establecidas en el Acuerdo de Alcance Parcial- el cual deberá ser revisado en conjunto con los países afectados dentro de los 60 días. Pero aún en el caso en que no se alcanzara finalmente un acuerdo tendiente a mejorar las condiciones de acceso para los países afectados, el país importador podrá decidir igualmente el mantenimiento de la medida.

Como la Res. 70 de la ALADI establece solamente un marco general para la aplicación del régimen pero no define los conceptos de daño ni de amenaza de daño (ni los procedimientos requeridos para probarlo), los países deben establecer el sistema y los mecanismos administrativos a partir de los cuales el sistema tendrá vigencia en cada uno de ellos. En este escenario, el sistema de salvaguardia reglamentado por Argentina a fines de julio de 1999 -es decir doce años después de su existencia- a través de la Resolución del Ministerio de Economía N° 911/99 no tenía efectos comerciales inmediatos *per se* ni se dirigía específicamente a ningún sector o producto en particular, sino que habilitaba en forma genérica a dicha dependencia a proceder a la aplicación de medidas restrictivas sobre las importaciones provenientes de los restantes miembros de la ALADI, en base a los parámetros establecidos por la normativa anteriormente señalada.

### **Argumentos "a favor" de la aplicabilidad de la Res. 70**

- Es frecuente que los acuerdos preferenciales contengan "cláusulas o válvulas de escape" que, al aumentar la flexibilidad del sistema, promueven su viabilidad y estabilidad en el tiempo. Este tipo de cláusulas, de la que el Acuerdo MERCOSUR como tal no dispone, se encuentra contenida bajo diferentes formatos tanto en la OMC como en la UE o el TLCAN.
- La cláusula de salvaguardia oportunamente incluida en el Tratado de Asunción tenía como objetivo facilitar el funcionamiento del Programa de Liberación Comercial 1991-1994. De este modo, resulta razonable interpretar que los autores del Tratado suponían que a lo largo del período de transición se iba a avanzar no sólo hacia el arancel cero y la eliminación de restricciones no arancelarias, sino también que se iban a alcanzar acuerdos en materia de coordinación de políticas macroeconómicas. Por lo tanto, cuando en enero de 1995 se eliminaron los aranceles intrazona pero no se cumplieron los supuestos que podían justificar la eliminación de la cláusula de salvaguardia establecida en el Tratado de Asunción, quedó en evidencia el problema derivado de la inexistencia de mecanismos de emergencia frente a problemas derivados de la falta de avances en materia de coordinación macroeconómica. De este modo, podría interpretarse que en el MERCOSUR existía un vacío legal, que podría ser cubierto apelando a la ALADI.
- En el marco de situaciones de crisis económica y financiera, es preferible contar con instrumentos aptos para regular y/o "administrar" cooperativa y consensuadamente eventuales desequilibrios comerciales intrazona, particularmente los que puedan ser considerados temporales o pasajeros. En esta lógica, una vez finalizado el período de transición, Argentina reclamó reiteradamente el diseño de algún sistema o mecanismo de este tipo, sin obtener nunca el consenso de parte del mayor socio del bloque.

### **Argumentos "en contra" de la aplicabilidad de la Res. 70**

- El Acuerdo del Alcance Parcial N° 18 suscripto entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para aceptar en el ámbito de la ALADI al Tratado de Asunción, contiene normas específicas en materia de salvaguardias que determinan explícitamente la fecha límite del 31/12/94 para la aplicación de salvaguardias entre los países del MERCOSUR.
- Estas normas prevalecen por sobre el régimen de salvaguardias de la ALADI tanto por su especificidad -ya que son propias del MERCOSUR- como por su temporalidad, ya que el Tratado de Asunción y el Acuerdo de Alcance Parcial N° 18 son posteriores a la aprobación de la Res. 70 de la ALADI.
- Aquellos Acuerdos ALADI en los que las partes han decidido la vigencia de la Res. 70 contienen disposiciones explícitas en tal sentido. Tal es el caso de los Acuerdos celebrados por Argentina con Colombia, Perú y Venezuela.
- Las condiciones para la aplicación de salvaguardias en el MERCOSUR hasta el 31/12/94 eran mucho más rigurosas y exigentes que las establecidas por la Res. 70 de la ALADI. Por ello, de aceptarse su aplicabilidad en el ámbito del MERCOSUR se estaría aceptando la vigencia de un régimen menos restrictivo para la etapa de consolidación de la Unión Aduanera que el que rigió durante la transición, lo que implica un abierto contrasentido jurídico y económico.
- En las negociaciones previas a los acuerdos de Ouro Preto, Argentina insistió en la necesidad de prorrogar el régimen de salvaguardias intrazona, posición que nunca fue acompañada por los demás socios, argumentando que la aplicación de tal instrumento había sido pensada para contrapesar los efectos no deseados del cronograma de desgravación arancelaria. Como contrapartida, fue aprobado un Régimen de Adecuación tendiente a facilitar la paulatina incorporación de determinados sectores sensibles al libre comercio intrazona, que de acuerdo al calendario oportunamente negociado por las partes caducó para Argentina y Brasil a principios de 1999 y a principios de 2000 para Paraguay y Uruguay.



El solo anuncio de la medida por parte del Gobierno argentino produjo inmediatas y serias tensiones hacia adentro del bloque, en el marco de un clima de relaciones bilaterales ya alteradas a partir de la decisión del ala política del Gobierno argentino de gestionar su ingreso a la Organización del Tratado de América del Norte (OTAN) como miembro pleno, rompiendo así -cuanto menos parcialmente- con dos años de inéditos avances en materia de entendimientos tendientes a la formulación de una política común de seguridad regional.<sup>9</sup>

En otras palabras, si la salvaguardia textil -aplicada por Argentina en el marco de los Acuerdos OMC- podía ser interpretada como un tema de conflicto o de controversia entre los países, la reglamentación de la Res. 70 de la ALADI aparecía como un desafío imposible de soslayar. Así, luego que el propio Presidente Cardoso afirmara que "hay ciertas reglas que no pueden ser sobrepasadas" (*La Nación*, 29/7/99) y el Subsecretario Graça Lima manifestara que "la decisión argentina está desprovista de amparo legal y hiere el espíritu de unión aduanera" (*El Cronista*, 27/7/99), las asperezas alcanzaron su punto máximo cuando a los pocos días Itamaraty anunció públicamente su voluntad de suspender su participación en todas las negociaciones del MERCOSUR hasta tanto el Gobierno argentino anulara la reglamentación referida, o bien excluyera explícitamente a sus socios de la posibilidad de la aplicación de la medida. Así, la crisis interna llegaba a su punto de máxima tensión en toda la década, hecho que aparecía reflejado en los principales medios gráficos y de prensa internacionales.

En este escenario, la tensión política llegó a un límite y luego que el propio Presidente argentino hiciera un imprevisto -y fuera de agenda- viaje a Brasilia a efectos de encontrarse personalmente con su par brasileño, el Gobierno argentino dio marcha atrás y precisó los alcances de la reglamentación de las salvaguardias ALADI, excluyendo de ese modo a los países del MERCOSUR de su aplicación. De este modo, y no sin importantes costos políticos internos, el Gobierno argentino daba un explícito paso atrás al tiempo que el propio Ministro Roque Fernández admitía que "esto no se hizo para tomar ninguna medida de protección inmediata, pero sí para alertar que existe un problema y que hay que trabajar en él" (*El Cronista*, 29/7/99). Paralelamente a ello, se convocaba de urgencia a una Reunión Extraordinaria del GMC y el CMC a efectos de recuperar el diálogo y buscar salidas alternativas para la crisis subregional.

Con posterioridad la Reunión Extraordinaria del GMC y del CMC sólo servía para que cada una de las partes explicitara su diferente posición sobre el controvertido tema, quedando clara la postura brasileña de "rechazar tajantemente" cualquier tipo de herramienta comercial restrictiva de carácter unilateral. Así, mientras que el Ministro argentino Roque Fernández manifestaba que "si no logramos diferenciar el tratamiento que damos a los sectores afectados por una coyuntura desfavorable en relación con aquellos sectores no competitivos e ineficientes de largo plazo, permitiremos que se intensifiquen los reclamos internos de quienes no quieren el MERCOSUR", el Canciller brasileño respondía que "Brasil no está ni en condiciones de examinar medidas que impliquen salvaguardias o la reintroducción de un régimen de adecuación, puesto que se trata de sectores que hace muchos años son sensibles y por ello recibieron oportunamente tratamiento especial".

No obstante ello y en relación con los sectores afectados por problemas puntuales o coyunturales, el Ministro Pedro Malan señalaba pocos días después que "existe disposición del Gobierno brasileño a dar apoyo necesario para que se resuelvan mediante la participación del sector privado". En otras palabras, quedaba claro que Brasil podría estar dispuesto a atender reclamos o demandas sectoriales puntuales, pero en modo alguno aceptaría imposiciones o una negociación "desde una posición de fuerza" por parte de su principal socio subregional.

---

<sup>9</sup> Cabe señalar que todavía estaba latente el malestar que había generado la propuesta de dolarización de la economía argentina, en medio de la etapa más álgida de la crisis brasileña.

Más adelante, y luego que los intentos por lograr acuerdos "más o menos voluntarios" a nivel del sector privado de los dos principales países finalizaran sin resultados concretos, el Ministerio de Economía de Argentina anunciaba la imposición de nuevas exigencias de etiquetado y registro para el ingreso de calzado (Res. 617/99) y -semanas después- para ciertos tipos de papel envasado (Res. 653/99). En ambos casos se trataba de medidas tendientes a restringir el comercio bilateral en sectores tradicionalmente "conflictivos". Si bien en algunas subramas se observaban importantes caídas de precios de importación y/o incrementos en las colocaciones brasileñas, lo concreto y real es que nuevamente se volvía a generar un clima de tensión entre los dos principales países del bloque.

En este marco y luego de una protesta inicial y de una amenaza de accionar a través del mecanismo de solución de controversias del MERCOSUR, el Gobierno de Brasil anunció a mediados de setiembre su decisión de actuar "con reciprocidad", reimponer los requisitos de licencias previas para la importación de cerca de 400 productos de origen argentino que se habían eliminado a principios de año -principalmente en los rubros químicos, alimentos y automotores- y darle "el mismo tratamiento que a otros socios comerciales", al tiempo que se incluía a dicho país en una disposición a partir de la cual la Secretaría de Defensa Sanitaria brasileña debía supervisar la inspección de los establecimientos exportadores, normativa que databa de fines de 1988 pero de la que Argentina había sido expresamente eximida en su momento.

El *climax* de tensión -que incluyó declaraciones del Canciller brasileño en el sentido de que el MERCOSUR se acabaría y de responder con "juego bruto" en el caso que Argentina mantuviera la intención de aplicar restricciones generalizadas a las importaciones brasileñas, y respuestas con acusaciones de "soberbia imperialista" por parte del Vicepresidente de la Unión Industrial Argentina (UIA)- se detuvo finalmente hacia fines del mes de setiembre cuando luego de arduas gestiones oficiales y privadas se lograban acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones tendientes a "ordenar el mercado" entre las cámaras empresarias de Argentina y Brasil de los conflictivos sectores de calzado y papel. En este escenario, Brasil anunciaba la puesta en suspenso de los requisitos de licenciamiento previo para las importaciones provenientes de Argentina de los productos anteriormente indicados. En síntesis, los "nubarrones" volvían a comenzar a desaparecer del horizonte.

Es obvio señalar que tales acuerdos sectoriales distaban de ser la panacea y no implicaban en modo alguno una solución sustentable para los problemas que afectaban a los sectores involucrados, entre otros motivos, porque generaban nuevas dificultades para los sectores ubicados en los eslabones siguientes de la cadena productiva que veían así encarecerse sus insumos,<sup>10</sup> o bien posibles reclamos judiciales de parte de las propias empresas comercializadoras. No obstante ello, en el marco de la compleja problemática planteada a lo largo de los meses precedentes, constituían una respuesta pragmática y racional a efectos de "ganar tiempo" y disipar un importante foco de tensión política entre las partes, propiciando así la descompresión del clima de tensión y la generación de condiciones más propicias para la búsqueda de alternativas sustentables para los sectores en conflicto.

#### *El verano de 2000: "Apunten contra el MERCOSUR"*

Luego del recambio de autoridades acaecido en Argentina hacia fines de 1999, los principales negociadores de los dos socios mayores del bloque se vieron obligados a dejar de lado el receso que tradicionalmente imponen las fiestas de fin de año en este tipo de cuestiones, a fin de hacer frente a una seguidilla de cónclaves bilaterales tendientes a encontrar soluciones tanto para los temas con *dead line* incorporado -tal

---

<sup>10</sup> Cabe señalar entre ellos a los industriales de la confección agrupados en la Cámara Argentina de la Indumentaria (CAI) o los fabricantes de alimentos de la Cámara de Industrias de Productos Alimenticios (CIPA), que reclamaban por los sobrecostos que sus actividades debían soportar por la existencia de restricciones a las importaciones intrazona de productos que son insumos de sus respectivas actividades (tejidos de algodón y azúcar en bruto respectivamente), no existiendo un tratamiento arancelario análogo para las compras al exterior de bienes derivados de dichos insumos (competitivos con su producción).

el caso de la homogeneización de los respectivos regímenes automotrices nacionales, habida cuenta del vencimiento al 31 de diciembre de los esquemas vigentes en Argentina y Brasil- como para tratar de dar respuesta a los temas que desde el segundo semestre de 1999 se habían ido "acumulando" en la carpeta de cuestiones pendientes, a efectos de ser definidos con las autoridades del nuevo Gobierno argentino.

En este escenario, las numerosas definiciones favorables al fortalecimiento político y económico del MERCOSUR explicitadas por los nuevos mandatarios electos en Argentina y Uruguay, sumados a la afinidad ideológico-estratégica existente entre todos los gobiernos de la subregión, contribuían a generar un clima más que propicio para la búsqueda de coincidencias y de nuevos acuerdos en materia económico-comercial. En igual sentido, la desaparición de la agenda bilateral de los dos principales países socios de dos temáticas particularmente irritativas para los funcionarios de Itamaraty y del Planalto -como habían sido a lo largo del complejo año 1999 el intento del Gobierno de Menem de avanzar hacia la dolarización de la economía argentina, a lo que luego se sumó la solicitud de ingreso a la OTAN- eran otros dos elementos que también contribuían a generar un clima de renovada confianza y afinidad entre las partes.

Así, la atractiva idea de definir una agenda mínima tendiente al "relanzamiento" del MERCOSUR -incluyendo dentro de este concepto tanto cuestiones vinculadas con los conflictos sectoriales y los temas "crónicos", como temáticas de más largo aliento, como ser la coordinación macroeconómica, la redefinición de la estructura institucional del bloque o bien el impulso a un plan de obras de infraestructura a nivel subregional- fue rápidamente ganando adeptos entre los negociadores de los dos grandes países socios. Paralelamente a ello y en el marco de inciertos -y ambiguos- indicadores respecto de la esperada reactivación de las economías, los diferentes actores empresariales y políticos se fueron repositando a efectos de hacer frente a las nuevas circunstancias políticas.

De este modo, los sectores productivos afectados -real o potencialmente- por la fuerte crisis recesiva y por la alteración de la paridad cambiaria bilateral, fueron haciendo públicas sus demandas de tratamiento especial al Gobierno argentino, mientras que las autoridades brasileñas anunciaban públicamente una mayor predisposición que en los meses precedentes a dar el visto bueno a la negociación formal o informal de una "cantidad limitada" de entendimientos sectoriales de restricción voluntaria de exportaciones, en tanto y en cuanto se consensuaran explícitamente ciertas pautas de reconversión productiva en el país más débil, que pudiera garantizar tanto la transitoriedad como la utilidad práctica de tales esquemas.<sup>11</sup>

Mientras que por un lado el 23 de enero un informe reservado de la UIA sostenía que "más de 100 empresas radicadas en Argentina han decidido a lo largo del año precedente trasladar total o parcialmente sus actividades hacia Brasil atraídas por los subsidios fiscales y financieros ofrecidos por las diferentes instancias gubernamentales del país vecino", un par de semanas más tarde los principales diarios de Buenos Aires "denunciaban" que la Embajada brasileña en Argentina estaba haciendo circular -a través de Internet y en conjunto con un grupo de empresarios brasileños con intereses en Argentina- una suerte de Guía para el Inversor editada en castellano, en la que se detallaban las ventajas, los requisitos y los beneficios ofrecidos a las empresas interesadas en radicar inversiones en diferentes Estados de dicho país. De este modo, lo que en definitiva no era más que una de las actividades naturales de una Representación Diplomática moderna -como es la facilitación y la promoción de negocios e inversiones en favor de las empresas de su país- era interpretada por no pocos actores de la convulsionada comunidad política y empresarial argentina como un acto de "agresión" u hostilidad de parte del gran vecino sudamericano.

---

<sup>11</sup> A este respecto, el jefe de los negociadores brasileños manifestaba a la prensa argentina hacia fines del mes de marzo que "administrar el comercio no es un retroceso sobre el libre comercio regional si la transición significa mejorar la calidad productiva de Argentina y Brasil" (Declaraciones a *Página 12*, 25/3/00).

En este escenario, la UIA reaccionaba con dureza,<sup>12</sup> al tiempo que el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires criticaba ácidamente la política de atracción de inversiones de los Gobiernos estaduales brasileños (a los que acusaba de adoptar posturas expansionistas y dignas de "bandeirantes") dejando entrever la posibilidad de que Argentina denunciara el Tratado de Asunción. Del mismo modo, amenazaba públicamente con la imposición de sanciones -a través de su exclusión del registro de proveedores del Estado Provincial por veinte años- para las empresas que decidieran mudarse total o parcialmente al país vecino, para finalmente solicitar públicamente al Gobierno Nacional un "dólar especial" tendiente a compensar el impacto de la devaluación brasileña y el diseño de un mecanismo de cláusula gatillo arancelaria tendiente a proteger a la industria nacional contra devaluaciones futuras de la moneda brasileña (*La Nación*, 15/3/00).

En igual sentido, y en un aporte adicional al caldeado -y casi anárquico- clima de declaraciones y contra-declaraciones periodísticas, el propio Jefe de Gabinete de Ministros argentino efectuaba un imprevisto y público reclamo al Gobierno brasileño de establecer un régimen de compensación ante los eventuales desbalances comerciales generados por la devaluación del real -iniciativa calcada de la propuesta que el gobierno anterior efectuara en varias oportunidades durante 1999 y que fuera invariablemente rechazada por la parte brasileña-, al tiempo que la Secretaría de Industria señalaba que "el MERCOSUR (...) así como está no puede seguir". Completando este poco amigable panorama, el Sindicato de Obreros del Calzado realizaba una agresiva campaña por medio de carteles que tuvieron amplia difusión en el centro de la ciudad de Buenos Aires, al tiempo que un nuevo fallo del Tribunal Arbitral del MERCOSUR conminaba al Gobierno argentino a eliminar antes de los quince días los cupos que a mediados del año anterior habían sido impuestos a los tejidos de algodón provenientes del país vecino, abriendo así un nuevo foco de conflicto en el complejo y agitado frente interno de la política rioplatense.

En forma paralela a estos comentarios, el Ministro brasileño, José Botafogo -vocero único y jefe de negociadores de su país- calificaba como "inaceptable" la propuesta del Jefe de Gabinete argentino, descalificaba al Gobernador bonaerense como interlocutor válido para la negociación entre los dos países, rechazaba tajantemente la idea de una vuelta hacia una zona de libre comercio y se quejaba ácidamente de la falta de cooperación pasada y presente de los funcionarios argentinos en relación con el sostenimiento de la paridad cambiaria del real ("no creo que haya sido una buena actitud del socio (...) ¿Qué solidaridad es esa?"), contratacando además con el argumento de que "la política cambiaria argentina tiene para los argentinos costos y beneficios. Brasil no tiene por qué pagar los costos por la decisión argentina de no devaluar" (*Clarín*, 22/3/00).

En este escenario, en el que las opiniones de catástrofe ocupaban el centro de la escena y la negociación parecía pasar mucho más por las páginas de la prensa<sup>13</sup> que por los salones de las respectivas Cancillerías

---

<sup>12</sup> Su Secretario General afirmaba que "esto demuestra que el MERCOSUR está mal, que es necesario reformularlo para que (...) no se convierta en un sistema perverso en el cual un país gana y en el otro desaparecen empresas y crece el desempleo" (*La Prensa*, 21/2/00),

<sup>13</sup> Otro buen ejemplo de la percepción brasileña acerca del estado de ánimo y la actitud del conjunto de la población argentina respecto de la crisis nacional y subregional, puede encontrarse en la nota editorial de una de las principales revistas brasileñas de actualidad de mediados de marzo de 2000, la cual, titulada "Por qué los argentinos están enojados con Brasil", describía con cierta ironía la coyuntura de su socio subregional, tanto desde el punto de vista económico como sociológico: "Inmersa en una gran crisis económica, incapaz de exportar sus productos con ganancia al mundo, Argentina descubre un chivo expiatorio: el vecino. (...) El actual deporte nacional en Argentina es culpar a Brasil por las dificultades económicas que enfrentan internamente. (...) Los argentinos están delante de una encrucijada. O desvalorizan el peso, lo que provocaría una quiebra generalizada ya que las deudas del país en su mayor parte están atadas al dólar, o reducen precios y salarios para tornar su economía más competitiva, lo que resulta políticamente inviable. (...) Sobre ese tapete de fondo económico, está la psiquis argentina, con su tendencia a funcionar en la cadencia del tango. Buenos Aires tiene 19.000 psicólogos, uno cada 160 habitantes, tres veces más que São Paulo. No es casualidad que la serie de mayor audiencia de la televisión argentina es "Vulnerables", que cuenta las neurosis y sufrimientos de un grupo sometido a psicoterapia" (*Revista Veja*, marzo de 2000, traducción propia).

y Ministerios de Economía, el clima fue llegando hacia mediados de marzo al límite de lo políticamente soportable. Así fue que en un intento por "disciplinar" a sus funcionarios y por emitir una señal política respecto de la posición oficial del Gobierno argentino sobre el tema, el propio Canciller argentino admitía públicamente que "puede haber muchas declaraciones, pero las que tienen peso son las de aquellos que están autorizados en la negociación internacional por el máximo poder de ambos países. El resto es pensamiento libre" (*Gazeta Mercantil Latinoamericana*, 26/3/00 al 1/4/00).

No obstante ello, y luego que el Vicecanciller argentino anunciara que el 30 de abril era la fecha que su país se autoimponía como límite para la resolución de los conflictos comerciales más acuciantes (entre los que se encontraba el parcial acatamiento por parte de las autoridades brasileñas de las disposiciones del Tribunal Arbitral MERCOSUR de mediados del año anterior, relativo a la completa eliminación al 31/12/99 de todas las licencias no automáticas para el comercio intrazona)<sup>14</sup> la última semana de marzo aportó algunos elementos favorables a la supervivencia del proceso de integración, efectuando así una oportuna e invaluable contribución a la recuperación de la necesaria y perdida calma de parte de los negociadores de ambos lados.

Por un lado, varias de las empresas que formaban parte de la lista de las que supuestamente estaban emigrando hacia el país vecino, desmintieron públicamente esos publicitados proyectos de relocalización. En igual sentido, la UIA reconocía la inexistencia de un relevamiento serio acerca de dicho fenómeno (que ahora se limitaba a unas treinta firmas, casi todas ellas transnacionales) al tiempo que diferentes analistas y empresarios calificaban como absurda la idea implícita en el debate periodístico de esos días acerca de la factibilidad y la razonabilidad de proceder al traslado de empresas o líneas de producción hacia el país vecino.

Paralelamente a ello, el principio de acuerdo alcanzado entre Argentina y Brasil a fines de marzo -y luego de tensas negociaciones al más alto nivel- en materia de Política Automotriz apareció como un hecho de relevancia, política y económica, capaz de contribuir a cambiar el negativo clima que a lo largo de todo el mes de marzo había venido siendo la característica central del MERCOSUR, poniendo fin de ese modo -al menos temporariamente- a una etapa de indefiniciones políticas y de "peligrosas" negociaciones a través de los medios periodísticos.

En este sentido, la positiva recepción que -en términos generales y con puntuales excepciones- tuvo dicho acuerdo en Argentina por parte de la comunidad empresarial del sector (debido particularmente a que el texto final incorporaba un requisito de contenido nacional, condición que a lo largo de los años recientes había sido invariablemente rechazada por parte de los negociadores brasileños) sumado al anuncio del país vecino sobre su favorable disposición para estudiar la posibilidad de establecer algún tipo de "paraguas" o mecanismo tendiente a afrontar desbalances sectoriales en el comercio intrasubregional, aparecían como elementos capaces en sí mismos de impulsar el inicio de una nueva etapa.

En igual sentido, la favorable resolución de algunos conflictos surgidos en la frontera en relación con el ingreso al mercado brasileño de algunos productos agrícolas y alimenticios provenientes de Argentina y Uruguay -a partir de la intervención tanto de las autoridades de los respectivos Ministerios de Agricultura como de entidades representativas de productores- con favorables perspectivas de avanzar en el corto plazo hacia la celebración de un acuerdo más amplio -tendiente a implementar políticas y estrategias productivas y comerciales coordinadas, que favorezcan una administración más eficaz del intercambio de alimentos- contribuyeron adicionalmente a ir "despejando" la agenda y a comenzar a cambiar el "clima de

---

<sup>14</sup> Invocando las excepciones establecida por el Art. 50 del Tratado de la ALADI, que el Laudo admitió como válidas para mantener el régimen de licenciamiento no automático. Esta situación ha generado la necesidad de establecer criterios consensuados entre los países socios, a efectos de definir con precisión el universo de productos y sectores pasibles de ser incluidos dentro de dicho tratamiento.

conflicto" prevaleciente casi en forma ininterrumpida desde fines del año precedente, por un escenario más constructivo y más propicio para el logro de nuevos entendimientos.

De igual modo, el pleno acatamiento por parte de Argentina de la resolución del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del MERCOSUR -que conminaba a dicho país a dejar sin efecto la cláusula de salvaguardia impuesta a algunas ramas de la industria textil a mediados de 1999 en el marco de la OMC- sumado al Acuerdo alcanzado en la Reunión de Coordinadores del GMC de principios de abril relativa al "relanzamiento" del MERCOSUR constituían razonables puntos de partida para dejar definitivamente atrás los planteos rupturistas, y para, al mismo tiempo, comenzar a dar pasos concretos en los distintos temas de la agenda pendiente. Así, la segunda gran "batalla" del bienio 1999-2000 (y primera del milenio) había finalizado.

## **B. Los principales conflictos sectoriales**

### *Los efectos de la crisis internacional: El conflicto arrocero*

A lo largo de los últimos años, el consumo interno de arroz en Brasil se ubicaba en el orden de las 11,5 millones de toneladas, de las cuales unos 10 millones corresponden a producción interna y 1,5 millones a importaciones provenientes de Argentina y Uruguay, países para los cuales el mercado brasileño es su principal comprador (con alrededor del 60% del total exportado). El escenario cambió radicalmente luego de la devaluación del real, a partir de la cual los arroceros brasileños quedaron en una posición mucho más favorable para lograr el autoabastecimiento y generar incluso excedentes significativos. De este modo, el cambio de situación en el tradicional receptor de los excedentes productivos de la subregión alteraba fuertemente el mapa productivo y comercial subregional, generándose de este modo impredecibles efectos sobre las economías regionales de Argentina y Uruguay.

En ese marco, la fuerte caída en los precios internacionales (que pasaron de un techo de US\$ 320 la tonelada en octubre de 1998 a sólo US\$ 110/130 desde mediados de 1999 a la actualidad) contribuyó a alterar el ánimo de los quebrantados productores de ambos países, generándose así frecuentes conflictos de intereses entre las partes (que en agosto de 1999 llegaron a incluir manifestaciones de productores y cortes de rutas en la frontera Paso de los Libres-Uruguayana tendientes a impedir el paso de camiones). Fue así que ya en agosto de 1999 la Federación de Productores de Arroz de Brasil acusaba a sus pares de Argentina de vender arroz a precios de *dumping*, al tiempo que numerosos embarques comenzaban a sufrir demoras a causa de argumentos sanitarios y requisitos de diferente tipo esgrimidos por las autoridades aduaneras brasileñas.

Así, las autoridades de frontera brasileñas comenzaron a recibir presiones de parte de las agrupaciones de productores del sur del país a efectos de limitar de algún modo las importaciones a los déficit de su consumo interno, imponiendo condiciones para frenar o bien regular la oferta argentina de arroz cáscara en una cuantía equivalente a la mitad de sus compras de 1999. De este modo, en los primeros días de abril de 2000, organizaciones representativas de productores argentinos, brasileños y uruguayos suscribieron un acuerdo voluntario, tendiente a "ordenar" el mercado y defender los precios del grano frente a las presiones estacionales generadas en los períodos de cosecha.

De acuerdo a lo resuelto en el acuerdo, los productores argentinos reducirían sus embarques a Brasil en un 55%, al tiempo que Uruguay lo haría en un 45% respecto de los niveles de 1999, con lo cual las compras brasileñas pasarían de 1,5 millones de toneladas anuales a solo 0,8 o 0,9 millones. De igual modo, se acordó racionalizar los envíos durante los meses de marzo y abril a efectos de no saturar el mercado y evitar mayores caídas estacionales de los precios, lo que generaría perjuicios adicionales para los productores de ambos lados de la frontera. Este compromiso fue favorablemente recibido por los respectivos Ministros de Agricultura, quienes en su encuentro de fines de febrero habían alentado la implementación

de mecanismos tendientes a evitar la saturación de los mercados agrícolas y a generar un comercio intrazona más ordenado y "más inteligente", que contribuya a administrar logísticamente las colocaciones argentinas a efectos de evitar la sobre-oferta en los momentos de la cosecha y que estimule la diversificación de los envíos hacia las zonas brasileñas extra paulistas con necesidades de abastecimiento.

Pero cuando "todo" parecía arreglado, el Tribunal Regional Federal de Porto Alegre hizo lugar, a fines del mes de abril de 2000, a un pedido de amparo presentado por entidades representativas de los productores arroceros de Itaquí y São Borja, y de los Sindicatos Rurales de Itaquí, São Borja, Macambara y Uruguayana, prohibiendo así el ingreso de arroz proveniente de Argentina y Uruguay a todo el territorio brasileño. Dicha medida, que se fundamentaba en que la producción importada ingresaba a precios inferiores a los costos de producción, fue considerada como "equivocada y contraria al espíritu MERCOSUR" por el propio Poder Ejecutivo brasileño, que apeló la medida a través de su Procuraduría General.

Pese a que la sentencia que prohibía la importación de arroz era de un Tribunal Regional, su alcance era nacional, por lo que se establecía que ninguna empresa brasileña podría importar arroz, al menos hasta que una instancia superior anulara o confirmara la decisión original. No obstante ello, y más allá de la referida normativa, durante buena parte del mes de mayo no se registraron dificultades para el ingreso de arroz argentino a Brasil, hasta que a principios de la última semana de dicho mes una circular de la División de Control de Tránsito y Cuarentena Vegetal de Brasilia dispuso formalmente la suspensión de las importaciones de arroz de cualquier especie procedentes de Argentina y Uruguay hasta tanto la Justicia Federal se expidiese. Finalmente a principios de junio último el Superior Tribunal de Justicia de Brasil resolvió revocar la medida restrictiva tomada en abril pasado por el Tribunal Regional Federal de Porto Alegre, al interpretar que "compromete la credibilidad de la política externa brasileña, amén de perjudicar el proceso de consolidación del MERCOSUR".

Si bien la medida fue favorablemente recibida por las entidades representativas de la industria arroceras de Entre Ríos y Corrientes, las dificultades derivadas del bajo nivel de los precios internacionales y la sobreproducción subregional generaron un escenario extremadamente complejo en el mediano plazo. En este sentido, dichas organizaciones reclamaron al Gobierno argentino la elevación al 35% del arancel externo común, a efectos de resguardarse de los subsidios que EE.UU. y diferentes países del Este de Asia otorgan a los productores de ese tipo de granos y que en algunos casos generan excedentes que son destinados a terceros mercados.

### *El problema de los pollos*

El sector avícola argentino (con importante desarrollo en la zona Mesopotámica y Pampeana) venía sufriendo desde mediados de 1998 una incipiente pero creciente competencia de sus vecinos del Sur de Brasil, los que a lo largo de los últimos años habían venido alcanzando elevados niveles de producción y competitividad internacional. En este marco, hacia fines de dicho año las entidades representativas de los sectores privados de ambos lados de la frontera suscribían un acuerdo empresarial de cuotas de exportación, que debido a las serias dificultades en su efectiva fiscalización no fue renovado a su vencimiento en marzo de 1999.

Fue así que desde los inicios del segundo trimestre de dicho año los efectos esperados de la devaluación del real y el incierto panorama que a partir de ello se abría en las relaciones comerciales entre ambos países fueron generando un escenario de malhumor y conflicto, en el que los productores argentinos reclamaron reiteradamente al Gobierno Nacional la implementación de medidas tendientes a limitar el ingreso de producción de origen brasileño (que en 1999 representó solo un 6% del consumo interno argentino), sobre la cual existían acusaciones de prácticas desleales (*dumping*) oportunamente denunciadas ante los organismos correspondientes por el Centro de Empresas Procesadores Avícolas (CEPA).

En este marco, a fines de diciembre de 1999 la Comisión Nacional de Comercio Exterior de Argentina concluyó que los productores nacionales de pollos para consumo directo sufrían un daño importante como resultado del ingreso al país de productos provenientes de Brasil (si bien no se constataba una importación masiva, se registraba una importante disminución de precios y una consecuente caída en la rentabilidad de la industria local). Dicho dictamen -que de acuerdo a la ley vigente no tiene carácter vinculante- fue girado a la consideración de la Subsecretaria de Comercio (órgano de aplicación de medidas de alivio comercial) la que hasta fines de junio de 2000 no había tomado decisión alguna.

No obstante ello, y mientras la mencionada denuncia seguía su curso administrativo, a mediados del mes de noviembre de 1999 el Juez Federal de Concepción del Uruguay (Entre Ríos, Argentina) instruyó a los diferentes organismos competentes a implementar medidas tendientes a restringir el ingreso de pollos brasileños a una cuota mensual de 3.742 toneladas, disposición que debía observarse hasta tanto la Subsecretaria de Comercio emitiera su dictamen definitivo en relación con dicha denuncia de *dumping*. Sin embargo, un mes más tarde el Tribunal de Apelaciones revocó dicha medida en respuesta a una apelación presentada por el Ministerio de Economía de la Nación, situación que dio lugar a un nuevo recurso extraordinario presentado por la CEPA ante la Cámara Federal.

A principios de marzo esta instancia resolvió que la sentencia del Tribunal no se encontraba firme y que, por ende, hasta tanto se definiera la concesión del recurso extraordinario correspondía mantener vigentes los cupos de importación impuestos en la medida original por el Juez de Concepción del Uruguay. En este escenario, el propio Ministerio de Economía volvió a apelar la sentencia solicitando un recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia, la cual hasta mediados de 2000 no se ha expedido. De todos modos, las autoridades argentinas han señalado reiteradamente que a lo largo de los últimos meses las compras de pollos al país vecino se han mantenido por debajo de las 3.000 toneladas, con lo cual el límite impuesto por la Justicia Federal no tiene por el momento efectos prácticos.

En cualquier caso, la apuesta estratégica del Gobierno argentino es la de "alentar" a las entidades representativas de los productores y procesadores de ambos países a celebrar un acuerdo de precios mínimos por 3 a 5 años, que permita "ganar tiempo" a efectos de posibilitar la reconversión del sector productor y la especialización de los procesadores en los productos de mayor valor agregado. No obstante ello, la elevada atomización existente en la etapa de producción y cría dificulta el avance de las tareas que a este respecto se impulsan desde la Secretaría de Industria.

Paralelamente a ello y en el marco de la fuerte preocupación que los productores y procesadores de aves hacían pública en diferentes ámbitos, a principios del mes de febrero de 2000 una Resolución de la Secretaría de Agricultura de Argentina establecía que los países interesados en exportar carne aviar hacia Argentina deberían cumplimentar un cuestionario sobre su situación epidemiológica en relación con la llamada "enfermedad de *Newcastle*", erradicada en Argentina en la década de los setenta pero aún existente en algunas regiones de Brasil. De ese modo, el Servicio de Vigilancia Sanitaria (SENASA) analizaría las respuestas a dicho formulario y realizaría una evaluación de riesgo para cada país proveedor, de forma tal que los requisitos y controles a aplicarse para los países de mayor riesgo potencial serían obviamente más exigentes (formulario b).

Fue así que hacia principios de marzo y luego que la parte brasileña omitiera responder las requisitorias del SENASA, este organismo resolvió calificar provisoriamente a Brasil dentro de los países de mayor riesgo, situación que fue recibida por las autoridades del país vecino como una medida comercial restrictiva, dando lugar a una reclamación por parte del propio Ministro de Agricultura a efectos de que Argentina prorrogue por un mes el uso del certificado vigente hasta ese momento (formulario a) a efectos de dar tiempo a los organismos competentes en la materia para reunir la documentación correspondiente.

Luego de algunas negociaciones a nivel técnico y que el tema fuera incluido en la agenda de la Reunión Bilateral de Ministros de Agricultura realizada en febrero de 2000, Argentina suspendió por un mes la



exigencia de certificado b para los productos provenientes de Brasil, al tiempo que funcionarios del SENASA realizaban una auditoría sanitaria a las principales plantas avícolas brasileñas. Como resultado de estas gestiones, a fines de marzo, Argentina resolvió eximir de la solicitud de certificado b a los productos provenientes de los Estados del Sur (Río Grande, Santa Catarina, San Pablo, Mato Grosso do Sul y Paraná), principales proveedores de pollos a Argentina. La medida fue recibida con malestar por parte de los empresarios argentinos.

#### *Los cerdos: Entre los subsidios y el dumping*

Luego de que a lo largo de varios años las entidades representativas de los productores porcinos argentinos reclamaran por la existencia de sistemas de subsidio a la producción y la exportación de carne de cerdo por parte del Gobierno brasileño, a mediados de 1999 el Gobierno argentino solicitó la puesta en práctica de la instancia arbitral prevista en el Protocolo de Brasilia para la solución de controversias.

La desestimación de esta denuncia por parte del Tribunal Arbitral en el mes de noviembre generó ácidas protestas por parte de los productores argentinos, quienes solicitaron la inmediata aplicación de medidas de carácter sanitario tendientes a impedir el ingreso de productos porcinos tanto de intrazona como de extrazona.<sup>15</sup>

En este escenario, y con la intención de negociar un acuerdo tendiente a restringir las exportaciones de productos porcinos brasileños hacia Argentina (que representan el 60% de las compras totales al exterior) a mediados de noviembre se realizó una reunión entre representantes de los sectores privados de ambos países en la sede de la Asociación Brasileña de la Industria Productora y Exportadora de Carne Porcina (ABIPECS). En dicha reunión no pudo lograrse un acuerdo respecto de las cantidades a exportar por parte de Brasil aunque se pudo observar buena predisposición por parte del sector privado de ese país para llegar a un acuerdo de autolimitación de exportaciones.

A mediados de marzo la Asociación Argentina de Productores de Porcinos renovó sus denuncias de prácticas de *dumping* en el precio de los cerdos importados de Brasil, manifestando que "los cerdos de Brasil ingresan a precios inferiores a los valores de su mercado interno y menores a los que podrían alcanzar con los mecanismos de pre-financiación que su país les brinda". Paralelamente solicitaron el incremento del 15% al 35% del AEC para la importación de cerdos desde extrazona (iniciativa que fue favorablemente recibida por la Secretaría de Agricultura), la cuotificación de las importaciones provenientes de Brasil y la aplicación de derechos compensatorios para los productos procesados originados en la carne de cerdo.

#### *Las barreras a la entrada de los ajos argentinos*

Los problemas generalizados para el ingreso de ajos provenientes de Argentina al mercado brasileño (que alcanzaron en 1999 la suma de US\$ 45 millones, un 60% de las exportaciones totales del sector) comenzaron a hacerse públicos desde fines del mes de noviembre de dicho año, cuando la Secretaría de Defensa Agropecuaria de Brasil creó un nuevo registro de importadores de ajos, el que se transformó así en una barrera para la solicitud de las licencias necesarias para el ingreso de mercadería. Dos meses más tarde, cuando comenzaron a presentarse demoras en la aprobación de licencias de importación en la frontera entre ambos países, las autoridades argentinas reclamaron enérgicamente ante el Ministerio de

---

<sup>15</sup> De acuerdo a los reclamos de las entidades representativas del sector privado, el 45% del consumo interno argentino de carne de cerdo es actualmente importado, siendo los principales proveedores Brasil, Dinamarca, Canadá, España y Chile.

Agricultura brasileño, el que se comprometió a interceder ante las autoridades aduaneras a efectos de asegurar la liberación gradual de las anuencias pendientes.

Pero más allá del compromiso del Ministro brasileño en ocasión de la reunión de Ministros de Agricultura realizada en Buenos Aires a fines del mes de febrero de 2000, los problemas en frontera continuaron presentándose a lo largo de prácticamente todo el mes de marzo, generándose así cruces de declaraciones y reclamos a través de los medios periodísticos.

Finalmente y luego de una nueva comunicación entre las autoridades del sector, desde principios de abril el tema pareció regularizarse, no volviendo a presentarse dificultades para el ingreso al mercado brasileño a lo largo de los meses siguientes.

#### *Problemas sanitarios con la miel*

Las autoridades sanitarias brasileñas suspendieron unilateralmente en julio de 1999 las importaciones de miel provenientes de Argentina<sup>16</sup> -tanto a granel como envasada- aduciendo haber detectado en sucesivos embarques la presencia de la llamada enfermedad Loque americana. Los funcionarios argentinos manifestaron su desagrado con la medida, argumentando entre otros elementos que existe un amplio consenso en el ambiente acerca de que la miel fraccionada no tiene riesgo de contagio.

En septiembre de 1999 Argentina notificó que se encontraba ya en condiciones de implementar la técnica de laboratorio oportunamente acordada para el análisis de los embarques, sin que las autoridades brasileñas dieran respuestas concretas sobre el tema.

De este modo, en el transcurso de la reunión técnica efectuada a mediados del mes de abril de 2000 la delegación brasileña se comprometió a permitir el ingreso de miel argentina envasada en un plazo no mayor a los 15 días, en tanto y en cuanto los lotes a granel se encuentren acompañados de un certificado sanitario y un documento que compruebe que cumple con los requisitos acordados en relación al Loque. En el caso de la miel envasada solo se exigirá el certificado.

#### *La industria láctea: Conflictos de intereses y de estructuras*

A mediados de agosto de 1999 y haciendo realidad una amenaza formulada en reiteradas ocasiones durante los dos años previos, la Confederación Nacional de Agricultura (CNA) de Brasil presentó una investigación por presunto *dumping* sobre productos lácteos -leche UHT y leche en polvo- originarios de Argentina, Uruguay y otros países (Australia, Nueva Zelandia y la Unión Europea). La denuncia, que al momento de cerrarse este informe aún se encontraba en etapa de estudio por parte de los organismos competentes, presenta -a juicio de los negociadores argentinos- serias deficiencias de forma y de fondo, que la harían "fácilmente rebatible ante la OMC".

En este marco, el Gobierno argentino se constituyó como parte interesada en la investigación, cuestionando diferentes aspectos de la presentación de la CNA (tales como las definiciones de producto similar, el método de cálculo del valor nominal y del precio de exportación y la determinación del margen de *dumping*).

Si bien hasta el momento -y más allá de la persistencia del sistema de licenciamiento no automático que debería haberse eliminado a fines de 1999- no se han registrado dificultades ni trabas sistemáticas para el ingreso de productos lácteos argentinos y uruguayos al mercado brasileño, las características particulares

---

<sup>16</sup> Estas importaciones en 1999 ascendieron a sólo US\$ 1.000.000.

que reviste el sector en ambos países lo convierten en un recurrente foco de conflictos, particularmente en los períodos del año en los que los lecheros brasileños envían su producción al mercado. Así, mientras que en los últimos años los más eficientes productores lecheros argentinos han incrementado fuertemente su capacidad productiva y "necesitan" crecientemente al mercado brasileño para colocar su producción excedente (que recibe actualmente casi el 80% de sus ventas al exterior, con un incremento en los valores colocados durante el comercialmente recesivo 1999 de nada menos que un 28%), sus pares del sur brasileño han presionado en reiteradas ocasiones a sus autoridades a efectos de "defender" su tradicional participación en el mercado nacional.

Los productores brasileños argumentan que el fuerte incremento en la participación argentina en su mercado<sup>17</sup> se explica por la explosión de la demanda interna durante los primeros tiempos del Plan Real. Y en este sentido, argumentan que si antes de la devaluación del real los productores argentinos colocaban la leche en polvo a US\$ 2.300 la tonelada, a partir de la modificación de la paridad cambiaria comenzaron a hacerlo a sólo US\$ 1.500.

En forma paralela a este trámite, en febrero de 2000 el Gobierno argentino presentó ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR una consulta a través de la cual solicitaba a Brasil el levantamiento de la medida del Ministerio de Agricultura que prohíbe la inclusión de la leche en polvo importada en los programas institucionales de distribución de alimentos. En este sentido, la delegación de dicho país argumentó que el tratamiento del tema no corresponde a la órbita del área sanitaria, sino a la del Grupo *Ad Hoc* de Compras Gubernamentales, de forma tal que al no existir aún un régimen común vigente, cada uno de los países se encuentra en el derecho de aplicar su legislación nacional.

#### *El trigo y la molinería: Un recurrente foco de disputas*

Desde mediados de 1999 -y tal como viene sucediendo desde los inicios del MERCOSUR- los molinos brasileños han comenzado a presionar a su gobierno a efectos de obtener una reducción en las tarifas aduaneras de extrazona para el trigo, situación que en su opinión facilitaría el ingreso de materia prima de mayor calidad proveniente de extrazona. Dicha pretensión se fundamenta en el argumento de que la calidad del trigo argentino (que explica actualmente el 90% de las compras brasileñas al exterior) se viene deteriorando año a año como resultado de la utilización de semillas del tipo blando en reemplazo de las tradicionales del tipo duro, modificación que si bien por un lado se tradujo en mejores rendimientos en cuanto a volúmenes de cosecha obtenidos por los productores argentinos, ha tenido efectos negativos en relación a los niveles de pureza y de proteínas de los granos.

De acuerdo a lo manifestado por los empresarios brasileños del sector, este problema viene afectando seriamente la rentabilidad de los molinos de ese país, los que se ven obligados de este modo a usar insumos de menor calidad y/o a mezclar el trigo argentino con grano proveniente de EE.UU. o Canadá (cuyo ingreso tributa el AEC del 13%). De este modo, el deterioro de la calidad del producto afecta directamente el proceso de panificación de los molinos brasileños, que tienen que efectuar así importantes erogaciones a efectos de desarrollar nuevas técnicas, o bien utilizar métodos más lentos e ineficientes tendientes a eliminar las impurezas del trigo argentino. Como consecuencia de ello, argumentan que el incremento en los costos de producción se termina traduciendo en mayores precios para los consumidores brasileños, o bien en productos finales de menor calidad.

---

<sup>17</sup> Cabe señalar a este respecto que las exportaciones argentinas de productos lácteos al mercado brasileño pasaron de un casi insignificante nivel de US\$ 3 millones en 1994 a US\$ 245 millones en 1999, lo que equivale a un incremento de nada menos que un 9.000%.

En este sentido, los molineros brasileños sostienen que una rebaja en el AEC generaría una mayor competencia por la importante demanda de dicho mercado (Brasil es actualmente el segundo importador mundial) lo cual muy posiblemente induciría un incremento en la calidad de la producción argentina y/o menores costos para la producción brasileña de derivados del trigo. A este respecto, los funcionarios argentinos han rechazado tajantemente la posibilidad de discutir la posibilidad de negociar una rebaja en el AEC, señalando que el argumento brasileño de un deterioro en la calidad del trigo argentino esconde la pretensión de facilitar la compra de producción subsidiada proveniente de países de extrazona.

De igual modo, Argentina sostiene que el nivel tarifario oportunamente acordado en el MERCOSUR refleja no sólo la necesidad de garantizar una preferencia para los países socios en el comercio intrasubregional, sino también el objetivo de proteger a los productores del bloque de las prácticas comerciales desleales (subsidios) que en este sector mantienen desde hace décadas la UE y EE.UU.

### *Entre la guerra comercial y el acuerdo entre privados: El sector de calzado*

A diferencia de lo sucedido con la mayor parte de los productos transables, la apertura comercial tuvo corta vida para el sector de calzado en Argentina. Así, ya desde 1994 se impusieron mecanismos de protección para ciertas subramas, los que se iniciaron con la introducción de derechos específicos para la importación de algunos tipos de calzado deportivo en respuesta a los reclamos de las empresas afectadas por la competencia del Este de Asia. Tales derechos se extendieron e incrementaron en 1995, siendo poco después cuestionados ante la OMC por EE.UU. y la UE, por superar el nivel arancelario consolidado por Argentina en la Ronda Uruguay.

A efectos de evitar un dictamen condenatorio por parte de dicho organismo, en febrero de 1997 los derechos específicos fueron reemplazados por una salvaguardia OMC para casi todo el sector -con imposición de medidas definitivas en setiembre de dicho año- de la cual fueron expresamente exceptuadas las importaciones de los países del MERCOSUR. Luego de ello, en noviembre de 1998 la salvaguardia fue ampliada por medio de un régimen de cuotas más estricto, estableciéndose que en el caso que las compras externas superaran el límite cuantitativo dispuesto se duplicarían los derechos aduaneros.<sup>18</sup>

Las mencionadas medidas fueron nuevamente objetadas por los países afectados (UE, EE.UU. e Indonesia) dando así origen a un panel que se constituyó a mediados de 1998 y que dictaminó en contra de la postura argentina en diciembre de 1999. Finalmente, en febrero de 2000 Argentina informó al organismo de solución de diferencias de la OMC que había procedido a ajustar la determinación de daño grave en base a las recomendaciones efectuadas por el órgano de apelación, solicitando consultas a la parte reclamante y extendiendo provisionalmente la vigencia de la medida por otros seis meses para el calzado deportivo, y manteniendo derechos específicos inferiores al nivel consolidado ante la OMC para el resto del sector. No obstante ello, un reciente fallo de la Justicia Argentina (junio de 2000) ha hecho lugar a un reclamo de los importadores respecto de la mencionada prórroga dispuesta en febrero de 2000, intimando así a la Secretaría de Industria a suspender la vigencia de la medida.

El comercio intra-MERCOSUR no quedó exento de las medidas de protección especial que ha gozado la producción argentina de calzado a lo largo de estos años. Así, la mayor parte del intercambio intrasubregional estuvo excluido del proceso de desgravación arancelaria automática iniciado en 1991 y finalizado en 1994, ya que 13 posiciones del sector -básicamente calzado con capellada de cuero y con capellada textil- fueron

---

<sup>18</sup> Las salvaguardias fueron modificadas a fines de febrero de 1999 con el objeto de respetar el nivel de arancel máximo consolidado en la OMC. A partir de ello se dispuso que para los productos originarios en países miembros de esa Organización, el Derecho de Importación Específico Mínimo (DIEM) no superara el 35%.

incorporadas a las listas de excepciones a la liberalización intrazona.<sup>19</sup> Luego de ello, al constituirse la Unión Aduanera el sector quedó exceptuado del libre comercio al incorporarse dichas posiciones al Régimen de Adecuación, a través del cual el intercambio intrasubregional quedó gravado con un arancel del 27%, con un cronograma de liberalización descendente que finalizó a principios de 1999.<sup>20</sup>

En la subrama calzado deportivo, la participación brasileña había sido históricamente baja ya que la mayor parte del comercio de este tipo de productos es intrafirma o bien está regulado por licencias otorgadas en el ámbito nacional. Precisamente las grandes marcas globales que dominan este mercado han sido las más afectadas por la introducción de las salvaguardias, dado que la mayoría de sus importaciones se realizaba desde sus plantas de Asia Oriental. No obstante, la nueva situación competitiva generada a partir de la devaluación-recesión de 1999 ha permitido a Brasil aumentar sustancialmente sus exportaciones de este tipo de productos, pasando así de representar en 1998, el 66% de las importaciones argentinas de calzado no deportivo y el 23% de las de calzado deportivo a *market shares* del orden del 76% y 40% respectivamente.

En este escenario sectorial, el inicio del crítico año 1999 trajo consigo dos hechos que acentuaron rápidamente las preexistentes disparidades competitivas en el ámbito subregional para el sector: el cese de las listas de adecuación intrazona y la depreciación de la moneda brasileña. De esa forma, durante 1999 las importaciones argentinas de calzado brasileño se expandieron casi un 28% respecto al año anterior, hecho que contrasta con la fuerte reducción que se observara en las importaciones totales. Tal incremento se concentró no sólo en el rubro de calzado no deportivo, sino también en calzado deportivo, afectado éste por la caída del régimen de adecuación. Por el contrario, en el rubro calzados de goma -en el cual ya regía el libre comercio intrazona- se experimentó una contracción concordante con el menor nivel de demanda interna.

Fue así que promediando el segundo trimestre de 1999, momento en el que la recesión interna se hacía sentir con fuerza en ambos países y en el que las ventas brasileñas a Argentina crecían fuertemente (60%), se generaron crecientes presiones de parte de los calzadistas argentinos a efectos de introducir alguna medida que de cierta manera "compensase" la alteración acaecida en la competitividad relativa y atenuase el impacto de los "generosos" subsidios que -de acuerdo a su visión- recibían sus pares brasileños.

Así, mientras que los representantes de los sectores privados de ambos países intentaban infructuosamente alcanzar algún acuerdo de restricción voluntaria de exportaciones brasileñas, el Ministerio de Economía argentino introducía unilateralmente a fines del mes de julio una nueva reglamentación técnica (Res. 508/99), que disponía que todo calzado comercializado en el país debía poseer una etiqueta con información acerca de los materiales de elaboración junto a los datos del fabricante o importador. Pocos días más tarde, otra resolución (Res. 977/99) introducía un sistema de licencias no automáticas de importación a los fines de certificar el cumplimiento del requisito de etiquetado.

Luego que, durante el mes de julio de 1999, el sector reclamara -infructuosamente- al Gobierno argentino la aplicación efectiva de las "cuestionadas" salvaguardias ALADI para el comercio intrazona, el conflicto sectorial llegó a su máximo con la reglamentación de las medidas anteriores (Res. 617/99, publicada a fines del mes de agosto), por la cual se establecía un plazo de más de tres meses para resolver la aprobación de las licencias, disposición que en los hechos implicaba la virtual paralización de las importaciones intrazona

---

<sup>19</sup> De los rubros más importantes, sólo los calzados de caucho o plástico quedaron fuera del listado de adecuación. Ello permitió que los proveedores brasileños de esta especialidad pudieran ir consolidando su posición en el mercado argentino, ya que han sido precisamente las importaciones desde Brasil de este tipo de productos las que más crecieron en los últimos años.

<sup>20</sup> Dado el nivel del arancel intrazona establecido, las posiciones involucradas tuvieron que ser a la vez incorporadas a los listados de excepción al AEC con un valor inicial del 29%, que se ubica actualmente en el 33% y que deberá converger hacia el 20% para el 1 de enero de 2001.

hasta fines de 1999. En ese lapso, los productores argentinos presentaban ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR una denuncia por la supuesta existencia de subsidios a favor de los productores brasileños, reclamando a ese respecto la imposición inmediata de derechos compensatorios al comercio intrazona.

Mientras que el Gobierno brasileño manifestaba su abierto desagrado con la medida argentina y la Cámara Empresarial Brasileña (Abicalçados) anunciaba su intención de solicitar a Itamaraty la radicación de reclamaciones ante la OMC y ante el Mecanismo de Solución de Controversias del MERCOSUR por lo que estimaban como un perjuicio comercial de más de US\$ 80 millones, los empresarios argentinos ofrecían negociar una cuota de 4 millones de pares anuales, rechazada rápidamente por "irrealista e irrazonable" por sus contrapartes brasileños.

Ante el negativo tenor que día a día tomaban los acontecimientos,<sup>21</sup> los gobiernos resolvieron finalmente impulsar a sus respectivos sectores empresariales a suscribir un acuerdo temporario de restricción voluntaria de exportaciones, el que sería fiscalizado por la organización empresarial brasileña (Abicalçados) y el Consulado Argentino en Porto Alegre.

De este modo, a fines de septiembre de 1999 y con el "patrocinio" informal de ambos gobiernos, las cámaras empresariales acordaban un cupo de exportaciones brasileñas para lo que restaba de 1999 (1,7 millones de unidades) y una cuota de 4,4 millones de pares para el primer semestre de 2000. A este respecto, ambas partes reclamaron en diferentes pero reiteradas oportunidades por el supuesto incumplimiento de los compromisos de parte de la otra.<sup>22</sup>

Así, un par de semanas más tarde, y como un resultado secundario de dicho acuerdo, el Gobierno argentino emitió la Res. 736/99, por la cual redujo la demora del trámite para obtener la certificación para importar, disminuyendo así ese lapso de los originales tres meses a sólo treinta días.

A lo largo del segundo trimestre de 2000 y teniendo en cuenta la inminencia del vencimiento (a fines de junio de dicho año) del acuerdo empresarial anteriormente indicado, ambos gobiernos han impulsado a los representantes del sector privado a retomar sus contactos, a efectos de negociar un nuevo entendimiento (del que en principio también podría participar el sector curtidor), mucho más integral y abarcativo que el anterior, y orientado no sólo hacia la administración del comercio sino también a impulsar un esquema de mayor complementariedad y la especialización entre las plantas ubicadas en la subregión.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> En ese período se daba a conocer la intención brasileña de introducir retaliaciones consistentes en la reimplantación de un sistema de licenciamiento no automático de importaciones para numerosos productos de exportación argentina, que el Subsecretario de Integración de Itamaraty calificaba como "no retaliación sino tratamiento igualitario". Tal medida no hacía otra cosa que reimplantar las licencias previas que habían sido levantadas como resultado de los acuerdos de la Cumbre de Diciembre de 1998.

<sup>22</sup> Para un comentario sobre las dificultades jurídico-institucionales y los problemas existentes para la fiscalización de este tipo de acuerdos, véase el Capítulo V de este Informe.

<sup>23</sup> El sistema de acuerdos sectoriales voluntarios ha sido duramente cuestionado por la Cámara que nuclea a las grandes firmas del sector que operan en Argentina, las que han señalado que en el marco de la vigencia de la anteriormente referida salvaguardia OMC se ha afectado exclusivamente al comercio extrasubregional a favor del intrazona. Así, dicha entidad ha remarcado que mientras que a lo largo de los cuatro primeros meses del año en curso las importaciones desde el resto del mundo se han contraído en un 50%, los envíos provenientes de Brasil no han registrado variaciones respecto de los niveles de 1999. En este sentido, han manifestado su preocupación por la "vocación oficial de fomentar prácticas anticompetitivas y monopólicas", dejando entrever la posibilidad de efectuar una presentación ante la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (por violar la Ley de Defensa de la Competencia) y ante los organismos de solución de controversias del MERCOSUR (por la aplicación de licencias no automáticas de importación).

A este respecto, mientras que a lo largo de dichos encuentros los empresarios argentinos solicitaban la renovación del mecanismo de cupos a las exportaciones de calzado brasileño y un mayor compromiso de Abicalçados y de los respectivos gobiernos en el cumplimiento efectivo de los topes a ser eventualmente negociados, dicha entidad rechazaba cualquier nuevo compromiso de restricción comercial tanto por considerarlo imposible de fiscalizar eficientemente<sup>24</sup> como por entender que a partir de la decisión de la OMC de diciembre de 1999 -de impugnar la validez del anteriormente mencionado sistema de salvaguardias extrazona vigente en Argentina- no resultaba aceptable el mantenimiento de un régimen menos benévolo para el ámbito subregional que el vigente respecto del resto del mundo.<sup>25</sup>

Asimismo, el empresariado brasileño reclamaba la eliminación del sistema de retenciones a las exportaciones intrazona de cueros crudos vigente en Argentina, tema que los calzadistas de este país se negaban a incluir en el pliego de demandas a presentar a los gobiernos por considerarlo "un tema ajeno a su competencia".<sup>26</sup> No obstante ello, se lograba consenso entre las partes respecto de solicitar a los gobiernos la elevación del AEC hasta el límite permitido del 35% y de impulsar estrategias comunes en relación a las negociaciones con la UE y en el ámbito del ALCA.

Así, ante la imposibilidad de arribar a un acuerdo global de partes, ambas Cámaras decidieron a fines de junio de 2000 pasar a un cuarto intermedio en sus deliberaciones, informar a los gobiernos acerca de los resultados de sus gestiones, solicitando a éstos tomar acciones en el asunto a los efectos de impulsar o "facilitar" el acercamiento entre las respectivas posiciones. Finalmente, el acuerdo venció a fines de junio de 2000, no existiendo al momento del cierre de este informe precisiones sobre el futuro.

### *El incidente textil*

A principios de 1995, la puesta en marcha de los acuerdos del MERCOSUR implicó una modificación en el esquema de protección otorgado a la industria textil argentina. Así, las importaciones extrazona quedaron gravadas por el Arancel Externo Común (AEC), exceptuándose a dos posiciones que se incorporaron al Régimen de Excepciones. Al mismo tiempo se extendía la vigencia de los preexistentes derechos específicos (DEM), aumentando su cobertura a más de dos tercios de las 900 posiciones que componen los capítulos de textiles y prendas de vestir, cubriendo así a los tejidos, las prendas y confecciones, y exceptuando a los hilados.<sup>27</sup> Con respecto al comercio intrazona, 43 posiciones arancelarias pertenecientes al subsector prendas de vestir quedaron exceptuadas del libre comercio a través de su inclusión en el Régimen de Adecuación<sup>28</sup> -que finalizó el 31/12/99-, aunque a 18 de estas 43 posiciones se impusieron cuotas con arancel cero.

---

<sup>24</sup> Mientras que el cupo originalmente acordado para el último trimestre de 1999 -que establecía un tope de 1,7 millones de pares de zapatos- fue sobrepasado en casi 1 millón de unidades, durante el primer semestre de 2000 se registraron exportaciones brasileñas por casi 6 millones de pares, frente a un límite oportunamente acordado de 4,4 millones.

<sup>25</sup> Cabe señalar a este respecto que mientras que por un lado Argentina ha mantenido en todo momento elevados aranceles específicos para las importaciones provenientes de países no integrantes de la OMC (tal el caso de China), también se han impuesto derechos específicos de hasta el 35% para el ingreso desde extrazona de los productos no incluidos en la prórroga de la salvaguardia dispuesta en febrero de 2000 (calzado no deportivo), lo que contradice el argumento de "tratamiento más benévolo" manifestado por la Cámara Empresarial brasileña.

<sup>26</sup> Cabe señalar a este respecto, que en Argentina rige un derecho a la exportación del 5% *ad valorem* (aplicable tanto al comercio intrazona como al extrazona) para los cueros sin curtir y semicurtidos. Si bien este gravamen -cuya aplicación vencía a fines de junio de 2000 y fue recientemente prorrogado por otros seis meses- ha sido formalmente cuestionado en la OMC por la Unión Europea, los calzadistas argentinos reclaman su elevación hasta el 10%. Por su parte, tanto los representantes del sector cárnico-ganadero de dicho país como los curtidores y marroquineros brasileños -interesados en los cueros argentinos, mucho más aptos que los de su propio país para la actividad calzadista- han solicitado su eliminación definitiva.

<sup>27</sup> Si bien el número de posiciones incluidas en el Régimen de Excepciones al AEC parece modesto, cabe tener en cuenta que la aplicación de los DEM implicaba en los hechos un arancel equivalente al AEC.

<sup>28</sup> Estas posiciones también fueron exceptuadas del AEC como consecuencia de su inclusión en el Régimen de Adecuación.

La depreciación del real ocurrida a principios de 1999 y sus efectos recesivos sobre la economía argentina provocaron una fuerte caída de las importaciones, registrándose en el primer semestre de ese año una contracción de las compras a Brasil del orden del 13%, levemente inferior a la registrada en las provenientes del resto del mundo (-16,6%). No obstante ello, el temor a una invasión de productos textiles provenientes del país vecino y de los países del Sudeste asiático llevó a los empresarios textiles argentinos a solicitar una mayor protección para el sector, reclamo agudizado aún más por la debilidad de la demanda interna y los serios problemas de empleo existentes en el sector.

Así, luego que la Comisión Nacional de Comercio Exterior de Argentina determinara -a partir de una presentación de la Federación de Industrias Textiles Argentinas (FITA) de octubre de 1998- que la industria nacional de tejidos de algodón y sus mezclas sufría un perjuicio grave y estaba expuesta a una amenaza real de perjuicio grave adicional causada por las importaciones originarias de Brasil, la Res. MEyOSP N° 861 del Ministerio de Economía de mediados de julio de 1999 estableció una medida de salvaguardia (de acuerdo al Art. 6 del Acuerdo ATV-OMC) que consistía en la fijación de cupos anuales a las importaciones de tejidos de algodón y sus mezclas originarias de Brasil -además de China y Pakistán- afectando así a productos que previamente habían sido protegidos por DEM. Dicha salvaguardia comenzó a regir el 31 de julio de 1999, con la idea de ser mantenida en vigencia por el término de tres años.<sup>29</sup>

Dicha medida de salvaguardia afectaba a 124 posiciones arancelarias que en 1998 habían representado alrededor del 14% de las importaciones textiles provenientes de Brasil, correspondiendo los mayores valores a telas para sábanas, rubros en los cuales la participación de Brasil en el total importado representaba el 36,5%. Visto desde el lado brasileño, Argentina aparecía como el principal destino de las exportaciones de tales productos.

Ante esta situación el Gobierno brasileño planteó una enérgica queja diplomática, señalando repetidamente la improcedencia de la aplicación del ATV en el marco del MERCOSUR. De este modo y una vez que quedaron agotadas las instancias previas, el Gobierno brasileño anunció su voluntad de presentar el caso ante el Mecanismo de Solución de Controversias del bloque,<sup>30</sup> al tiempo que también efectuaba en febrero de 2000 el reclamo (solicitud de panel) por lo que entendía como improcedencia de la medida ante la OMC.

Así, luego que el Tribunal Arbitral del MERCOSUR rechazara en marzo de 2000 la legitimidad de la aplicación de salvaguardias para el comercio intrasubregional, el Gobierno argentino dispuso a principios de abril -y luego de agotar las instancias judiciales de apelación y de solicitud de aclaratorias- excluir a los productos brasileños del universo de productos afectados por la cuestionada medida de salvaguardia, solicitando a cambio al socio mayor del bloque dejar sin efecto su reclamo ante la OMC.<sup>31</sup> Si bien inicialmente el Gobierno argentino intentó dilatar el período de la instancia aclaratoria a efectos de dar tiempo a la negociación de un acuerdo entre privados, finalmente se puso en práctica un sistema de licencias tendiente a facilitar el monitoreo del comercio sectorial.

Dicha medida fue muy negativamente recibida por el sector empresarial argentino (que llegó incluso a cuestionar severamente al árbitro nacional integrante del Tribunal Arbitral por el solo hecho de haber

---

<sup>29</sup> Los volúmenes de las cuotas se definieron de acuerdo al ATV, que indica que los cupos que se establezcan en ningún caso pueden quedar por debajo del nivel de importaciones alcanzado en los últimos 12 meses.

<sup>30</sup> Para un mayor detalle acerca de este tema, véase el Capítulo V de este Informe.

<sup>31</sup> Cabe señalar a este respecto que si bien el Organismo Supervisor de los Textiles de la OMC había recomendado a Argentina en diciembre de 1999 el levantamiento de la medida (por no considerar que las importaciones provenientes de Brasil eran la causa del daño a la industria argentina), un par de meses más tarde (marzo de 2000) el Organismo de Solución de Disputas de la misma entidad rechazaba la presentación brasileña.



votado en contra de la posición oficial del país y no haberse abstenido) que hasta último momento presionó activamente sobre los funcionarios gubernamentales a los efectos de obtener algún tipo de compromiso de ayuda especial para el sector.

Así fue que en el marco de las acciones impulsadas por ambos gobiernos a efectos de alcanzar soluciones estructurales para los sectores más sensibles del comercio subregional, durante los meses de marzo y abril se llevaron a cabo numerosos encuentros entre las organizaciones más representativas del sector privado de ambos países. No obstante ello y como resultado tanto de las características peculiares de las respectivas estructuras productivas como de la gran cantidad de jugadores existentes en ambos bandos, los resultados de las reuniones realizadas entre la FITA (Argentina) y ABIT (Brasil) han sido hasta el momento poco auspiciosos, habiéndose abandonado en un principio la idea de negociar cupos comerciales voluntarios o acuerdos de precios mínimos, para pasar a concentrar los esfuerzos en pos de alcanzar acuerdos tendientes a integrar las respectivas cadenas productivas. En cualquier caso, al momento de cerrarse el presente informe no se habían logrado avances relevantes en dichas negociaciones.

### *Siderurgia: Entre el dumping, los lobbies y los acuerdos*

Como resultado de cuestiones que tienen que ver con el tamaño de las plantas, el acceso a las materias primas y la dotación tecnológica de las plantas productoras, el sector siderúrgico fue desde los inicios del proceso de integración un permanente tema de conflicto entre la industria brasileña y las acerías argentinas. Así, mientras que Brasil mantenía una posición fuertemente superavitaria en el comercio sectorial bilateral, el nivel de protección arancelaria -tanto el residual para el comercio intrazona como el correspondiente a terceros países- fue a lo largo de los años que siguieron al Tratado de Asunción un recurrente foco de discusiones y controversias entre los empresarios del sector, disputas en las que también intervinieron en numerosas ocasiones las terminales automotrices argentinas, fuertes demandantes de insumos provenientes del sector siderúrgico.

De igual modo, si a lo largo de los dos años anteriores a la crisis de 1999-2000 el sector siderúrgico había sido el principal "teatro de operaciones" de la disputa mantenida entre Argentina y Brasil respecto de la aplicabilidad de medidas *antidumping* sobre el comercio intrazona,<sup>32</sup> el tema cobró mucha mayor relevancia a partir de la compleja situación generada para las empresas argentinas del sector a partir del efecto combinado de la caída final de los aranceles residuales al comercio intrazona hacia fines de 1999, la brusca contracción de la demanda interna y la devaluación del real.

Así, a mediados de abril de 1999 el Ministerio de Economía de Argentina hizo lugar a una denuncia de *dumping* presentada por la principal acería argentina, Siderar S.A., contra la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN) de Brasil por la importación de laminados en caliente, imponiéndose así valores mínimos de importación de US\$ 410 por tonelada, precio por debajo del cual se aplicarían derechos adicionales. Sólo unos días después, el Canciller brasileño hacía público el malestar de su Gobierno con la medida, a la que calificaba como "un mal precedente, contradictorio con el espíritu general del MERCOSUR". En igual sentido, también señalaba que dicho trámite era "incorrecto y mal fundamentado" reservándose el derecho de recurrir la medida ante la OMC.

Pocas semanas más tarde, los empresarios brasileños presentaban una nota formal al Presidente argentino solicitando la revocación de la medida que, de acuerdo a su perspectiva, se basaba en argumentos equivocados e impedía en los hechos la colocación en Argentina de laminados en caliente de dicho origen. A este respecto, denunciaban falsedades en la presentación efectuada por Siderar en la tramitación del caso, ya

---

<sup>32</sup> Para un mayor detalle sobre el estado de las negociaciones y el debate sobre este tema, véase el Capítulo III del presente Informe.

que incluía productos que en los hechos no se fabricaban en Argentina. Por último, señalaban que el precio al que la chapa brasileña ingresaba antes del dictamen (US\$ 340 FOB por tonelada) era mucho más alto que el correspondiente a las colocaciones de la propia CSN en terceros mercados, indicando a ese respecto que a partir del valor mínimo impuesto por la resolución del Ministerio de Economía argentino resultaría más conveniente importar laminados desde extrazona que desde Brasil, pagando AEC del 15,5%.<sup>33</sup>

Paralelamente a ello, en el mes de julio la Comisión Nacional de Comercio Exterior de Argentina aceptaba una nueva presentación de Siderar y disponía una investigación por *dumping* en laminados en frío provenientes de Brasil y de Rusia, situación que volvía a tensar los ánimos de los empresarios brasileños, los que solicitaban a su Gobierno el enérgico rechazo de dichas medidas en ocasión de la Reunión Extraordinaria de Presidentes del MERCOSUR de principios de agosto de 1999.

Posteriormente, a principios de diciembre de 1999 el Gobierno argentino aprobó la propuesta presentada dos meses atrás por los representantes empresarios brasileños, a partir de lo cual se alcanzaba un acuerdo de precios mínimos -OMC compatible y válido por cinco años- que posibilitaba la suspensión de los derechos *antidumping* anteriormente mencionados. En dicho acuerdo, las tres usinas brasileñas se comprometían a limitar sus colocaciones hacia Argentina a un máximo de 36.000 toneladas en el primer año, 38.000 toneladas en el segundo y 39.000 toneladas del tercer al quinto año, con precios mínimos de entre US\$ 325 a US\$ 365 por tonelada CIF.

En cualquier caso, como resultado combinado de los efectos de la recesión interna y de la imposición de medidas restrictivas, las ventas de productos siderúrgicos brasileños a Argentina disminuyeron durante 1999 en un 24 %, pasando así de los US\$ 290 millones registrados en 1998 a US\$ 220 millones en el referido año.

En enero de 2000 Siderar presentó una nueva denuncia de *dumping* sobre la chapa laminada en frío de origen brasileño y ruso, que fue rápidamente rechazada por la Comisión Nacional de Comercio Exterior para el caso de los laminados con contenido de carbono y en flejes. No obstante ello, se dispuso la prosecución del examen para los laminados para embutidos y de uso general. Paralelamente a ello, Usiminas denunciaba que a través del Régimen de Especialización Industrial,<sup>34</sup> los industriales siderúrgicos argentinos habían obtenido una autorización para importar planchas gruesas de acero y chapas en caliente desde extrazona (Europa Oriental) con un arancel preferencial del 2%, lo que implicaba en los hechos una fuerte perforación del AEC (13%).<sup>35</sup> En igual sentido, la empresa solicitó al gobierno de su país rechazar la inclusión del sector siderúrgico en cualquier tipo de mecanismo tendiente a regular el intercambio en el MERCOSUR por considerarlo "una mera pretensión de los intereses proteccionistas argentinos".

No obstante ello, a principios de junio de 2000 representantes del sector privado de ambos países arribaron a un compromiso de precios mínimos para los laminados en frío, análogo al entendimiento que un año atrás había permitido poner fin a la sanción *antidumping* que pesaba sobre una parte de las colocaciones brasileñas de laminados en caliente. De este modo, Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (Usiminas), Compañía Siderúrgica Nacional y Compañía Siderúrgica Paulista (Cosipa) se comprometían por cinco años a colocar su producción en el mercado argentino a precios no inferiores a US\$ 534 la tonelada, acordándose adicionalmente que por debajo de ese nivel -y hasta un precio de referencia- los despachos brasileños estarían sujetos a un régimen de cupos. Por último y a diferencia del acuerdo alcanzado el año precedente

---

<sup>33</sup> En el transcurso de la audiencia pública convocada por la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) en relación con el tratamiento de este caso, el Presidente de Siderar afirmó que el *dumping* no surge únicamente de una relación entre los precios internos y los internacionales, sino de una comparación de costos y precios internos. Y que en ese caso, los precios a que colocaban las usinas brasileñas la chapa en Argentina estaba por debajo de sus costos más un margen razonable de rentabilidad.

<sup>34</sup> Mecanismo implementado en Argentina durante el período 1993-1996 por el cual las empresas que incrementaran sus ventas al exterior podrían importar productos pertenecientes a la misma rama de actividad con aranceles preferenciales del 2% por un valor equivalente.

<sup>35</sup> En relación con este tema, Brasil presentó durante 1999 una reclamación ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

para los laminados en caliente, las acerías brasileñas lograban incluir una cláusula por la que se excluye del sistema de cupos a los productos no fabricados localmente pero de próximo lanzamiento al mercado por parte de Usiminas, particularmente laminados de alta resistencia destinados a la industria automotriz.

Finalmente, a mediados de julio de 2000, la decisión de la Secretaría de Industria de Argentina de dar inicio formal a una nueva investigación por supuesto *dumping* en operaciones de importación de perfiles de hierro laminados en caliente provenientes de Brasil, República Checa, Sudáfrica y Turquía, agregaba un nuevo elemento de tensión en la problemática sectorial bilateral.

### *Las licencias no automáticas: ¿Problema sin fin?*

Luego de completado el proceso de desgravación arancelaria intrazona, los temas vinculados con la no compatibilidad de las normas técnicas nacionales y las licencias de importación han sido -y en alguna medida siguen siendo- un recurrente foco de conflictos para el acceso a los mercados entre los países socios.

A este respecto, y luego que Argentina presentara a fines de 1998 una reclamación formal por las dificultades para el acceso al mercado brasileño derivadas de problemas relacionados con esta temática, el primer fallo del Tribunal Arbitral del MERCOSUR -conocido en abril de 1999- estableció taxativamente la incompatibilidad entre la Unión Aduanera y el régimen brasileño de licenciamiento no automático para las importaciones desde intrazona.<sup>36</sup> De este modo, el principal socio del bloque subregional fue conminado por los jueces a eliminar dicho régimen antes del 31/12/99, en coincidencia con la culminación definitiva del período de adecuación creado por el Protocolo de Ouro Preto.

Así, la posibilidad de mantener sistemas de licenciamiento no automático de importación se limitaba a las situaciones previstas en el Art. 50 de la ALADI (cuestiones vinculadas con valores de naturaleza no comercial, como "la vida y la salud de las personas, los animales y los vegetales, la seguridad nacional, la preservación del patrimonio artístico o la moralidad pública"). No obstante ello, el fallo también instaba a los países a definir de común acuerdo los límites y las condiciones exigibles para la vigencia práctica de tales excepciones.

En este escenario, a principios de 2000 las autoridades brasileñas se han negado a eliminar totalmente el cuestionado régimen de licencias bajo el argumento de las excepciones antes mencionadas. A este respecto, la parte argentina ha rechazado lo que interpretó como "invocación genérica y abusiva" de dicho artículo, argumentando al mismo tiempo que si bien los motivos sanitarios y fitosanitarios pueden ser eventualmente aceptados dentro de los casos "especiales" que prevé el Tratado de Montevideo, tales licencias son en los hechos administradas actualmente por una autoridad comercial brasileña (DECEX) que no es órgano de aplicación en dichas materias.

Así fue que en el marco de la preocupación manifestada por los cuatro socios respecto de los temas de acceso a los mercados, en las reuniones mantenidas a lo largo de los meses recientes en el marco de la agenda del relanzamiento del bloque los países se han comprometido a eliminar antes del 15 de noviembre de 2000<sup>37</sup> todas las licencias y anuencias previas aplicadas en el comercio intrazona, con la salvedad de las contempladas en el Art. 50 del Tratado de Montevideo.

Respecto de los casos previstos en dichas excepciones, la parte argentina presentó en la Cumbre de Buenos Aires una propuesta de decisión tendiente a limitar la invocación del mencionado artículo a las situaciones

---

<sup>36</sup> Para un mayor detalle sobre este tema, véase el Capítulo V de este Informe.

<sup>37</sup> Inicialmente se había acordado que la fecha tope sería el 30 de junio, no obstante lo cual -y ante las dificultades para elaborar la lista correspondiente- en la Cumbre de Presidentes de Buenos Aires se acordó una prórroga en el plazo hasta el mes de noviembre.

o casos que resulten proporcionales a la finalidad perseguida por el país actuante, que no impliquen una discriminación contra los productos importados y que no distorsionen el comercio intrazona. En este sentido, Argentina proponía que cuando un Estado Parte considerara en el futuro que una circunstancia determinada justifica la aplicación de una medida invocando el Art. 50 debería demostrar que se encuadra dentro de los criterios indicados.

Finalmente, y más allá de no haberse logrado consenso en torno de la mencionada propuesta en el marco del GMC de junio de 2000, las partes asumieron un compromiso informal para determinar conjuntamente las situaciones específicas y los productos que quedarán comprendidos en las situaciones indicadas en el citado Art. 50, a efectos de evitar una invocación excesivamente general o poco transparente de sus previsiones.

### **C. Negociaciones "complejas": Llegando a la etapa de definiciones**

*El régimen automotor: Una historia con final feliz*

La Dec. CMC 29/94 había establecido que para el primer día del año 2000 el MERCOSUR debía contar con un régimen automotor común basado en el libre comercio intrazona irrestricto y sin requisitos de compensación, un arancel externo común y la ausencia de incentivos nacionales que pudieran distorsionar la competitividad de los diferentes actores subregionales.

No obstante ello, poco tiempo después de Ouro Preto, la introducción por parte del Gobierno brasileño de un régimen general de promoción a la inversión en el sector, y más tarde de un sistema especial para las regiones menos desarrolladas, significó un cambio significativo en las condiciones generales de competencia entre ambos países. Ello motivó que una parte importante de los esfuerzos negociadores de esta etapa pasaran a centrarse en la búsqueda de mecanismos que posibilitaran la neutralización de los efectos distorsivos de dichos subsidios sobre el comercio intrasubregional, en la idea de que un régimen común basado en el libre comercio requeriría de la existencia de condiciones equitativas de competencia entre los socios.

Así fue que luego de que en diferentes reuniones entre los dos socios mayores se alcanzaran importantes avances tendientes a definir aspectos particulares del régimen -entre ellos el nivel del arancel externo común para los productos terminados y los requisitos de origen subregional- las diferencias existentes en relación con algunos de los puntos sustanciales del acuerdo (como ser el nivel arancelario respecto de extrazona para los vehículos pesados y las autopartes, la neutralización de las asimetrías generadas por el efecto de los incentivos a la inversión ya otorgados por algunos estados brasileños, el tratamiento a los dos socios menores del bloque o la existencia de un requisito de integración nacional dentro del subregional) fueron frustrando sucesivamente el objetivo original de anunciar la culminación de los trabajos técnicos a fines de abril de 1998.

En este escenario, a fines de dicho año y cuando los efectos de la crisis internacional ya se hacían notar con fuerza sobre la subregión, los Ministros de Industria de los cuatro países acordaron modificaciones a la Dec. 29/94, conviniendo en la necesidad de adicionar un período de transición hacia el libre comercio subregional para los primeros cinco años del siglo XXI, con un mecanismo de monitoreo de la producción, las inversiones establecidas en la subregión y los flujos comerciales. De este modo no sólo se daría más tiempo a las empresas del sector para su adaptación al libre comercio, sino también se podrían resolver los problemas derivados de las distorsiones generadas por los regímenes de subsidio vigentes en numerosos estados brasileños que, en principio, debían caducar a principios del año 2000.

Posteriormente y ya en el marco de la crítica situación generada en el sector a partir de la devaluación del real y la fuerte caída en la demanda interna, las negociaciones entraron en un terreno mucho más complejo,

situación que se vio agravada aún más hacia mediados de dicho año por la decisión del Congreso brasileño -avalada finalmente por el Presidente Cardoso- de conceder beneficios fiscales especiales hasta el año 2010 para la instalación de una planta de Ford en el Nordeste brasileño. De todos modos, los recurrentes temas vinculados con la neutralización de los subsidios brasileños y el rol previsto para el sector autopartista -Argentina solicitaba menores aranceles externos para la importación de partes desde extrazona, junto a un requisito de utilización de componentes nacionales dentro del contenido subregional, pretensiones ambas rechazadas por Brasil, país poseedor de un complejo autopartista mucho más estructurado, desarrollado y diversificado-<sup>38</sup> terminaron por empantanar aún más el terreno de juego, bloqueándose de ese modo la posibilidad de cumplir con el objetivo de tener listo el régimen para fines de julio de 1999.

Así, mientras que en los meses siguientes la parte argentina desenterraba la propuesta -impulsada particularmente por FIAT- de conceder un tratamiento arancelario preferencial para la importación de partes desde extrazona para las terminales instaladas en la subregión por un período de tiempo determinado a cambio de un compromiso de parte de éstas de garantizar el uso de un cierto porcentaje de partes nacionales, los fuertes cortocircuitos acaecidos durante el segundo semestre de dicho año en el ámbito de las relaciones bilaterales -y en el comercio sectorial- generaban un escenario muy poco propicio para la resolución de los temas pendientes y la firma de un compromiso definitivo en un tema tan políticamente sensible y técnicamente tan complejo como el automotor.

De este modo, y en el marco del *deadline* derivado del vencimiento de los regímenes nacionales -y del período de transición dispuesto por el acuerdo TRIMs para el caso argentino- el 31/12/99 las autoridades asumidas en Argentina a principios de diciembre de dicho año, se vieron obligadas a mantener rápidos encuentros con sus pares brasileños a efectos de explorar la posibilidad de cerrar el acuerdo antes de la expiración del plazo señalado.

Luego de una apretada sucesión de encuentros personales y virtuales contra reloj entre los principales negociadores de los dos socios mayores del bloque, los propios presidentes de ambos países acordaron telefónicamente dos días antes de fin de año una prórroga transitoria en el esquema de intercambio bilateral compensado por sesenta días -hasta fines de febrero de 2000- a efectos de dar tiempo a los respectivos equipos técnicos para acercar posiciones respecto de los temas más complejos de la negociación del régimen común.

En este marco, la unilateral e inesperada decisión de las autoridades argentinas hacia los últimos días de 1999 de prorrogar sin fecha de vencimiento el régimen automotor nacional y de solicitar una extensión por siete años del plazo oportunamente comprometido ante la OMC (Acuerdo TRIMs) para eliminar los requisitos de contenido local y de compromiso de exportaciones implícitos, fueron percibidas con sorpresa e indisimulado desagrado por los negociadores de Itamaraty,<sup>39</sup> que interpretaron dicha actitud como parte de una estrategia argentina tendiente a "cubrirse" ante un eventual fracaso de las negociaciones y/o para ganar margen de maniobra en detrimento de Brasil.

De este modo, en la reunión realizada en San Pablo a mediados de enero de 2000 se volvía a acordar una prórroga del régimen de intercambio compensado uno a uno por otros sesenta días, al tiempo que se resolvía dar lugar a la contratación de una consultora internacional que analice y evalúe en un plazo no

---

<sup>38</sup> Es interesante señalar a este respecto que la balanza bilateral de autopartes ha venido arrojando a lo largo de los últimos años un superávit del orden de los US\$ 600/700 millones a favor de Brasil, sobre un comercio total de entre US\$ 1.800 millones y US\$ 2.100 millones al año.

<sup>39</sup> Cabe señalar a este respecto que como Brasil no notificó oportunamente su régimen automotor dentro del período de transición del acuerdo TRIMs, sólo podía apelar al "paraguas" de un acuerdo regional explícito (como el MERCOSUR) para justificar ante la OMC el mantenimiento de un esquema sectorial de este tipo.

mayor a los noventa días -si bien en forma no vinculante- el impacto real de los subsidios e incentivos vigentes en los sectores automotores de ambos países y proponga eventuales medidas correctivas tendientes a evitar perjuicios para alguna de las partes, previéndose incluso la posibilidad de avanzar luego hacia una instancia arbitral final. Paralelamente a ello, se rechazaba la propuesta argentina de destinar una parte de lo recaudado en concepto de AEC a la creación de un fondo para el desarrollo de proveedores de las terminales, al tiempo que las partes se comprometían a seguir discutiendo los temas pendientes de la originalmente llamada Política Automotriz Común (PAC) en una nueva ronda de encuentros a realizarse en el mes de marzo en Buenos Aires.

En este marco, los principales puntos en disputa entre las partes giraban en torno de los métodos para la administración del comercio en el período de transición, los aranceles para las autopartes, el interés argentino por incluir un requisito de integración nacional dentro del subregional, y la aplicación de multas o sanciones para los casos de desvíos respecto de las pautas comerciales a ser acordadas.

De ese modo, si los negociadores argentinos conseguían por vez primera en varios años poner sobre la mesa de discusiones el complejo tema de los efectos distorsivos de los subsidios brasileños sobre el comercio subregional, la solución alcanzada no dejaba de aparecer como una "fuga hacia adelante" en un momento en el que el MERCOSUR se transformaba en el centro de las críticas y cuestionamientos de numerosos actores políticos y empresariales de la subregión.

A fines del mes de marzo de 2000 y cuando buena parte de los analistas -e incluso de los negociadores oficiales- presagiaban un nuevo fracaso en las negociaciones bilaterales, Argentina y Brasil anunciaban sorpresivamente los términos generales de un acuerdo basado en un régimen de transición de seis años (solución intermedia entre la pretensión argentina de siete y la brasileña de cuatro) hasta la entrada en vigencia del sistema de libre comercio a partir del 1 de enero de 2006. Tal como se había acordado originalmente, el arancel externo común fue consensuado en el orden del 35% para los automóviles para pasajeros, sin cupos ni restricciones cuantitativas para los productos provenientes de extrazona. Para el caso de ómnibus y camiones se estableció un nivel inicial del 35% para Brasil y de entre el 18% y el 25% para Argentina (con una suba gradual hasta el nivel ya vigente en Brasil).

Por otra parte, se acordaron aranceles externos comunes de entre el 14% y el 18% para las piezas producidas en la subregión -con un cronograma de convergencia ascendente para Argentina que parte de niveles del 7,5% al 9,5% cuando se trata de piezas para vehículos nuevos, y del 17% al 21% cuando son para reposición- y del 2% para las no producidas en la subregión (universo que deberá ser definido en conjunto con AFAC y Sindipeças, las dos principales entidades de la industria autopartista de los dos países).

A lo largo de los seis años de la transición el comercio entre los dos países será compensado, acordándose medir semestralmente y en conjunto -en contra de la pretensión argentina que reclamaba hacerlo por sectores en forma separada, a efectos de evitar que el desequilibrio en autopartes se financie con un superávit en vehículos terminados- el comercio de autos, partes, camiones, tractores, máquinas agrícolas y viales. Si bien se establecieron márgenes anualmente crecientes de desequilibrios comerciales permitidos,<sup>40</sup> se acordó complementariamente un régimen de penalizaciones y multas, las que estarán en el orden del 70% al 75% del arancel externo vigente para automóviles y autopartes respectivamente.

Paralelamente a ello, se estableció un requisito de integración subregional del 60% (medido como el porcentaje del valor CIF de los insumos con relación al valor ex-fábrica del producto final) dentro del cual Argentina pudo incluir finalmente su histórica pretensión de incorporar un componente nacional del orden del 30% para vehículos y del 25% para camiones.

---

<sup>40</sup> Que irá del 6,2% del comercio en el año 2000 hasta un 22,2% en 2003, con un monitoreo semestral, quedando por definirse a través de un Comité Automotor creado a tal efecto, los niveles de desequilibrio aceptables para los dos años finales de la transición hacia el libre comercio.

Si bien el acuerdo -que en la idea original debía entrar en vigencia el 1 de julio de 2000, para lo cual se volvía a prorrogar el esquema precedente que vencía a fines de abril- fue favorablemente recibido por la mayor parte de los actores sectoriales de ambos países, la reacción inicial de los dos socios menores del bloque -que al no tener producción propia mantienen niveles arancelarios mucho más bajos- fue mucho menos entusiasta. Así, el Gobierno uruguayo se pronunciaba contra el "bilateralismo pernicioso", acusaba a Argentina y Brasil de utilizar el MERCOSUR sólo "cuando les conviene" y recriminaba dejarlo de lado como socio minoritario junto con Paraguay, cuando ambos "se transforman en un obstáculo para sus objetivos", dejando así entrever la posibilidad de no ingresar a la Política Automotriz MERCOSUR (PAM) y dejar así sin el "paraguas MERCOSUR" al acuerdo bilateral alcanzado entre los dos socios mayores.

En igual sentido, al día siguiente de conocerse el acuerdo entre los dos socios mayores, el Canciller uruguayo señalaba que "el acuerdo automotor es muy grave para Uruguay", advirtiendo al mismo tiempo que "en el MERCOSUR vemos un buen modelo al que queremos seguir perteneciendo, pero no lo vemos como el único modelo", y que "Uruguay no se supeditará a ningún neoimperialismo" (*La Nación*, 24/3/00). Pocos días más tarde calificaba positivamente la intención de Argentina y Brasil de iniciar conversaciones con los dos socios menores a efectos de negociar su integración al acuerdo, efectuando a ese respecto una "ambiciosa" propuesta, consistente en menores niveles arancelarios para la importación extrazona de vehículos (20%), tarifas del orden del 2% para el ingreso de *kits* de autopartes y cupos para la exportación de vehículos hacia los dos socios mayores sin aranceles y con menores contenidos de integración nacional y subregional que los establecidos en la PAM.<sup>41</sup>

Por su parte, Paraguay manifestaba su voluntad por solicitar compensaciones monetarias por los perjuicios que le generaría el nuevo esquema (para lo cual esgrimía un estudio técnico realizado por un experto coreano, que concluía en una demanda del orden de los US\$ 310 millones anuales) al tiempo que solicitaba la exclusión del régimen de la maquinaria agrícola y los tractores.

A principios del mes de mayo de 2000 y a partir de una nueva propuesta efectuada por los dos socios principales, las cuatro partes alcanzaban finalmente un frágil principio de acuerdo consistente en un arancel inicial para vehículos del 23% para Uruguay y del 10% al 20% para Paraguay, con un período de convergencia ascendente hasta el 35% en 2006 en ambos casos. Para los camiones, el arancel uruguayo iría pasando del 20% actual hasta un 35% en 2006, al tiempo que se mantendría la posibilidad de importar *kits* de autopartes al 2%. De igual modo se mantendrían las actuales cuotas para la exportación libre de derechos de vehículos terminados -con un contenido de integración subregional del 50%- de 4.000 y 6.000 unidades anuales hacia Brasil y Argentina respectivamente, con tarifas compensatorias anualmente decrecientes a medida que los aranceles externos nacionales vayan convergiendo con los subregionales (desde el 23% actual al 7% en 2005) para los volúmenes excedentes.

En el caso de Paraguay, país que rechazaba tajantemente el incremento de aranceles que -al decir de su Ministro de Industria y Comercio- "tiende a subsidiar a industrias que no nos corresponden", las bases de la negociación con los dos socios mayores giraban en torno de un compromiso de limitar el actual sistema de importación de vehículos usados a unidades de no más de tres años, al tiempo que las autoridades de dicho país se comprometieran a extremar sus esfuerzos en relación con el funcionamiento eficaz del registro automotor.

Finalmente y más allá de los avances alcanzados, las definiciones sobre los temas conflictivos con los dos socios menores quedaban pendientes para ser resueltas al mes siguiente en el ámbito de la reunión cumbre

---

<sup>41</sup> Cabe señalar a este respecto que la pequeña industria automotriz uruguaya produce unos 30.000 vehículos anuales, dependiendo fuertemente de la colocación de unidades terminadas en el mercado argentino (65% de sus ventas externas) y brasileño (35%) en base a la utilización de piezas y partes importadas (tanto desde intrazona como desde extrazona).

en la cual Argentina entregaría la Presidencia a Brasil, dejándose entrever desde ambas partes la posibilidad de dar inicio al régimen a partir del 1 de julio de 2000 en forma bilateral.

Pero en el marco de estos inconclusos entendimientos y más allá de que quedaba pendiente para el tiempo restante hasta la Cumbre de Presidentes a realizarse en Buenos Aires a fines de junio de 2000 la negociación de algunos puntos pertenecientes a la "letra chica" del acuerdo (entre ellos el modo de certificación de los intercambios y la forma de imputar los desvíos comerciales) hacia fines de abril un nuevo foco de controversia volvió a abrir un signo de pregunta sobre el futuro del régimen. En este sentido, la desfavorable recepción que el borrador del acuerdo bilateral tenía entre los productores de maquinaria agrícola de Brasil -que daba lugar a la renuncia del ministro de dicha área- se traducían en una demanda de parte de dicho país por eliminar a las carrocerías de ómnibus y camiones, la maquinaria agrícola y vial y las piezas para reposición del cómputo del comercio administrado (ramas que representan actualmente el 20% del comercio bilateral, y en las cuales Brasil mantiene un fuerte superávit, del orden de los US\$ 200 millones anuales).

Dicha posibilidad fue contundentemente rechazada por los negociadores argentinos, que consideraron la iniciativa como una pretensión de la parte brasileña por modificar o tergiversar la "letra grande" y las bases mismas de los acuerdos ya alcanzados a fines de marzo de 2000 en Buenos Aires.

Finalmente, la Cumbre de Presidentes de Buenos Aires permitió alcanzar un acuerdo definitivo entre los dos principales socios en base a los parámetros y los criterios originalmente alcanzados en dicha ciudad unos meses atrás.<sup>42</sup> En cualquier caso, el acuerdo establece que una vez completada la primera fase del período de transición (fines de 2003) la modalidad de tránsito final hacia el libre comercio será determinada en el ámbito de un Comité Automotor, el que tendrá además competencias resolutorias para la administración del acuerdo, evaluar eventuales efectos negativos de las políticas implementadas, y diseñar y proponer las medidas que resulten necesarias a favor de la consolidación, complementación y especialización productiva y competitiva de la industria subregional. En igual sentido, tendrá a su cargo la evaluación de los resultados del anteriormente mencionado estudio de consultoría independiente a ser contratado por las partes a efectos de determinar los efectos de los incentivos en la industria automotriz de Argentina y Brasil.

Queda pendiente entonces para los primeros meses de la Presidencia brasileña la resolución de los temas finales que permitan la incorporación definitiva de Paraguay y Uruguay al régimen subregional común, y que son básicamente, la convergencia hacia el AEC y el régimen nacional para la importación de vehículos usados en el primer caso, y los límites cuantitativos para la importación de *kits* de autopartes desde extrazona con arancel preferencial, los requisitos de contenido subregional y los cupos máximos para la exportación intrazona de vehículos, en el segundo.

#### *El azúcar: Entre los avances y los desacuerdos*

De acuerdo a lo oportunamente acordado en Ouro Preto (Dec. CMC 19/94), a partir del año 2001 el sector azucarero debería estar plenamente incorporado al sistema MERCOSUR -con un arancel externo común y un esquema de libre comercio intrazona- condicionado a la neutralización de las distorsiones que se derivan de las políticas nacionales. A este respecto, ya desde 1995 los cuatro países impulsaron diferentes esquemas de negociación interna, tendientes a identificar lo que Argentina y Paraguay reclamaban como asimetrías derivadas a partir del Programa Proalcohol de Brasil y a definir mecanismos que pudieran neutralizar sus efectos distorsivos sobre la competitividad subregional.

---

<sup>42</sup> Que tiene vigencia desde el 1 de julio de 2000, si bien por cuestiones operativas recién operará plenamente el 1 de agosto de dicho año.



Así fue que luego que las negociaciones efectuadas en el ámbito del Grupo *Ad Hoc* entre 1995 y 1997 no lograran arribar a una solución de consenso entre las partes, a mediados de 1998 los dos socios mayores acordaron la elaboración de un estudio técnico de evaluación del régimen brasileño, a efectos de lo cual cada una de las partes designó expertos privados que tendrían como misión la elaboración de sendos informes, que posteriormente se intentaría compatibilizar en un papel único.

Luego de ello, en la Reunión del GMC realizada en Río de Janeiro en diciembre de 1998 los cuatro países socios reiteraron el compromiso oportunamente establecido en las Dec. 19/94 y 16/96, manifestando así su disposición a integrar el sector azucarero al libre comercio en el MERCOSUR en 2001, en el marco de la eliminación o neutralización de subsidios distorsivos e incentivos. Paralelamente a ello, los dos socios mayores suscribieron un acta bilateral por la que acordaron alcanzar entendimientos parciales durante el primer semestre de 1999, a efectos de lo cual las partes aportarían los estudios técnicos antes mencionados, en la idea que pudieran resultar de utilidad a dicha tarea.

Paralelamente a ello, a fines de dicho año el Gobierno de Brasil presentó una reclamación ante la CCM solicitando la revocación de la Ley 24.822/97 de Argentina (que prohíbe la reducción de los aranceles a la importación intrazona del azúcar mientras "subsista la asimetría provocada por el sistema sucroalcoholero de Brasil") por considerarla contraria a los tratados del MERCOSUR.

Así, en el seno del Comité Técnico establecido para analizar dicha reclamación brasileña, Argentina ha manifestado:

- que no puede ser materia de consideración en el ámbito de solución de controversias el cuestionamiento de la compatibilidad constitucional de una ley sancionada por un Estado Parte;
- que la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 24.822 sólo corresponde a los tribunales judiciales en el marco de acciones interpuestas por alguna parte con interés "legítimo";
- que sólo sería posible su revocación interna si el Poder Legislativo tomara acciones tendientes a tal objetivo, ya que conforme al sistema constitucional vigente en Argentina, la facultad de revocar una ley es privativa del Congreso;
- que la Ley 24.822 no ha impedido a Argentina continuar las negociaciones relativas al sector azucarero en el marco del MERCOSUR.

En forma paralela a este trámite, y dando cumplimiento al compromiso asumido por los Cancilleres de Brasil y Argentina en diciembre de 1998, a mediados de abril de 1999 el Ministerio de Economía de este país dictó la Res. 457/99, por la que otorgó a los países del MERCOSUR una preferencia del 10% sobre el derecho de importación intrazona vigente. A partir de ello, Brasil manifestó que podría cesar en su reclamación ante los organismos institucionales del MERCOSUR, hecho que finalmente no se produjo ya que con posterioridad a este anuncio tres entidades del sector privado argentino obtuvieron medidas judiciales de no innovar tendientes a dejar sin efecto la mencionada preferencia del 10%, en el argumento de que tal norma resultaría incompatible con la mencionada Ley 24.822.<sup>43</sup>

En este escenario, a lo largo de todo 1999 se sucedieron varias reuniones bilaterales y del Grupo *Ad Hoc*, en el transcurso de las cuales se intercambiaron estudios técnicos realizados por especialistas de ambos

---

<sup>43</sup> De todos modos, la parte argentina ha sostenido que ninguna de las tres causas tiene dictamen judicial definitivo y que la suspensión de los efectos de la Res. 457/99 se limita exclusivamente a las tres empresas peticionantes, con lo cual toda importación proveniente de Brasil que sea canalizada por firmas diferentes a las indicadas pueden hacer uso de la preferencia arancelaria antes mencionada.

países,<sup>44</sup> sin que hayan resultado de utilidad para acercar posiciones ni para identificar formulas tendientes a facilitar el cumplimiento del compromiso asumido en la Dec. CMC 19/94, relativa a la incorporación del sector al libre comercio subregional a partir del 1/1/01 "en el marco de la neutralización de las distorsiones que generan las asimetrías regulatorias nacionales existentes".

Así, mientras Brasil (primer productor mundial de azúcar) sostenía que a partir de la desregulación de precios y cantidades vigente ya no existen más distorsiones que "deban ser neutralizadas" y que sólo subsiste una medida de apoyo interno que privilegia a los productores de caña de algunos estados poco competitivos, la parte argentina insistió en su conocido argumento de que aún subsisten distorsiones derivadas de la asimetría de políticas vigentes y que en función de ello no están aún dadas las condiciones para la plena incorporación del sector al libre comercio subregional.<sup>45</sup>

Posteriormente, en abril de 2000 Brasil solicitó información sobre la evolución de las acciones legales anteriormente señaladas antes de tomar una decisión final respecto a su reclamación, la que se encuentra actualmente bajo consideración del GMC. A este respecto, el Gobierno argentino informó que la antes citada preferencia sigue vigente, con la sola excepción de tres casos puntuales en los que la Justicia ordinaria ha hecho lugar a las medidas cautelares solicitadas por particulares.

Paralelamente a ello y a través de la Declaración de Buenos Aires de fines de abril de 2000, en la agenda del relanzamiento del MERCOSUR se establecía el compromiso de las partes a efectos de "definir antes de diciembre de 2000 una propuesta conjunta sobre las modalidades y cronograma para la plena incorporación del sector a la Unión Aduanera de acuerdo con los criterios definidos en las Decisiones 19/94 y 16/96".<sup>46</sup>

Poco después, y como parte de las tareas tendientes a cumplimentar dicho objetivo, a principios de junio de 2000 Brasil presentó una nueva propuesta ante el Grupo *Ad Hoc* para la adecuación del sector, que contemplaba el libre comercio subregional para enero de 2002 (con una reducción tarifaria del 30% para el 31 de diciembre de 2000, otra del 30% para el 30 de junio de 2001 y una última por el 40% restante para fines de ese año) y un AEC del orden del 16% a partir de enero de 2002. De acuerdo a este esquema, Brasil aumentaría progresivamente sus tarifas externas desde el 2% actual, al tiempo que los restantes países realizarían la convergencia en forma descendente, eliminándose al mismo tiempo los sistemas de bandas o aranceles variables actualmente vigentes en Argentina.

Así, mientras que Uruguay (país que prácticamente no posee producción propia) recibió favorablemente la nueva propuesta brasileña, los dos restantes países socios lo hicieron con escaso entusiasmo y numerosos reparos,<sup>47</sup> basados estos en la postura de que la persistencia de asimetrías regulatorias y distorsiones no neutralizadas no permitían la liberalización del comercio intrazona para el sector.

---

<sup>44</sup> El informe presentado por Argentina señalaba que en la zafra 1997-1998 la suma de los subsidios recibidos por la industria azucarera brasileña había alcanzado a los US\$ 3.556 millones, evaluación que fue rechazada por los negociadores brasileños, argumentando que se basaba en reglamentaciones que en gran medida ya no se encontraban vigentes, amén de diferentes "errores metodológicos y conceptuales".

<sup>45</sup> Para un mayor detalle acerca de la perspectiva argentina acerca de las características del complejo sucro alcohólico brasileño y de las regulaciones y mecanismos de subsidio actualmente vigentes, véase Pena y de la Guardia [1999].

<sup>46</sup> A este respecto, la introducción en los considerandos de este punto de una referencia al acuerdo bilateral automotor alcanzado unos días antes, generó honda inquietud entre los empresarios azucareros argentinos quienes interpretaron dicho comentario como indicativo de una cierta intención de su gobierno por cerrar el régimen azucarero antes de fin de 2000 "a cualquier costo".

<sup>47</sup> En relación con este tema, una propuesta novedosa y original tendiente a facilitar la incorporación del sector al libre comercio subregional había sido formulada unas semanas antes en Tucumán por el ex-Secretario de Industria y flamante Embajador argentino ante la Unión Europea y ante los Organismos Internacionales en Ginebra, Roberto Lavagna, quien propuso negociar que los productores azucareros argentinos se incorporen al programa alconafeta, acordándose a ese respecto cuotas de venta de caña para alcohol a Brasil.

No obstante ello, durante los días previos a la reunión del Grupo *Ad Hoc* efectuada en Buenos Aires en los primeros días de junio de 2000, fuentes empresariales argentinas, diputados y funcionarios oficiales de las provincias productoras (Tucumán, Salta y Jujuy, para las que el azúcar representa un negocio de unos US\$ 400 millones al año y una parte más que relevante de los empleos en el sector privado) dejaron circular la versión de que el Gobierno Nacional estaría decidido a prorrogar por cinco años la tarifa arancelaria del 20% *ad valorem* vigente para el comercio intra y extrazona, causando así gran inquietud en las regiones potencialmente afectadas.

En una respuesta a las incesantes gestiones de *lobby* efectuadas por el Centro Azucarero Argentino, el Vicecanciller argentino desmentía parcialmente la especie al señalar que "el Gobierno no se comprometió absolutamente a nada", no obstante lo cual -y teniendo en cuenta que a fines del corriente año vence el decreto de 1992 que impuso aranceles diferenciales móviles o equiparaciones de precios para el sector- admitía la posibilidad concreta de negociar con Brasil un período de transición con aranceles decrecientes, si bien "difícilmente sea por cinco años, como pretende el sector". En igual sentido, el Secretario de Agricultura argentino manifestaba que "necesitamos protección por cuatro años más para desarrollar un plan ordenado de reconversión del sector" (*Página 12*, 26/6/00), en la idea de favorecer e impulsar el desarrollo de actividades agrícolas alternativas -como ser la producción de tomates, cítricos, porotos, frutillas y otros cultivos regionales- en las provincias del Norte argentino afectadas por una eventual liberalización del sector.

A ese respecto y como una muestra más de la elevada sensibilidad política que el tema reviste para Brasil, el Jefe de los negociadores brasileños señalaba a mediados de junio que "si Argentina decide ceder a las presiones de los productores cañeros y de sus aliados políticos y prorroga unilateralmente la protección arancelaria del azúcar contraviniendo las normas de decisión oportunamente acordadas en el ámbito del bloque, sería el final de las negociaciones con Argentina".

En este sentido y al tiempo que explicitaba la decisión brasileña de incluir explícitamente el tema de la liberalización del sector en la llamada "Agenda del Relanzamiento", solicitaba al país vecino emitir durante la Cumbre de Buenos Aires de fines de dicho mes "una señal clara de que quiere negociar, antes de diciembre" (Declaraciones de José Botafogo a *Clarín*, 24/6/00), dejando entrever la disposición brasileña a aceptar una postergación en la liberalización efectiva del sector a cambio de un explícito compromiso argentino para la suscripción de algún tipo de calendario gradual de reducción arancelaria, a iniciarse a partir del año 2001.

Ya en el ámbito de la Cumbre de Buenos Aires la parte brasileña volvió a proponer al GMC un compromiso político formal de los países para consensuar un calendario de liberalización del comercio intrazona antes de la finalización del año en curso. Argentina respondió solicitando la elaboración en conjunto de un programa de reconversión para el sector azucarero regional como acción previa a la definición de dicho cronograma, tarea para la cual se debería solicitar un estudio a una consultora internacional independiente que debería expedirse antes de marzo de 2001. Finalmente -y una vez más- no hubo consenso sobre el tema, habiéndose acordado extremar los esfuerzos a efectos de alcanzar un entendimiento sectorial definitivo durante el segundo semestre de 2000.

Luego de estas reuniones y por una iniciativa conjunta de los Gobiernos de las provincias argentinas potencialmente afectadas por una futura liberalización del sector y de empresarios de ambos países, se realizaron a principios de julio de 2000 varios foros de negocios binacionales tendientes a identificar nuevas oportunidades productivas y comerciales en sectores y productos no tradicionales, así como posibilidades de establecer *joint ventures* entre empresas de ambos países. De este modo, se han comenzado a explorar mancomunadamente las posibilidades de impulsar el desarrollo de nuevos "nichos" de mercado y actividades sectoriales con potencialidad exportadora, con la idea que puedan contribuir a reducir la alta dependencia de la región respecto de la producción de azúcar.

En cualquier caso y más allá de su reducida significancia macroeconómica en el comercio intrasubregional, el azúcar ocupa un lugar fuertemente relevante en la agenda de prioridades políticas de Brasil en relación con el proceso de integración, ya que constituye una suerte de caso testigo en relación tanto con el histórico reclamo brasileño en pos de una mayor liberalización del comercio azucarero a escala internacional, sino también respecto del necesario equilibrio de intereses regionales y sectoriales del país en torno al proceso MERCOSUR. En este sentido, el propio Embajador en Argentina, Sebastião do Rego Barros explicitaba poco después de la Cumbre de Buenos Aires la visión de su país respecto del tema: "yo no creo que Argentina sea un gran comprador de azúcar brasileña. Pero si no se incluye este tema en el MERCOSUR, todos los demás sectores agrícolas de Brasil -lácteos, arroz, ajos, granos- estarán en desventaja. El Gobierno brasileño tiene entonces una presión de sus productores agrícolas, por hacer esta concesión" (*Ambito Financiero*, 12/7/00).

#### *En la búsqueda del mutuo reconocimiento*

Hasta fines de 1998 todas las normativas MERCOSUR tendientes al control de normas técnicas, enfermedades y plagas eran cuatripartitas. De este modo se armonizaban algunas normas, pero no existía la aceptación mutua de certificados en los diferentes países. Como los problemas y los conflictos comerciales entre los dos socios mayores -muchos de ellos basados en argumentos sanitarios o vinculados con la conformidad- continuaron apareciendo en forma recurrente, el bloque decidió autorizar los acuerdos de reconocimiento mutuo parciales, incluso si algún socio quedaba afuera de la negociación. De este modo, se podría facilitar la superación de dificultades bilaterales en sectores en los cuales el logro de un acuerdo entre cuatro podría no ser factible.

En este marco, la normativa GMC 77/98 habilitó formalmente la celebración, entre dos o más Estados Parte, de acuerdos de equivalencia de los sistemas de control sanitario y fitosanitario y de acuerdos de reconocimiento mutuo de procedimientos de evaluación de la conformidad tendientes a evitar la duplicidad de controles nacionales y las diferencias surgidas de la no correspondencia entre las respectivas normativas nacionales. A partir de ello las diferentes agencias gubernamentales competentes en las diversas materias han comenzado a avanzar en la firma de acuerdos bilaterales en varias áreas. En este sentido, ya se han firmado dos acuerdos en las áreas de salud e industria, quedando aún pendiente la celebración de un acuerdo general de reconocimiento mutuo en el plano agroalimenticio.

**(i) Area Salud:** La Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) de Argentina y la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVS) de Brasil firmaron a fines de noviembre de 1999 un Memorandum de Entendimiento sobre Circulación de Productos Alimenticios, por el cual se acordaron procedimientos simplificados para la realización de inspecciones sanitarias y la circulación de alimentos de competencia común entre ambos organismos, en base a dos tipos de listas positivas de productos. En el primero de los casos (productos de menor riesgo) se acordó que el país de destino aceptará como válida y suficiente la evaluación efectuada por la autoridad del país de origen en tanto y en cuanto ésta emita una certificación que informe acerca de la identificación y autorización de funcionamiento de la empresa, el control satisfactorio de los procesos y productos y la acreditación del cumplimiento de las normas del país de origen y de destino. Para el caso de los productos de mayor riesgo se acordó efectuar controles adicionales en depósitos del país de destino sin detención de los productos en la frontera.

De este modo, a partir de la entrada en vigencia del nuevo acuerdo (1 de enero de 2000), ambas agencias están autorizadas a expedir certificados que serán también válidos en el país vecino.

**(ii) Area Alimentos:** En diciembre de 1998 y en el marco de los serios conflictos comerciales surgidos entre Brasil y Argentina motivados a partir de la aplicación de diferentes tipos de requisitos sanitarios restrictivos por parte de las autoridades aduaneras brasileñas, funcionarios de Agricultura de ambos países

firmaron un Entendimiento Bilateral sobre Simplificación de los Procedimientos de Fiscalización en el Intercambio de Productos Agropecuarios y de la Pesca, tendiente a brindar mayor certidumbre a los intercambios comerciales y a eliminar la duplicidad de controles y actividades de evaluación de la conformidad.

No obstante ello, y más allá de los compromisos oportunamente asumidos en materia de plazos y fechas para su definitiva implementación (30/6/99), dicho entendimiento nunca llegó a ser operativo ya que debe aún ser complementado con la firma de los anexos correspondientes que determinen los productos de origen animal y vegetal que son beneficiarios. En este marco y luego que a fines de 1999 se establecieron algunas modificaciones en el marco normativo general para acuerdos sanitarios, desde principios del corriente año Argentina y Brasil han estado intercambiando las listas de productos que serían contempladas en el nuevo acuerdo, entre los que se encuentran los que cada una de las partes presenta como de mayor interés. Así, desde la parte brasileña aparecen la carne de pollo y de cerdo, mientras que en el lado argentino sobresalen los lácteos, el arroz y las frutas de clima templado.

En la Reunión bilateral entre los Ministros de Agricultura celebrada a fines de febrero de 2000 en Buenos Aires se acordó avanzar en la firma de un acuerdo de reconocimiento mutuo con criterios de flexibilidad y de riesgo mínimo, en la idea de que en nuestros países "el riesgo cero supone frecuentemente una barrera para-arancelaria". A tal fin, se elaboró un proyecto de acuerdo que contempla, entre otros aspectos, la aplicación de procedimientos de facilitación de los trámites sanitarios fronterizos, el principio de declaración de zonas libres de enfermedades y plagas para los productos alcanzados por el convenio, y un mecanismo de reconocimiento de los establecimientos elaboradores de productos de origen animal.

Por otra parte, el tema ha sido expresamente incluido como una de las prioridades de la "agenda del relanzamiento" del MERCOSUR, habiéndose establecido como fecha tope para su completa puesta en funcionamiento y vigencia -a nivel cuatripartito- el final del año 2000.

Ambos países ya se han puesto de acuerdo a efectos de la creación de un grupo de trabajo para hacer el seguimiento del cumplimiento del convenio. De todos modos aún no se ha definido si el acuerdo entrará en vigor solamente cuando se hayan completado las listas de productos, o bien si será válido para cada rubro a medida que se logre consenso entre las partes para su inclusión. Pero en cualquier caso, la mutua aceptación del acuerdo agilizará fuertemente el tráfico de mercaderías, ya que se reducirá el número de inspecciones necesarias para adquirir un certificado de garantía, permitiendo así a las empresas ahorrar tiempo y costos para realizar una exportación, al tiempo que se reducirán fuertemente las posibilidades de conflictos o confrontaciones comerciales.

**(iii) Sector Industria:** La Secretaría de Industria de Argentina y el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio de Brasil firmaron en octubre de 1999 el Protocolo sobre Evaluación de la Conformidad, que permite la celebración de Entendimientos entre los organismos de certificación de ambos países. Dentro de este marco, a lo largo de los últimos meses se han logrado avances significativos en los siguientes sectores:

- *Productos Eléctricos y Electrónicos:* Se suscribió un Entendimiento de Reconocimiento Mutuo para la certificación mutua de productos eléctricos entre IRAM y el UCIEE. De este modo, se esperan no sólo ahorro de tiempos muertos, sino también reducciones en los costos burocráticos y administrativos (como ser la ejecución de ensayos, el aval de fábrica o el aval post-certificado) del orden del 30%, en un sector que genera un comercio bilateral anual del orden de los US\$ 500 millones.
- *Juguetes:* Los fabricantes de juguetes de Argentina y Brasil firmaron un acuerdo en el cual se reconoce la certificación mutua de los productos de ambos países. El Instituto de Qualidade do Brinquedo (IQB) aceptará las pruebas realizadas por el IRAM y viceversa. De este modo, las exportaciones entre ambos países ya no requieren someter sus productos a la certificación o verificación del organismo de control del país vecino.

**(iv) Normas MERCOSUR:** Luego de más de cuatro años de negociaciones, en la Reunión del Consejo Mercado Común de fines de 1999 se aprobó un Convenio de Cooperación entre el MERCOSUR y la Asociación de Normalización MERCOSUR (ANM), el que no fue oficialmente firmado en esa oportunidad por estar pendiente el cambio de nombre de la ANM (ex-Comité MERCOSUR de Normalización). Fue así que en febrero de 2000 el Presidente de la ANM informó a la Cancillería argentina que se había llevado a cabo la sustitución del nombre y remitió el Acta de la Asamblea Extraordinaria y el Estatuto de la ANM, que inicialmente tendrá sede en San Pablo.

De este modo, a principios de abril último quedó formal y oficialmente constituido el organismo referido, cuya tarea central será la de definir, controlar y reglamentar el uso y el funcionamiento de las normas técnicas oficiales del MERCOSUR, a partir de un programa de prioridades que el bloque deberá elaborar. Así, en el futuro las normas cuatripartitamente acordadas pasarán a tener el *status* MERCOSUR.

En este sentido, el objetivo de máxima es que tales normas actúen no sólo como instrumento de facilitación del comercio entre los Estados Parte sino también como herramienta útil para la estandarización de productos y procesos productivos subregionales, que contribuya a su mejor inserción en terceros mercados.

Dicha organización está integrada por las Entidades de Normalización de los cuatro Estados Parte (Instituto Argentino de Racionalización de Materiales, Asociación Brasileña de Normas Técnicas, Instituto Nacional de Tecnología y Normalización de Paraguay y el Instituto Uruguayo de Normas Técnicas) que desarrollan los trabajos de normalización de productos en el marco de entidades de alcance internacional, como la International Standard Organization (ISO) y el Comité Panamericano de Normas Técnicas (COPANT).

Así, ante solicitudes concretas de normas, la ANM constituirá comités sectoriales de normalización encargados de dictar normas en diferentes ámbitos, como electricidad, siderurgia, electrónica y telecomunicaciones, cemento, celulosa y papel, calidad y gestión ambiental y otras disciplinas. En igual sentido, dicho ámbito implicará una importante limitación a la posibilidad de la imposición por parte de alguno de los países socios de restricciones comerciales basadas en argumentos de tipo técnico.

### **CAPITULO III. EL DESAFIO DEL RELANZAMIENTO: PRINCIPALES ASPECTOS DE LA AGENDA INTERNA DEL MERCOSUR**

#### **A. La consolidación del Arancel Externo Común**

A pesar que desde el 1 de enero de 1995, el MERCOSUR ha comenzado a funcionar como Unión Aduanera -aunque todavía incompleta- los Estados Parte han tenido importantes dificultades en estos años para aplicar de manera uniforme la protección derivada del Arancel Externo Común (AEC) acordado, instrumento esencial y definitorio del presente estadio integrador del MERCOSUR.

La imposibilidad observada en estos años para finalizar la renegociación de los acuerdos bilaterales preexistentes entre cada país socio y el resto de los miembros de la ALADI, ha sido -y es- fuente de constantes perforaciones de dicho arancel externo. En efecto, la vigencia de preferencias comerciales no multilateralizadas genera que los productos intercambiados con buena parte del resto de los países de América Latina (fundamentalmente los que conforman la CAN y México), ingresen al MERCOSUR con aranceles diferenciados, según el país/puerto de entrada.

Del mismo modo, la persistencia de regímenes especiales de importación diferentes en los países socios y la aplicación de esquemas de *draw back* y admisión temporaria en las operaciones intrazona, ocasionan un efecto similar sobre la estructura de protección del acuerdo subregional. En el mismo sentido, la vigencia de regímenes de zonas francas y áreas aduaneras especiales, las rebajas de alícuotas por razones de abastecimiento, los beneficios arancelarios derivados de los mecanismos de compras gubernamentales, los esquemas de ex-tarifarios vigentes en Brasil -entre otros regímenes- implican en la práctica no sólo la vigencia de aranceles diferenciados en las distintas economías de la subregión, sino también, la necesidad de aplicar requisitos de origen en el comercio intrazona, fenómeno que *a priori* resulta incompatible con la vigencia de la Unión Aduanera y que genera un sobre costo económico en las operaciones que se realizan al interior del mercado subregional.

La perforación del Arancel Externo Común trae aparejado, asimismo, serios inconvenientes en las mesas de negociaciones externas frente al resto de los países de la ALADI, pues el punto de partida de los países socios -en términos arancelarios- resulta asimétrico, lo cual conspira contra la obtención de acuerdos balanceados para el conjunto de las economías del MERCOSUR. En relación con terceros, no miembros de la ALADI, si bien el MERCOSUR intenta presentar una posición conjunta no puede mostrar un AEC plenamente consolidado.

Como consecuencia de ello, completar la renegociación de los acuerdos con los países de la ALADI y avanzar en la eliminación o armonización de los regímenes especiales de importación, aparece como una de las tareas de mayor prioridad de cara al futuro de las negociaciones.

En forma paralela, existen al menos tres cuestiones adicionales en relación al AEC que deben ser tratadas en los próximos tiempos:

- (a) la doble percepción del Arancel Externo Común, que desvirtúa claramente la vigencia de la Unión Aduanera;
- (b) la vigencia de alícuotas superiores a las consolidadas por los países ante la OMC en forma individual;
- (c) la idea de revisar la protección de algunos sectores, luego de más de cinco años de haberse definido la estructura arancelaria general.

El conjunto de cuestiones vinculadas al AEC ha sido reconocido por las autoridades de los cuatro Estados Parte como uno de los temas prioritarios de la agenda pendiente y, por tal motivo, su tratamiento ha sido incluido en el contexto de las negociaciones tendientes a relanzar el MERCOSUR.

Esta negociación se encuentra impulsada, además, por la finalización en diciembre de 2000 de diferentes instrumentos que afectan a la estructura arancelaria de la Unión Aduanera: la convergencia de la lista básica de excepciones y de bienes de capital, el vencimiento del plazo establecido para el aumento transitorio y generalizado de 3% del AEC dispuesto en 1997, la desaparición del régimen (creado en 1995, en pleno auge del Plan Real) que posibilitaba la implementación de rebajas arancelarias temporarias por razones de abastecimiento y la finalización del período acordado para utilizar el *draw back*, la admisión temporaria y la aplicación generalizada del régimen de origen en operaciones intrazona.

En este escenario, durante el primer semestre de este año se han intercambiado diferentes propuestas de acción las que se han traducido, hasta el momento, en algunos compromisos específicos.

### *Regímenes especiales de importación*

La vigencia de regímenes especiales de importación ha sido motivo de numerosas negociaciones a lo largo de estos años, ya que desvirtúan la protección emanada del Arancel Externo Común. Estos regímenes, por lo general, exoneran del pago del arancel a los importadores o posibilitan el ingreso de mercaderías con alícuotas reducidas.

En el proceso de negociación previo a Ouro Preto, cuando se discutía el AEC y se acordaba la eliminación de los regímenes de *draw back* y admisión temporaria en el comercio intrazona, Uruguay -principal usuario de estos últimos mecanismos- condicionaba su disciplinamiento a cambio de un tratamiento similar a los regímenes especiales de importación.

Argentina, que en dicha etapa utilizaba distintos instrumentos de exoneración de aranceles -entre ellos asumía especial importancia el derivado del régimen de especialización industrial o el sistema para importación de plantas llave en mano- se oponía a darle un tratamiento integral a dichos regímenes. Y si bien en Ouro Preto se acordó finalmente limitar el uso de la admisión temporaria y el *draw back* en el comercio intrazona, en materia de regímenes especiales de importación sólo se alcanzaba un laxo compromiso de tratamiento futuro.

Esta asimetría de tratamiento a regímenes que, en la práctica tienen impactos similares sobre la estructura protectora del MERCOSUR, puede haber sido uno de los factores que ha incentivado el incumplimiento de diversos compromisos alcanzados a fines de 1994, como por ejemplo el de limitar el uso del *draw back* y admisión temporaria en el comercio intrazona. De hecho, Argentina, que en 1995 fue el único país que internalizó la norma acordada a nivel cuatripartito, debió dejar luego en suspenso la resolución interna que le daba sustento.

Otra de las consecuencias del mantenimiento de regímenes diferenciados en los cuatro países ha sido la aplicación generalizada de las reglas de origen MERCOSUR para todos los productos que se intercambian al interior del mercado subregional, cuando dichas reglas sólo debían aplicarse a los productos exceptuados del AEC. Recién en 1997 la Comisión de Comercio MERCOSUR elevó al Grupo Mercado Común un informe con las listas de regímenes especiales de importación vigentes en cada Estado Parte. No obstante que de él surgiera que una porción importante de las importaciones de los países socios provenientes de terceros se materializaban a través de estos regímenes, no fue posible avanzar en ningún tipo de compromiso al respecto.



En este marco y luego de dos años a lo largo de los cuales estos temas se mantuvieron en un discreto segundo plano, durante el primer semestre de 2000 fueron retomadas las negociaciones cuatripartitas en el marco de las discusiones globales sobre el conjunto de aspectos comerciales que alteran la protección emanada del AEC, *draw back*, admisión temporaria, zonas francas, etc. Así, como resultado de las conversaciones mantenidas en forma bilateral entre Argentina y Brasil a fines de abril, los países acordaron comenzar a trabajar en el diseño de algún tipo de compromiso que permita limitar el uso indiscriminado de estos regímenes.

Al respecto, se proponía identificar algunos mecanismos, y la lista de productos incluidos en ellos, que podrían continuar vigentes más allá del 31/12/00 en la medida en que resultaran compatibles con el estadio actual de la Unión Aduanera. Para el resto de los regímenes se resolvía trabajar en un cronograma de eliminación gradual y progresiva, acordándose asimismo avanzar hacia la conformación de un régimen especial de importación común del MERCOSUR, con el fin de ponerlo en marcha a partir del 1 de enero de 2001.

Sin embargo, en la reunión del Consejo del Mercado Común de fin de junio de 2000 sólo se logró consenso para elaborar, antes del 15 de diciembre de 2000, un marco normativo que regule la totalidad de los regímenes especiales de importación -incluyendo las áreas aduaneras especiales- que no tengan como objetivo el perfeccionamiento y posterior exportación hacia terceros países.

Como premisas para la elaboración de este marco normativo, el CMC definió que se contemple la eliminación de los regímenes especiales de importación que impactan sobre las ventas intrazona a partir del 1 de enero de 2006 (con excepción de las áreas aduaneras especiales) y que se trabaje en la elaboración de regímenes especiales de importación comunes. Sólo se aceleró la eliminación -a partir del 1 de enero de 2001- de los regímenes especiales de importación que no se encontraban vigentes al 30 de junio de 2000 e instó a los Estados Parte a no adoptar nuevas medidas que signifiquen beneficios que pudieran extenderse más allá del 1/1/06. Finalmente, dicho órgano instruyó al GMC para que la norma a ser elaborada incluya las condiciones bajo las cuales los productos provenientes de las áreas aduaneras especiales puedan comercializarse en el ámbito del MERCOSUR.

En definitiva, el acuerdo alcanzado, lejos de acelerar la gradual desaparición de los regímenes especiales de importación -tal como se venía conversando en las reuniones previas- significa una especie de *waiver* formal para continuar haciendo uso de estos instrumentos -en forma generalizada y sin restricciones- hasta el año 2006.

#### *Draw back y admisión temporaria*

Estos regímenes aduaneros especiales permiten la importación de insumos y bienes intermedios libres de aranceles que, luego de su incorporación en diversos procesos productivos, son vendidos al mundo. En otros casos, se pagan los derechos al momento de la importación y luego son restituidos al momento de la exportación. El punto en discusión es su uso para las ventas dentro del mercado subregional. Esto es, importar en forma transitoria bienes de terceros países sin derechos para luego exportarlos -incorporados en un bien final- al resto de los países socios.

Como se mencionara en el punto anterior, en Ouro Preto se dispuso que estos regímenes sólo podían ser objeto de utilización en el comercio intrazona para los productos exceptuados y, en general, para los productos incluidos en el ámbito de aplicación de las reglas de origen; por ejemplo, productos no exceptuados pero con una importante utilización de insumos sí exceptuados, entre otros. Sin embargo, y por diferentes motivos -entre ellos, la finalización de la negociación con Chile, en la que se permitió continuar utilizando estos regímenes en el intercambio con el MERCOSUR durante un período de

transición- estos mecanismos continuaron vigentes en forma generalizada y sin ningún tipo de restricción para las ventas intrazona.

En el marco de la Dec. CMC 21/98 se acordó impulsar el cumplimiento del compromiso adoptado oportunamente de eliminar estos mecanismos para exportaciones dentro del MERCOSUR, a fines de 2000. Durante las negociaciones mantenidas en el primer semestre del presente año en el ámbito bilateral Argentina-Brasil, se reafirmó dicho compromiso y se dispuso identificar productos o grupos de productos para los cuales los países podrían mantener el *draw back* y la admisión temporaria durante un plazo a determinar y con un cronograma para su eliminación progresiva.

Uruguay,<sup>48</sup> el mayor usuario de estos instrumentos en las operaciones intrazona, propuso mantenerlos hasta 2013 o negociarlos *vis à vis* la eliminación del resto de los regímenes especiales de importación y del conjunto de incentivos a la inversión y exportación vigentes en los demás países de la subregión. El papel del *draw back* y la admisión temporaria en este país resulta esencial dado que, como cualquier economía pequeña, requiere de la importación de buena parte de los insumos y bienes intermedios utilizados a lo largo de la cadena productiva. De este modo, la eliminación de estos instrumentos le significaría un importante deterioro en la competitividad de su oferta exportable destinada al mercado subregional, principal destino de sus ventas al mundo.

Más allá de las diferentes visiones, en la reunión del CMC de junio de 2000, se dispuso ampliar el plazo para el uso generalizado e indiscriminado de mecanismos de *draw back* y admisión temporaria -en todas sus variantes- para ventas intrazona hasta el 1/1/2006, fecha coincidente con la culminación de todos los programas de excepciones al AEC.

Cabe señalar que esta extensión del plazo establecido -al igual que para el conjunto de los regímenes especiales de importación- genera un antecedente importante para el resto de las negociaciones en curso en materia de acuerdos y disciplinas comerciales. A partir de este paso, es de esperar que buena parte de los compromisos pendientes en estos temas, sean postergados -con argumentos similares- hasta esa fecha.

#### *Revisando el Arancel Externo Común*

El conjunto de instrumentos relacionados con el AEC que dejarían de regir a partir del 1 de enero de 2001, las sucesivas modificaciones -no del todo ordenadas- que ha sufrido la estructura arancelaria en estos años, la reapertura de viejas discusiones ligadas al nivel de protección que debieran tener los bienes de capital, de informática y telecomunicaciones y la identificación de ciertos desajustes en el AEC vigente en algunas cadenas productivas, ha estado impulsando en estos meses una revisión de este instrumento.

Del mismo modo, la voluntad política existente en los gobiernos del MERCOSUR para incorporar en el futuro a Chile -que tiene un grado de protección más bajo que el del bloque- como miembro pleno, se ha traducido en un argumento para apoyar cierta reducción -si bien no general- en el nivel de protección hoy vigente. En el enfoque del equipo económico argentino, el ingreso de Chile actuaría como un "gatillo" que dispararía un mayor grado de apertura, si bien no a corto plazo.

Desde el punto de vista del Gobierno brasileño, cualquier reducción de aranceles debe contemplar la necesidad de los sectores productivos del MERCOSUR y las perspectivas de las negociaciones internacionales, admitiendo que la estructura arancelaria no puede "congelarse" en forma indefinida, dejando

---

<sup>48</sup> Cabe recordar que durante las negociaciones previas a Ouro Preto, se le había otorgado un tratamiento especial a Uruguay -consistente en la posibilidad de continuar aplicando *draw back* y admisión temporaria en el comercio intrazona- pero restringiendo su uso a los productos comerciados a través del Convenio Argentino-Uuguayo de Complementación Económica y del Protocolo de Expansión Comercial (CAUCE-PEC).

la puerta abierta a futuras disminuciones. De hecho, y como primer paso en este sentido, las autoridades brasileñas ya anunciaron su decisión de dar curso a la caída de 3 puntos del AEC a partir del 1/1/2001, en cumplimiento de los compromisos asumidos al momento de aumentarlo en forma transitoria -y por tres años- durante 1997.

Argentina, por su parte, manifestó a lo largo del primer semestre de 2000 su interés por revisar el nivel de AEC de algunas cadenas productivas (por ejemplo, de la textil), pero no ha hecho aún ninguna mención respecto de la caída generalizada de 3 puntos del AEC contemplada para fines de 2000. A este respecto, la Unión Industrial Argentina, se expresó en forma terminantemente contraria frente a la eventual posibilidad de que el gobierno decida dar curso a dicha caída. En forma paralela, las autoridades argentinas han insistido durante este período, en la idea de evaluar eventuales alteraciones en los niveles de protección acordados para los bienes de capital (producidos y no producidos) y de informática y telecomunicaciones.<sup>49</sup>

Si bien los países han venido cumpliendo a lo largo de estos años con los cronogramas de convergencia, las actuales autoridades económicas argentinas han propuesto reevaluar la protección otorgada tanto a bienes no producidos subregionalmente como a algunos que sí se producen en el ámbito del MERCOSUR. Del mismo modo, el Gobierno brasileño parece estar predisposto a rediscutir el arancel de los bienes de capital, pero no el de informática y telecomunicaciones. Uruguay, por su parte, propuso crear un Grupo *Ad Hoc* para que estudiara una eventual reducción del AEC acordado del 14% para los bienes de capital.

En la reunión del CMC de fin de junio de 2000, luego de evaluarse las distintas posturas en relación al AEC, los ministros dispusieron que la Comisión de Comercio elabore antes del 15 de diciembre de 2000 una propuesta de régimen común para bienes de capital no producidos. En cambio, la revisión de la protección de algunas cadenas productivas y la eventual reevaluación de la estructura arancelaria de los bienes de capital sí producidos en la subregión -temas en los cuales se habían logrado algunos preacuerdos en las reuniones anteriores- sólo merecieron del CMC un párrafo que establece que "Los Estados Parte que entiendan conveniente la revisión de algún aspecto del AEC, incluso aquellos referidos a bienes de capital producidos en la subregión, presentarán sus análisis y propuestas al GMC antes del 30 de setiembre de 2000."

Luego de esta reunión, y en ocasión de una visita del Ministro de Economía argentino a Brasil a principios de julio de 2000, los dos países avanzaron en la idea de rebajar el AEC de bienes de capital hasta algún nivel a determinar -del 3% al 5% y que resulte compatible con la idea de facilitar y estimular la inversión- y evaluaron la posibilidad de mantener el *statu quo* en el programa de convergencia para los bienes de informática y telecomunicaciones; esto es, detener la convergencia arancelaria en los niveles actualmente vigentes en cada uno de los países (16% en Brasil, del 8% al 10% en Argentina).

Un tema no estrictamente ligado a la revisión de la protección, pero que hace al efectivo funcionamiento de la Unión Aduanera, es el de la doble tributación del AEC. A este respecto, el CMC ha instruido a la Comisión de Comercio a contemplar la problemática de la distribución de la renta aduanera y presentar sus resultados antes del 31 de diciembre de 2000. Finalmente, también se avanzó en la idea de presentar ante la OMC, una oferta inicial del bloque que reemplace a las consolidaciones individuales de los países

---

<sup>49</sup> Argentina ha mantenido durante buena parte de la década de los noventa arancel cero para la importación de estos productos, con el fin de estimular la reconversión y modernización de su aparato productivo. Brasil, por su parte, protegió con aranceles elevados -en especial hasta 1994- su industria de bienes de capital, informática y telecomunicaciones, aunque mantuvo una política de total apertura en relación a los bienes no producidos en su territorio. Esta divergencia "estratégica" enfrentó a los Estados Parte en una de las más arduas negociaciones en los momentos previos a Ouro Preto, cuando se definía la estructura del AEC del MERCOSUR. Como resultado de ellas, se acordó establecer un cronograma de convergencia gradual para los bienes de capital y otro para los de informática y telecomunicaciones. En el primer caso, se fijó un arancel máximo del 14%, al cual los países -Argentina desde alícuotas menores, Brasil desde aranceles superiores- debían acercarse en forma paulatina hasta el año 2001 (2006, Paraguay y Uruguay). Para los bienes de informática y telecomunicaciones se estableció una convergencia hacia un arancel máximo del 16% para el año 2006.

realizadas oportunamente, evaluándose la alternativa de que dicha presentación incluya un Arancel Externo Común cinco puntos más alto que el actualmente vigente.

#### *Perforaciones al AEC derivadas de acuerdos comerciales bilaterales*<sup>50</sup>

La imposibilidad de completar la renegociación de los acuerdos bilaterales preexistentes en el marco de la ALADI (con la Comunidad Andina y México, fundamentalmente) como fuera ya logrado con Chile y Bolivia, produce una perforación sistemática del AEC.

Como consecuencia de ello, y en el marco de las negociaciones del primer semestre de 2000, se ratificó el objetivo de que el MERCOSUR negocie en forma conjunta con terceros países o grupos de países, para lo cual se dispuso establecer criterios estratégicos comunes y se acordó determinar una fecha límite a partir de la cual no se podrán realizar negociaciones en forma unilateral.

Si bien parecía posible generar un límite que comenzara a corto plazo -de hecho la propuesta argentina en la última reunión del CMC lo fijaba a partir del 1/1/01- la Dec. 32/00 terminó por definir como plazo máximo de negociación unilateral el 30 de junio de 2001. Por otra parte, el CMC acordó proponer reiniciar las negociaciones -en forma conjunta- con la CAN y México, definiendo además que, en caso de no poder concretarse las negociaciones, las preferencias vigentes sólo podrán mantenerse hasta el 30 de junio de 2003.

Si bien el tema de la renegociación de los Acuerdos ALADI lleva tantos años como el MERCOSUR, los problemas generados en los últimos dos años con las negociaciones unilaterales llevadas adelante por los diferentes países, parecen haber contribuido a la toma de conciencia de los gobiernos, esperándose ahora que los compromisos sean materializados en la práctica. La definición de una fecha límite -a mediano plazo- para la vigencia de las preferencias bilaterales representa un avance pragmático y realista en este sentido.

#### *Régimen de origen*

El régimen de origen MERCOSUR, aprobado en 1994, limitaba su ámbito de aplicación al conjunto de bienes exceptuados del AEC y algunos otros casos específicos (productos con derechos *antidumping*, productos con insumos exceptuados, entre otros). Sin embargo, la persistencia de numerosos regímenes que perforan el AEC llevó a los Estados Parte a generalizar -en forma transitoria- la certificación de origen a todo el universo arancelario.

Por ello, y si bien la Dec. CMC 21/98 extendió hasta el 31 de diciembre de 2000 la posibilidad de continuar con esta -irregular- forma de "limitar" la libre circulación de bienes al interior del mercado ampliado, su regularización está en buena medida ligada al tratamiento de algunos de los temas arriba planteados (regímenes especiales de importación y *draw back* y admisión temporaria, fundamentalmente).

Hasta el momento, los Estados Parte dieron cuenta de esta cuestión, pero no se han alcanzado aún avances formales en la materia. De hecho, en la reciente reunión del CMC de junio, se acordó realizar algunos ajustes técnicos al Régimen de Origen MERCOSUR, pero no se hace mención alguna respecto de que sucederá con la aplicación de dicho régimen a partir de 2001.

---

<sup>50</sup> Para un mayor detalle sobre este tema, véase el Capítulo IV del presente Informe.

De todos modos, la ampliación de los plazos para continuar utilizando los regímenes especiales de importación hasta el año 2006, permite especular que el régimen de origen también continuará siendo aplicado en forma generalizada hasta esa fecha.

## **B. Restricciones de acceso a los mercados**

Si desde la firma del Tratado de Asunción el MERCOSUR había logrado una importante "limpieza" del campo de juego en relación con el pasado, la culminación del régimen de adecuación y las crecientes dificultades en el sector externo enfrentadas por los países socios durante los últimos años ha generado cierta reversión en dicho proceso de dismantelamiento de trabas y barreras no arancelarias al comercio entre los países socios.

De este modo, la zona libre de aranceles fue siendo "amenazada" por la implementación de diferentes obstáculos al comercio que, más allá de los impactos reales y concretos, generaron un clima de incertidumbre acerca de la real vigencia del mercado ampliado y del acceso irrestricto por parte de los socios. Así, la eliminación de las restricciones no arancelarias que obstaculizan el comercio y la armonización de las diferentes normas y reglamentos técnicos han sido objeto de permanentes negociaciones entre los Estados Parte a lo largo de los últimos años.

En este marco, se ha llegado a identificar y clasificar las trabas existentes en función del tipo de restricción y su impacto sobre el comercio, se avanzó en la definición de un cronograma de eliminación y/o armonización de las mismas, y se dejó por escrito la imposibilidad de generar nuevos obstáculos. Ninguna de estas cuestiones ha resultado cumplida en la práctica, al menos en forma sustantiva.

Así, un relevamiento realizado por el GMC hacia fines de 1997, detectó que las medidas y restricciones no arancelarias vigentes ascendían a 350. Se dispuso entonces que al finalizar 1998 debían ser dismanteladas o armonizadas, avanzándose sólo parcialmente en ese sentido.

A mediados de 1999, un informe de la Comisión de Comercio que analizaba el estado de situación de las restricciones consideradas como prioritarias (38 medidas y 4 consultas), revelaba que sólo 10 de ellas habían logrado un tratamiento completo, en tanto el resto habían alcanzado una resolución parcial o nula. En igual sentido, el fallo arbitral del Tribunal *Ad Hoc* del MERCOSUR de abril de 1999, que se expidió a favor de la eliminación de las licencias previas no automáticas brasileñas, constituyó un avance y un antecedente importante en este camino.<sup>51</sup>

Durante la primera parte del año 2000, este tema ocupó un lugar importante en la agenda de las Reuniones Bilaterales y de Coordinadores del GMC; en la primera de ellas, realizada a fines de abril, los países acordaron completar la identificación de obstáculos y restricciones existentes, con el objeto de eliminar antes del 30 de junio todas las licencias previas y otras barreras no arancelarias aplicadas en el comercio intrazona que no estuvieran contempladas en el Art. 50 del Tratado de la ALADI.<sup>52</sup>

Sin embargo, durante la reunión del CMC de junio de 2000 se formalizó la reiteración del compromiso de no adoptar ninguna nueva medida restrictiva al comercio recíproco. Por otra parte, y dado que no se había logrado acordar en forma cuatripartita la identificación y eliminación de las restricciones no arancelarias dentro de los plazos fijados en abril pasado a nivel bilateral, el CMC fijó el 30 de julio como fecha límite para completar la tarea de identificación y el 15 de noviembre de 2000, para la definición

---

<sup>51</sup> Para un mayor detalle sobre este tema, véase el Capítulo V de este Informe.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

de los cursos de acción tendientes a eliminar las dificultades generadas en el comercio intrazona por la existencia de estos obstáculos.

### **C. Medidas de facilitación y simplificación de trámites en frontera**

En diciembre de 1998, el Consejo del Mercado Común decidió proceder a una progresiva simplificación y facilitación de los procesos administrativos y operacionales de comercio exterior, tendientes a agilizar el intercambio entre ellos. En efecto, el fuerte crecimiento de los flujos comerciales dejó al descubierto falencias de tipo administrativo/aduanero tales como la falta de armonización de procedimientos y horarios de las aduanas, los problemas de los controles en frontera, las limitaciones de personal y de recursos físicos adecuados, la existencia de una gran variedad de trámites y documentaciones necesarias para traspasar los pasos fronterizos.

Para ello, solicitó a la Comisión de Comercio que preparara en un plazo de seis meses una propuesta en dicho sentido. A mediados de junio de 1999, los Estados Parte consensuaron un programa de acción tendiente a facilitar el comercio, simplificando las operaciones y los trámites administrativos (Programa de Asunción). El plazo previsto para la conclusión de las tareas incluidas en dicho programa de acción culminó el 30 de abril de 2000. En función de ello, durante el primer semestre de este año, se evaluaron diferentes alternativas con el fin de promover la agilización del comercio en la subregión.

Entre ellas, la adopción de plazos máximos para el otorgamiento de licencias automáticas y no automáticas, la eliminación de las inspecciones sanitarias y fitosanitarias en frontera, la suscripción de Acuerdos de Equivalencia<sup>53</sup> de los Sistemas de Control Sanitario y Fitosanitario, la coordinación de una metodología de intercambio de información aduanera, técnica, sanitaria y fito-zoosanitaria en tiempo real, etc.

Más allá de haberse logrado consenso en varias de las medidas que pueden ser adoptadas, durante la Reunión del CMC de junio de 2000, no se llegó a acordar un programa global, razón por la cual las tareas establecidas en el Programa de Asunción continúan en etapa de análisis y evaluación.

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

La existencia de subsidios y regímenes de ayudas estatales diferentes en los países socios afectan en forma directa las condiciones de competitividad en el ámbito subregional. Estas "asimetrías" de políticas públicas, expresadas a través de diferentes tratamientos fiscales y financieros a la inversión, producción o exportación, distorsionan las señales de mercado ofrecidas por las condiciones "naturales" de cada economía.

Si bien desde el propio Tratado de Asunción se viene insistiendo en la necesidad de encaminar la eliminación de dichas asimetrías -objetivo que también estuvo presente en el Cronograma de Las Leñas, en el Protocolo de Ouro Preto o en la Agenda MERCOSUR 2000, entre otros- los esfuerzos por avanzar en la "nivelación del campo de juego" han arrojado hasta el momento resultados no del todo satisfactorios.

La persistencia de estas diferencias de políticas públicas ha sido motivo de múltiples tensiones hacia el interior del mercado ampliado. En la medida en que se ha ido incrementando el grado de interdependencia recíproca de las economías, la importancia de este tema y la consecuente demanda de los sectores públicos y privados de los diferentes países por resolverlo, ha crecido en forma exponencial.

---

<sup>53</sup> Para un mayor detalle sobre este tema, véase el Capítulo II del presente Informe.

En efecto, estas asimetrías afectan las posibilidades competitivas de las firmas y por ello impactan sobre las decisiones no sólo de comercio sino también -y fundamentalmente- sobre las de localización de inversiones. En este sentido, la "ventanilla de reclamos" ha traspasado el ámbito nacional para ir avanzando hacia los foros subregionales.

Así, una parte no menor de las consultas que se presentaron ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR en estos años, han estado relacionadas con diferentes aspectos de esta problemática (subsidios a las exportaciones, incentivos financieros, etc.). Del mismo modo, la reclamación efectuada por Argentina a Brasil -y que a fines de setiembre de 1999 fuera desestimada por el Tribunal Arbitral- tenía como eje los subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo.

Si bien el MERCOSUR cuenta con un instrumento jurídico propio -la Dec. 10/94- que regula la concesión de los incentivos para las ventas intrazona, y el tema de las ayudas estatales también es tratado en el Protocolo de Defensa de la Competencia, la diferente interpretación de la primera de dichas reglamentaciones y la falta de vigencia de la segunda han generado que los efectos concretos de dichos compromisos resultaran parciales. Por otra parte, el tema de los incentivos a la inversión no había sido incluido en ningún marco legal específico.

En las negociaciones mantenidas en el marco del relanzamiento del MERCOSUR durante el primer semestre de 2000, Argentina propuso la creación de un Grupo de Alto Nivel para el tratamiento de los incentivos, con el fin de profundizar los compromisos en materia de subsidios a la producción y regular con un alcance más preciso algunos incentivos en el comercio intrazona, complementando la normativa vigente. Al respecto, la propuesta argentina incluía establecer límites tanto a los incentivos de carácter nacional como provincial/estadual y municipal.

Al mismo tiempo, condicionaba la eliminación del régimen *antidumping* y antisubsidios en el comercio intrazona a la desaparición de los incentivos a la inversión y otros mecanismos de ayudas estatales. Brasil, por su parte, manifestaba en estas negociaciones que el Protocolo de Defensa de la Competencia permitiría combatir las prácticas distorsivas y su impacto sobre las condiciones de competitividad a escala subregional,<sup>54</sup> al tiempo que Paraguay y Uruguay acordaban en la conveniencia de relevar la batería de incentivos vigentes en la subregión, pero planteaban sus dudas respecto de la necesidad de avanzar en un disciplinamiento conjunto.

En este contexto, finalmente se logró incorporar el tratamiento de los incentivos a la inversión<sup>55</sup> -un importante avance, ya que por primera vez aparece el tema dentro de una norma comunitaria- pero su disciplinamiento fue acordado dentro de un abanico de temas de índole comercial (como el *draw back* y otros regímenes especiales de importación) que presentan diferentes avances relativos. Así fue que el Consejo del Mercado Común decidió instruir al GMC para que elabore una propuesta para establecer disciplinas comunes relacionadas con la utilización de incentivos a la inversión, a la producción y a la exportación, que generen distorsiones sobre la asignación de recursos en el ámbito subregional.

Del mismo modo y antes del 15 de diciembre de 2000, los Estados Parte acordaron elaborar un completo relevamiento de los incentivos actualmente existentes, a partir del cual el Grupo Mercado Común deberá considerar una propuesta de disciplinamiento conjunto antes del 31 de marzo de 2001, para su posterior elevación a la Reunión del CMC de mitad de 2001.

---

<sup>54</sup> Este tema se analiza con mayor detalle en la próxima sección.

<sup>55</sup> En su reunión de abril, los Coordinadores del GMC decidieron la creación del Subgrupo de Trabajo N° 12, para el tratamiento específico de los incentivos a las inversiones en el contexto subregional.

## E. Defensa de la competencia y prácticas desleales

El reconocimiento de la importancia de una norma MERCOSUR en materia *antitrust* surge de la propia experiencia de los dos socios más grandes que cuentan, desde hace tiempo, con una reglamentación de este tipo para el comercio dentro del propio territorio de cada uno de los países. El mercado ampliado aparece ahora como un nuevo escenario para el desarrollo de los negocios; y es en este nuevo escenario donde los gobiernos deben concentrar sus esfuerzos para garantizar una competencia limpia y transparente.

En 1996 el Consejo del Mercado Común aprobó el Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR, abarcando las conductas y prácticas restrictivas, el abuso de posición dominante, el régimen de sanciones y los órganos y procedimientos para su aplicación. Argentina pretendía que dicho instrumento incluyera compromisos específicos en materia de ayudas estatales para garantizar la transparencia de las intervenciones de los gobiernos e impedir que ellas produzcan efectos negativos sobre la competencia. Brasil, por su parte, sólo acordó que se estudien normas comunes que traten este tema en particular, pero en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigencia del Protocolo. Un período similar fue acordado para el análisis del tratamiento de las fusiones y concentraciones de empresas.

Hasta el momento sólo Paraguay ha aprobado internamente el Protocolo, en tanto que en Brasil está en vías de ser promulgado. En este sentido, su entrada en vigencia requiere por lo menos que dos países presenten el instrumento de ratificación.

Pero más allá de la importancia de este instrumento como política *antitrust*, tiene implicancias sobre las condiciones que rigen el intercambio comercial entre los países socios, penalizando acciones tales como las prácticas de precios predatorios -precios artificialmente bajos para desplazar competidores- o las distorsiones originadas en la competencia subregional, a través de ayudas estatales que afectan tanto a la producción como a la exportación de bienes.

Por ello, la puesta en funcionamiento del Protocolo de Defensa de la Competencia puede contribuir a limitar los efectos de las diferentes políticas públicas nacionales que afectan la competitividad y a combatir acciones de prácticas desleales de comercio entre los países socios. En este sentido, la misma decisión que aprueba el Protocolo de Defensa de la Competencia en 1996, posibilita que las investigaciones de *dumping* en el intercambio intrazona sean efectuadas de acuerdo con las legislaciones nacionales hasta el 31/12/2000.

Respecto de este último punto, la posición brasileña apunta a asegurar la desaparición de las políticas *antidumping* y antisubsidios en el comercio intrazona en el plazo previsto. Para que ello sea posible, promueve acelerar la efectiva puesta en funcionamiento de este Protocolo y anticipar los plazos establecidos -de dos años- para que alcance a las ayudas del estado, proponiendo completar las bases legales para tratar este tema antes de fin de 2000.

En palabras del Canciller brasileño, "...los mecanismos *antidumping* son una forma de restringir el comercio. Por eso queremos que Argentina pueda aplicar un instrumento más transparente, que no sea una caja negra empleada en forma arbitraria...".<sup>56</sup>

Como se mencionara anteriormente, Argentina, principal usuaria de los mecanismos *antidumping* en el comercio intrazona, condiciona la desaparición de estos mecanismos a la eliminación de los diferentes incentivos existentes en los países de la subregión, donde Brasil adquiere un especial protagonismo. El Ministro de Economía de Argentina, José Luis Machinea, sostuvo al respecto que: "el mecanismo *antidumping* es una herramienta para protegerse de la competencia desleal creada por los subsidios a las

---

<sup>56</sup> Declaraciones de Luiz Lampreia al Diario *Gazeta Mercantil*, el 18 de abril de 2000.



exportaciones, que abaratan los precios de un país para vender al vecino (...) Por lo tanto, sólo puede desaparecer en forma coordinada con la eliminación de dichas políticas estatales..." (Diario *Ambito Financiero*, 26/04/00).

En las negociaciones mantenidas durante esta primera parte de 2000, se acordó profundizar el análisis conjunto de los aspectos relativos a la defensa de la competencia, a la defensa contra prácticas desleales en el comercio intrazona y a las ayudas estatales, con el objetivo de identificar los instrumentos apropiados para la consolidación de un mercado común genuino y competitivo. A tal efecto, en la reunión bilateral de abril pasado, se decidió considerar en una primera etapa y hasta el 15 de agosto de 2000, el análisis de los avances registrados hasta el momento en el ámbito subregional, la situación de las legislaciones nacionales y posibles alternativas de acción. En una segunda etapa, se acordó determinar plazos y modalidades para regular y/o eliminar las medidas *antidumping* intrazona y la posible adecuación del Protocolo de Defensa de la Competencia a los requerimientos que plantea el estado actual del MERCOSUR.

En la reunión del CMC de junio de 2000, se decidió instruir al GMC para que elabore una propuesta con el propósito de disciplinar los procesos de investigación y aplicación de medidas *antidumping* y derechos compensatorios en el comercio intrazona. Estos trabajos deberán estar concluidos antes del 30 de noviembre de 2000, a fin de poder elevar una propuesta al CMC en su reunión de fin de año. Paralelamente a ello se acordó solicitar a la Comisión de Comercio del MERCOSUR la elaboración de una propuesta que defina los instrumentos aplicables con vistas a la eliminación gradual de la aplicación de medidas *antidumping* y derechos compensatorios en el comercio intrazona. Estos trabajos deberán terminarse antes del 30 de junio de 2001 y elevarse a consideración del GMC a más tardar el 31 de diciembre de 2001.

Finalmente, se encomendó el diseño del marco institucional y reglamentario para combatir prácticas desleales de comercio (*dumping* y subsidios) en las importaciones provenientes de terceros países. Cabe señalar al respecto que, si bien el MERCOSUR cuenta con instrumentos comunes en estos temas, debe terminar de definirse y reglamentarse el proceso decisorio cuatripartito y evaluar la posibilidad efectiva de aplicar estas medidas comunitarias de protección comercial, cuando sea necesario, en nombre de uno o más Estados Parte, y no del bloque en su conjunto.

## **F. La negociación de los servicios**

El propio Tratado de Asunción hace referencia a que el Mercado Común implica no sólo la libre circulación de bienes sino también la de servicios y factores productivos. Durante el período de transición, 1991-1994, no fue posible iniciar las negociaciones sobre la materia debido a las marcadas asimetrías existentes entre los cuatro socios en cuanto al grado de apertura de sus respectivos mercados.

En 1995 se creó un Grupo *Ad Hoc* para tratar el tema, con el objetivo fundamental de elaborar un Acuerdo Marco para el Comercio de Servicios. Cabe señalar al respecto, que la inclusión de la liberalización del Comercio de Servicios como uno de los puntos a negociar en el ámbito del ALCA contribuyó a impulsar su tratamiento a nivel subregional. Desde entonces, uno de los puntales básicos de la agenda de profundización del MERCOSUR, ya alcanzada la libre circulación de bienes, pasó a ser la apertura recíproca de los respectivos mercados de servicios.

En diciembre de 1997 se firmó el Protocolo de Montevideo, que estableció el compromiso de liberar el comercio de servicios en la subregión en un plazo máximo de 10 años contados a partir de la entrada en vigor del mencionado instrumento. El Protocolo prevé la realización de rondas anuales de negociación a los efectos de ir incorporando, a través de listas positivas sectoriales y horizontales, el conjunto de los diferentes servicios al libre comercio subregional.

Las listas iniciales de compromisos específicos de cada uno de los Estados Parte -que fueran definidas durante 1998- así como las disposiciones sectoriales referidas a transporte terrestre y por agua, movimiento de personas físicas proveedoras de servicios, transporte aéreo y servicios financieros, tomaron como base los compromisos ya consolidados por los países socios ante la OMC, con algunas mejoras menores, como ser la inclusión de los servicios de informática por parte de Brasil.

No obstante ello, estos avances en el ámbito de la liberalización del mercado de servicios en el MERCOSUR aún no han podido ser efectivizados, dado que el Protocolo no ha sido todavía aprobado por los Parlamentos de los países socios. Pero más allá de este problema, la principal limitante que debe enfrentar esta negociación está relacionada con los diferentes puntos de partida de los cuatro Estados Parte: Argentina, en comparación con el resto de sus socios, tiene consolidado un mayor grado de apertura de su mercado de servicios en la OMC, del cual ya se benefician los demás países de la subregión. Por lo tanto, esta asimetría inicial implica que el esfuerzo más importante -en un principio- para avanzar en el acuerdo subregional, lo debe efectuar el resto de las economías vecinas.

La forma en que se pueda ir resolviendo esta cuestión parece ser un elemento de índole política y de práctica negociadora, en el cual el tema de los servicios forma parte de un delicado equilibrio global en el que participan un número importante de otros acuerdos.

Durante la primera ronda de negociaciones realizada en 1999, no se materializaron avances significativos que permitieran profundizar los compromisos iniciales. Brasil, Paraguay y Uruguay presentaron compromisos en materia de telecomunicaciones, en tanto que Argentina ofreció mejoras de acceso en el sector seguros y de servicios de construcción e ingeniería. El GMC elevó en noviembre de 1999 las ofertas presentadas al CMC y convocó a realizar la Segunda Ronda de Negociaciones durante el año 2000.

A partir del presente año el tema pasó a formar parte del relanzamiento del MERCOSUR. A tal efecto, se lograron avances a nivel del Grupo de Servicios en la revisión solicitada por el CMC de las listas correspondientes a la primera ronda y en la metodología y las medidas de liberalización que se adopten para cada sector durante la segunda ronda. Como resultado de estas tareas, en la reunión del CMC de junio de 2000, se aprobaron los resultados de la Primera Ronda de Negociaciones de Compromisos Específicos.

Del mismo modo, en la reunión del GMC del mismo mes, se aprobaron las cuestiones metodológicas y técnicas tendientes a mejorar las condiciones sobre las cuales se iniciará la segunda ronda de negociaciones.

## **G. El sistema de compras gubernamentales**

El avance en la construcción de la Unión Aduanera debe introducir algún tipo de tratamiento común a las compras del sector público; en efecto, la discriminación en favor de proveedores nacionales -en desmedro de sus competidores subregionales- genera una desigualdad en las condiciones de competencia al interior del mercado ampliado, que no parece resultar compatible con la idea y el objetivo del proceso de integración.

La negociación de un Acuerdo sobre Contratación Pública<sup>57</sup> aparece como otra de las prioridades incluidas en la agenda de relanzamiento del MERCOSUR. El objetivo es comprometer a los Estados Parte a

---

<sup>57</sup> Según estimaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, las compras gubernamentales del MERCOSUR suman unos US\$ 20.000 millones anuales, de los cuales US\$ 15.000 corresponden a compras brasileñas, US\$ 3.000 a compras argentinas y los US\$ 2.000 restantes a Paraguay y Uruguay.

eliminar toda forma de discriminación en las licitaciones que las entidades gubernamentales de los diferentes países llevan a cabo para comprar bienes o contratar servicios.

Del mismo modo, el Acuerdo incluye reglas de preferencia para las empresas de la subregión en licitaciones internacionales; así, en caso de empate en dichas licitaciones, las empresas radicadas en el MERCOSUR tendrán un margen de preferencia en los precios del orden del 3% en relación al proveedor de fuera del bloque.

Si bien desde diciembre de 1997, el Grupo *Ad Hoc* en la materia ha venido trabajando con el fin de elaborar un régimen MERCOSUR que incluya disposiciones respecto de la cobertura, trato nacional, disciplinas y procedimientos que hacen a la transparencia, los avances aún no han podido ser formalizados en un Acuerdo cuatripartito. La fecha original para concluir las negociaciones era diciembre de 1998, la cual ha debido ser prorrogada hasta el 30 de junio de 2000.

La existencia de regímenes de compras gubernamentales diferentes en los Estados Parte dificulta el proceso de armonización a escala subregional. Más allá de los acuerdos ya alcanzados en términos de trato no discriminatorio y prohibición de requisitos de desempeño, se deben resolver cuestiones vinculadas a la cobertura del Protocolo -esto es, si la reglamentación subregional alcanza a las compras que realizan los diferentes niveles de las administraciones públicas de los países- la inclusión o no de las concesiones en el ámbito del régimen, el tratamiento arancelario y otras cuestiones vinculadas con los requisitos de calificación de proveedores.

Durante la primera parte de 2000 se han logrado avances importantes a nivel del Grupo *Ad Hoc*, en la definición del registro de proveedores, el tratamiento arancelario y demás cuestiones pendientes, quedando como principales temas irresueltos la cobertura del Protocolo y la determinación de los umbrales mínimos. Esto es, los valores mínimos que deben tener las compras o contrataciones que hagan los Estados para que estén alcanzadas por las disposiciones incluidas en el Protocolo y el número e importancia -por el nivel de compras- de las entidades públicas que quedarán sometidas a estas disciplinas.

En el marco de las conversaciones mantenidas en estos meses, se reafirmó la voluntad de los países de alcanzar el cierre de las negociaciones para la presentación del Marco Normativo al Grupo Mercado Común antes de la finalización de la Presidencia argentina. No obstante ello, y si bien se ha logrado culminar la redacción del Acuerdo -luego de dos años- aún no ha podido ser aprobado, fundamentalmente por la falta de los anexos correspondientes sin los cuales el Acuerdo no resulta operativo. La negociación de estos anexos -tarea que deberá llevarse a cabo a lo largo del segundo semestre de 2000- es de vital importancia para la efectiva puesta en marcha del Acuerdo, ya que definen cuáles son las entidades gubernamentales, los bienes, los servicios y las obras públicas que quedarán cubiertos por las disciplinas del Protocolo.

Finalmente, el tema de la inclusión de las concesiones en el Protocolo no ha podido ser consensuado. Buena parte de los planes de obra pública y de privatización de diferentes servicios, se realizan por medio de este instrumento. De este modo, y pese a que Argentina propuso en reiteradas ocasiones la inclusión de las concesiones en dicho marco normativo con el fin de garantizar a las empresas de la subregión un trato no discriminatorio y basado en procesos transparentes, los demás países socios manifestaron su oposición argumentando que las concesiones no significan erogaciones de los Estados.

De todos modos, y a sugerencia del Grupo *Ad Hoc* de Compras Gubernamentales, el GMC creó en su última reunión un Grupo *Ad Hoc* de Concesiones a fin de elaborar un marco jurídico específico.

## **H. Internalización de la normativa MERCOSUR**

En el Tratado de Asunción solamente se le daba al Consejo del Mercado Común y al Grupo Mercado Común potestad para tomar decisiones y resoluciones con el fin de avanzar en la construcción del proceso de integración.

Esta base resultaba endeble, en buena medida, para sostener el carácter vinculante para los países de las resoluciones y decisiones aprobadas en el ámbito subregional. De ahí que en Ouro Preto este tema fuera tratado con especial cuidado determinándose en dicho Protocolo que todas las normas, incluyendo los instrumentos internacionales y los actos de los órganos con capacidad normativa, eran de naturaleza obligatoria y vinculante para los Estados Parte requiriendo su incorporación a los ordenamientos jurídicos internos.

Del mismo modo, se determinó como necesaria la publicación de las disposiciones cuatripartitas en el Boletín Oficial del MERCOSUR, diseñándose asimismo un mecanismo para posibilitar la vigencia simultánea de estas normas en los cuatro Estados Parte.

Desde Ouro Preto a esta parte, se han registrado continuas dificultades en la incorporación de normas por parte de los diferentes países socios. En algunos casos estas dificultades se derivan de ciertas incompatibilidades existentes entre las normativas elaboradas por los foros técnicos del MERCOSUR con la normativa vigente a nivel interno. En otros, la internalización de las normas MERCOSUR se encuentra inhibida por cuestiones administrativas, técnicas o de índole política.

Según la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, en el ámbito subregional se han generado en estos años 1.024 normas -162 decisiones del CMC, 763 resoluciones del GMC y 99 directivas de la CCM- que requirieron ser incorporadas a las respectivas legislaciones nacionales. En este sentido, estimaciones del Gobierno uruguayo sostienen que apenas el 50% de estas normas MERCOSUR han sido internalizadas.

Durante el primer semestre de 2000 y en el marco de las negociaciones tendientes a relanzar el proceso de integración, los países coincidieron en la necesidad de impulsar la incorporación inmediata de la normativa MERCOSUR ya aprobada y consensuar criterios, en el ámbito técnico, para determinar normas que no requieran incorporación -ya sea porque son de organización interna del MERCOSUR o porque existe normativa nacional vigente en el mismo sentido que la cuatripartita- y mecanismos que refuercen los compromisos ya previstos en la materia.

Al respecto, en la reunión de junio de 2000 del CMC se formalizó el acuerdo que dispone que las normas emanadas de órganos del MERCOSUR no necesitarán de medidas internas para su incorporación cuando los Estados Parte entiendan conjuntamente que el contenido de la norma trata asuntos relacionados al funcionamiento interno del MERCOSUR o cuando su contenido ya esté contemplado en las legislaciones nacionales.

Con respecto a la normativa ya aprobada, se estableció que las Coordinaciones Nacionales deberán confirmar o corregir la información disponible en la Secretaría Administrativa del MERCOSUR sobre las incorporaciones realizadas, mediante comunicación formal a dicho órgano antes del 30 de septiembre de 2000, indicando la norma MERCOSUR y la norma nacional que la incorpora. Al mismo tiempo, se dispuso que los Estados Parte identifiquen cuáles normas no fueron incorporadas debido a que tratan de cuestiones ligadas al funcionamiento interno del proceso de integración.

## PRINCIPALES OBSTACULOS Y RESTRICCIONES AL LIBRE COMERCIO INTRAZONA

Solicitudes presentadas por los Estados Parte a junio-julio de 2000

Concepto	Sectores o Productos Afectados	Reclamante	Reclamado
Aranceles móviles adicionales sobre las importaciones intrazona	azúcar	Brasil	Argentina
Requerimientos de etiquetado y rotulado c/certificación obligatoria	calzado y papel	Brasil	Argentina
Licencias no automáticas de importación	calzado y papel	Brasil	Argentina
Participación de entidades privadas en la verificación aduanera	varios productos	Brasil	Argentina
Verificación en aduana por Canal Morado	varios productos	Brasil y Uruguay	Argentina
Derechos <i>antidumping</i> /antisubsidios aplicados y/o en estudio	pollos, jabalinas, laminados en frío, cables aluminio, sierras, garrafas y cables fibra óptica	Brasil	Argentina
Derechos a la exportación intrazona	cuero crudo y semillas oleaginosas	Brasil	Argentina
Régimen restrictivo de contenedores y de tránsito fronterizo	varios productos	Paraguay	Argentina
Verificación en aduana por Canal Rojo	varios productos	Paraguay	Argentina
Requerimientos de etiquetado y derechos específicos	textiles y calzado	Uruguay	Argentina
Medidas de seguridad especiales	siderurgia y prod. electrónicos	Uruguay y Paraguay	Argentina
Obstáculos y barreras sanitarias y zoonosanitarias (SENASA)	cítricos y cerdos vivos	Uruguay	Argentina
Requisitos sanitarios p/habilitación frigoríficos exportadores	carne de aves	Brasil	Argentina
Erosión Preferencias MERCOSUR por Regímenes Especiales (REI)	aluminio, siderurgia y neumáticos	Brasil	Argentina
Obligación de mezcla con producción nacional para el consumo	gas natural	Argentina	Brasil
Licencias no automáticas de importación (DECEX 37/97, 7/98 y 23/98)	varios productos	Argentina y Uruguay	Brasil
No elegibilidad para uso en programas sociales	leche en polvo	Argentina	Brasil
Incumplimiento internalización de compromisos de registro	medicamentos	Argentina	Brasil
Incumplimiento acuerdos de registro y evaluación de riesgo	agroquímicos y fertilizantes	Argentina	Brasil
Investigación de <i>dumping</i> en estudio	leche en polvo y larga vida	Argentina y Uruguay	Brasil
Exigencia de pago a la vista de importaciones	arroz y maíz	Argentina y Uruguay	Brasil
Reglamentos técnicos para fiscalización por seguridad	armas y municiones	Argentina	Brasil
Incompleta internalización reglamentos técnicos MERCOSUR	vinos	Argentina	Brasil
Problemas de acceso derivados de decisiones judiciales	maíz transgénico y arroz	Argentina y Uruguay	Brasil
Exigencias de análisis fitosanitarios especiales	Arroz	Argentina	Brasil
Discriminación impositiva estadual contra productos importados	material ferroviario, ganado en pie y leche larga vida	Argentina	Brasil
Requerimientos sanitarios especiales	papa	Argentina	Brasil y Uruguay
Derechos específicos mínimos de importación	yerba mate y leche UHT	Argentina, Brasil y Uruguay	Paraguay
Tratamiento impositivo discriminatorio respecto producción nacional	nafta sin plomo y cerveza	Argentina	Paraguay
Normas técnicas obligatorias	productos siderúrgicos	Brasil	Paraguay
Precios mínimos de importación	azúcar	Brasil	Paraguay y Uruguay
Licencias no automáticas de importación	petróleo crudo y derivados	Argentina	Uruguay
Barreras técnicas superiores a las internacionales	helados de agua	Argentina	Uruguay
Discriminación impositiva contra importaciones	cigarrillos, cervezas y jugos concentrados	Argentina y Brasil	Uruguay
Pérdida preferencia arancelaria MERCOSUR por normativas especiales	gas natural y caños de acero	Argentina	Uruguay

Fuente: Elaboración propia en base a información periodística y empresarial argentina y brasileña.



## CAPITULO IV. LA EVOLUCION DE LA AGENDA EXTERNA DEL MERCOSUR

En el marco de las fuertes dificultades internas atravesadas por el MERCOSUR a lo largo del último año y de las particulares turbulencias acontecidas en el campo del comercio y las finanzas internacionales a partir del estallido de la crisis asiático-rusa y sus posteriores efectos sobre América Latina, el juego de las negociaciones internacionales no podía sino atravesar por una etapa de estancamiento, indefiniciones y -en algunos casos- retroceso o incumplimiento de cronogramas y objetivos oportunamente acordados.

En este escenario, complejizado aún más desde fines de 1999 por el fracaso del lanzamiento de una nueva Ronda de negociaciones multilaterales de la OMC en Seattle y por el surgimiento en los principales países desarrollados de nuevos grupos y corrientes refractarias a los planteos relacionados con la apertura de mercados y los efectos de la "mundialización" de la economía, los incentivos de los grandes jugadores de la economía mundial para impulsar el avance de los complejos -e inéditos- ejercicios de negociación Norte-Sur tampoco resultaron sustantivos.<sup>58</sup>

Así -y más allá de los importantes avances alcanzados en relación con la posibilidad de la incorporación plena de Chile a la Unión Aduanera- la agenda externa del MERCOSUR no mostró grandes progresos a lo largo del período considerado, manteniéndose la mayor parte de las negociaciones externas en el terreno del tratamiento formal y "diplomático" de los diferentes temas de las agendas, la consecución de algunos acuerdos de relativa importancia comercial y el mantenimiento de las rutinas oportunamente establecidas. En este sentido, los desafíos y las perspectivas para el próximo período son tan relevantes como inciertas, puesto que la mayor parte de los calendarios ya acordados suponen decisivas definiciones y pasos sin retorno para los dos años próximos.

En igual sentido, las resoluciones de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR realizada en Buenos Aires en junio de 2000 de impulsar una nueva y ambiciosa agenda de negociaciones comerciales con México, los países de la CAN y Sudáfrica y de establecer un límite temporal preciso para la celebración o la prórroga de los acuerdos individuales con terceros países miembros de la ALADI -junio de 2001- implican nuevos e inéditos desafíos para los cuatro países,<sup>59</sup> especialmente si se tienen en cuenta las serias dificultades evidenciadas a lo largo de las fracasadas ruedas anteriores, en la definición de una posición común MERCOSUR que pudiera equilibrar y armonizar los no siempre convergentes intereses de los cuatro países socios.<sup>60</sup>

En esta perspectiva, resulta de interés efectuar un repaso de los acontecimientos recientes acerca de la problemática y del estado de situación de los diferentes temas de la agenda externa del MERCOSUR.

---

<sup>58</sup> No obstante ello, caben señalar algunas excepciones a estas "reglas", como ser los Acuerdos comerciales de la Unión Europea con Sudáfrica y México, o bien la culminación de las negociaciones de China con la UE y con EE.UU. en relación con su ingreso a la OMC.

<sup>59</sup> Es interesante señalar a este respecto que mientras que en ocasión de la Cumbre de Buenos Aires de junio de 2000, Chile había manifestado informalmente su interés por participar en las negociaciones con los países de la CAN desde el *desk* MERCOSUR, los países de este bloque consideraron finalmente que dicha alternativa se transformaría en los hechos en un obstáculo adicional para su avance.

<sup>60</sup> Es interesante señalar a este respecto que mientras la parte argentina proponía retomar las negociaciones con los países de la CAN y México a efectos de regular las relaciones comerciales preferenciales, la postura brasileña explicitaba el objetivo de la celebración de una zona de libre comercio.

## **A. Aún sin *fast track*, la negociación del ALCA sigue su curso**

Luego de transitar el año más complejo de la década, a principios del mes de noviembre de 1999 tuvo lugar en Toronto, Canadá, la Tercera Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) del ALCA y la Quinta Reunión de Ministros de Comercio del Hemisferio. Dicha cumbre, en el transcurso de la cual Canadá hizo entrega de la Presidencia a Argentina, dio por finalizada la etapa de intercambio de informaciones, de elaboración de bases de datos, metodologías y procedimientos, y de aprobación de medidas de facilitación de negocios, para ingresar a partir de allí en la fase de definiciones en materia de negociación de normas, disciplinas y calendarios de desgravación arancelaria.

El contenido concreto de la rueda de negociaciones a ser iniciada a partir de dicho cónclave fue uno de los temas más controvertidos, a partir del hecho de que el país anfitrión insistió en la presentación de un esquema preliminar indicativo consolidado, que fue objeto de duras críticas en lo que hace a los criterios utilizados para su elaboración. En este sentido, el MERCOSUR planteó que resultaba aún prematura su aprobación, ya que condicionaría el trabajo futuro.

Algunos países -entre ellos Chile y EE.UU.- insistieron en la necesidad de acordar instrucciones específicas para los grupos de negociación de acceso a mercados y agricultura, reclamo que fue interpretado por otros participantes como parte de una estrategia tendiente a "adelantar" acuerdos en materia de desgravación arancelaria, llegándose de este modo a una fórmula general que establecía que los grupos relacionados con los temas de acceso a mercados podrían discutir modalidades y procedimientos en sus respectivas áreas.

Los países de la Comunidad Andina plantearon expresamente incorporar al Acuerdo disposiciones en materia de trato especial y diferenciado, cuestión que generó álgidos debates entre las partes, luego de los cuales se resolvió que el CNC examine cuál es el trato que se da al tema de las diferencias de tamaño y desarrollo en otros foros, a efectos de informar los resultados de dicho relevamiento a los Ministros.

Por otra parte, los países acordaron que cada uno de los grupos deberá preparar un borrador de texto de sus respectivos capítulos, el que deberá ser remitido al CNC antes de la Cumbre de Ministros a desarrollarse en Buenos Aires en abril de 2001. Dicho documento deberá incluir tanto los temas en los que se haya alcanzado consenso como aquellos en los que las partes no hayan podido acercar posiciones (las que deberán ser incluidas "entre corchetes"). Por su parte, los grupos con competencia en los temas de acceso a los mercados deberán iniciar las discusiones sobre modalidades y procedimientos de negociación en sus respectivas áreas.

En este escenario, el CNC -presidido por Argentina hasta abril de 2001- deberá encargarse de la compilación de los textos borradores de los diferentes grupos, a efectos de elaborar un informe a ser presentado ante los Ministros, incluyendo a las áreas en las que se requiera de orientaciones especiales a efectos del mejor cumplimiento de los mandatos oportunamente encomendados. Dicho informe deberá contener asimismo los resultados de las discusiones llevadas a cabo en materia de estructura general del Acuerdo (aspectos generales e institucionales) y el tratamiento de las diferencias de tamaño y grado de desarrollo entre los países.

Por otra parte, se dio inicio a un proceso de identificación de medidas de facilitación de negocios, aprobándose un listado inicial de 18 medidas, que incluyen áreas de procedimientos aduaneros (8 medidas) y transparencia administrativa (10 medidas), siendo el CNC el responsable de supervisar su implementación, de prestar asistencia técnica para su puesta en práctica (particularmente en los países de menor desarrollo) e identificar y recomendar medidas adicionales en caso que se considerara conveniente.

En lo que hace al tema de las negociaciones en la OMC, las delegaciones ratificaron su apoyo al, por ese entonces, posible lanzamiento de una nueva Ronda. La discusión acerca del mensaje a ser remitido a la



Secretaría General de la OMC fue uno de los temas que suscitó las mayores controversias, habida cuenta que los países del Caribe no aceptaban que el mensaje sólo incluyera el tema agrícola, al tiempo que los Andinos insistían en el complejo tema de un trato especial y diferenciado efectivo (si bien sin presentar propuestas concretas en ese sentido).

El mensaje de los Ministros del Hemisferio concluyó en un reclamo en pos de que las negociaciones multilaterales concluyan en una agenda balanceada y abarcativa, que incluya la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas y la prohibición de su reintroducción bajo cualquier forma, el compromiso de un pronto cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay y la implementación de disciplinas adicionales tendientes a neutralizar otras prácticas que distorsionan el comercio agrícola.

En relación con el sensible tema de "los intereses de los países en desarrollo", se acordó solicitar a la OMC una mayor atención en relación con la puesta en práctica efectiva del principio de trato especial y diferenciado, y otras disposiciones referidas a este conjunto de países.

Posteriormente, a mediados de abril de 2000 tuvo lugar en Guatemala -y bajo la Presidencia argentina- la Quinta Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (nivel Viceministerial). En la misma se analizó la evolución de las deliberaciones en los nueve grupos de negociación, Comités Especializados y Grupos Consultivos, aprobándose el calendario de reuniones y programas de trabajo tendientes a tener listos los primeros borradores antes de abril de 2001. Al mismo tiempo se consideró un documento presentado por la presidencia y otro elaborado por el Comité Tripartito OEA/BID/CEPAL, relativo a los antecedentes existentes en materia de tratamiento de las diferencias de nivel de desarrollo y tamaño de las economías en diferentes experiencias de integración. En ese sentido, y dada su naturaleza eminentemente "transversal", se resolvió que el tema se incluya en cada uno de los grupos de negociación, en las deliberaciones del CNC y demás grupos de trabajo *ad hoc*, cabiendo al CNC el seguimiento permanente de la cuestión pero sin que exista por el momento un mandato general sobre el asunto.

Una de las novedades políticamente más relevantes de este cónclave fue la pretensión de EE.UU. y Canadá de introducir en la agenda y en los borradores de diferentes grupos de trabajo -particularmente en el de inversiones- cuestiones que directa o indirectamente tienen que ver con los estándares laborales y la protección del medio ambiente, temas que oportunamente habían quedado al margen de la negociación hemisférica debido fundamentalmente a la abierta oposición de los países latinoamericanos, que percibían dicha iniciativa como un intento de imponer un escollo adicional para su acceso al mercado de Estados Unidos. Si bien la mayor parte de los países se mantuvieron firmes en el rechazo a dicha propuesta, el debate no se encuentra completamente saldado, siendo entonces esperable la reiteración de dichos planteos dentro de las temáticas de los diferentes grupos de negociación durante los próximos meses.

En relación con el tema de *business facilitation*, se consideró el informe del Grupo *Ad Hoc* de Expertos Aduaneros respecto de los avances registrados en dicha materia, al tiempo que se dio por completada la implementación de la primera serie de medidas en materia de transparencia. Respecto de la identificación de medidas de facilitación del comercio adicionales a las acordadas en la reunión del CNC efectuada en Cochabamba en julio de 1999,<sup>61</sup> se estableció un calendario (que culminó a fines de mayo de 2000) tendiente a simplificar la lista de 233 propuestas oportunamente presentadas por los países y por el Foro Empresarial, a partir de la cual la presidencia se encuentra preparando un nuevo listado de propuestas en la materia, el que será examinado en la próxima reunión del CNC (a realizarse en Barbados en setiembre de 2000).

---

<sup>61</sup> Cabe recordar los criterios que definen las medidas propuestas como pertenecientes al concepto de facilitación de negocios: que no formen parte de temas a negociarse en otros grupos, que no impliquen modificaciones a las respectivas legislaciones nacionales y que no impliquen la adhesión a convenios internacionales extrahemisféricos.

En resumen, puede concluirse que más allá del "efecto incertidumbre" que se deriva de la inexistencia de avances relevantes respecto de la sanción del *fast track authority* por parte del Congreso estadounidense, las negociaciones hemisféricas han ido adquiriendo una creciente dinámica propia, habiéndose logrado a lo largo del último año importantes avances en la definición puntual de las agendas de cada uno de los grupos. De este modo, la próxima Cumbre Ministerial a realizarse en Buenos Aires en abril de 2001 puede significar un salto cualitativo en la negociación del ALCA, habida cuenta tanto de los avances en las tareas propias de los diferentes grupos de trabajo como de las condiciones políticas previstas para dicho momento (la más relevante de las cuales será sin dudas la existencia de un nuevo mandatario en Estados Unidos).

A este respecto, en su mensaje al Congreso de principios del mes de mayo de 2000 el Presidente Clinton señaló que el "silencio" que el Gobierno de ese país ha venido manteniendo respecto de la negociación del ALCA luego de su fracaso en la obtención del aval parlamentario para la negociación de acuerdos comerciales (*fast track*) del invierno boreal de 1998 (previo a la Cumbre Presidencial de Santiago de Chile) no debe ser interpretado por los países de la región como una señal de menor interés o falta de compromiso de su país en relación con dicho tema.

En igual sentido, Clinton manifestó su optimismo respecto del futuro de la negociación, señalando a ese respecto que "no hay diferencias de opiniones entre (los candidatos presidenciales) Al Gore y George Bush". No obstante, a principios del mes de junio de 2000 se produjeron ciertos cruces de opiniones periodísticas entre funcionarios estadounidenses y brasileños sobre el tema. Así, mientras que el Secretario de Comercio de EE.UU. atribuía las dudas existentes respecto del cumplimiento de los calendarios previstos a que "Brasil no se esfuerza como debería" en fomentar la creación del bloque hemisférico, el propio Canciller Luiz Lampreia hacía referencia a la necesidad de alcanzar consensos internos y externos para avanzar en una negociación extremadamente compleja, señalando a ese respecto que "en sociedades democráticas, empresarios, trabajadores y consumidores deben ser escuchados y estar seguros de las ventajas económicas que les proporcionará la inclusión de su país en el bloque" (*Jornal do Brasil*, 8/6/00).

## **B. Las vicisitudes de las negociaciones con Chile en el ACE 35**

Luego de varios años de fuerte crecimiento, el comercio entre Chile y los países del MERCOSUR sufrió durante 1999 una fuerte depresión, con las ventas de dicho bloque al país trasandino cayendo un 6% y las compras en un 12%, resultados que reflejan tanto la fuerte depresión del nivel de actividad en ambas partes como la importante contracción de los precios de la mayor parte de los productos comerciados. De todos modos, y a partir del proceso de sólida recuperación que desde fines de 1999 se viene observando en dicho país y de la mejora en las condiciones globales del conjunto de la subregión, durante los primeros meses del año 2000 se observan claras tendencias positivas, con las ventas de Argentina y Brasil hacia el país trasandino creciendo a tasas del orden del 20-30%.

Desde el plano de las negociaciones internacionales, y en el marco de la agenda del Acuerdo MERCOSUR-Chile (ACE N° 35), a lo largo del último año se concretaron importantes avances en materia de la implementación de un nuevo Mecanismo de Solución de Controversias, que introdujo mecanismos superadores a los del régimen establecido a tal efecto en el MERCOSUR a través del Protocolo de Brasilia.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> En el nuevo mecanismo se dispone de un proceso previo de negociación bilateral, luego del cual pasa a la Comisión Administradora y finalmente se arriba a una etapa arbitral. Paralelamente a ello y teniendo en cuenta la experiencia adquirida en el marco del MERCOSUR, se introdujeron algunos elementos que no aparecían en el Protocolo de Brasilia, entre los cuales figura la posibilidad de las partes de analizar -y en su caso impugnar- las reglas de procedimiento que fija cada tribunal *ad hoc* constituido.

Por el lado de la profundización de las preferencias bilaterales (temática que de acuerdo con los compromisos originales de 1995 debería haberse comenzado a negociar en octubre de 1998) los avances a lo largo del último año han sido prácticamente nulos. A este respecto, es preciso señalar que la continuidad del proceso de reducción arancelaria unilateral que Chile viene llevando a cabo desde principios de 1999 (que establece caídas anuales del 1%, hasta llegar a un nivel medio del 6% en 2003) erosiona los beneficios comerciales que los países del MERCOSUR podrían obtener a partir del intercambio de preferencias adicionales con el país trasandino, reduciendo así fuertemente su interés por negociar nuevas concesiones recíprocas en esta materia.

En relación con los temas sectoriales, a lo largo del período bajo análisis sobresalen dos hechos significativos. Por un lado, la controversia iniciada por Argentina contra el país trasandino en el marco del mecanismo para solución de diferencias originalmente establecido en el ACE 35 respecto del tratamiento arancelario a los aceites vegetales mezcla. Por el otro, la imposición por parte de dicho país de cláusulas de salvaguardia OMC para un conjunto de productos agrícolas.

En relación con el primero de los temas, a fines de marzo de 1999 el Servicio Nacional de Aduana de Chile dispuso la reclasificación arancelaria de los aceites vegetales mezcla, de forma tal que estos dejaron de tributar el derecho preferencial del 3,7% (correspondiente a una preferencia del 63% sobre el arancel NMF para la partida 15.17.90) para pasar a ser incluidas en la partida correspondiente al contenido principal de la mezcla. De este modo, el arancel resultante pasaba a ser el 10% *ad valorem*, tasa a la que debería adicionarse el resultante de la aplicación del sistema de banda de precios (que no afectaba a los aceites mezcla pero sí a los puros, y que como resultado de la baja de precios internacionales se había ido traduciendo en crecientes niveles de protección tarifaria), lo que lleva al arancel efectivo a niveles del orden del 40-45% *ad valorem*.

Un par de semanas más tarde, Argentina realizó las consultas correspondientes previstas en el Régimen de Solución de Controversias del ACE 35, cuestionando el proceder a la Aduana trasandina. Dicho mecanismo (Protocolo Adicional N° 21) contemplaba la constitución de un procedimiento arbitral, por el cual las partes se comprometen a resolver los diferendos mediante la realización de "negociaciones directas que permitan llegar a una solución mutuamente satisfactoria". Tales tratativas fueron conducidas, en el caso del MERCOSUR, a través de los Coordinadores Nacionales del GMC, y en el de Chile, a través de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores (DIRECON).

De este modo, y teniendo en cuenta la fundamentación estrictamente técnica en que se basaba la argumentación chilena, en diciembre de 1999 la Comisión Administradora del ACE 35 resolvió convocar a un grupo de expertos en temas de clasificación aduanera a efectos de dictaminar -en forma no vinculante- acerca de la validez de la medida. El grupo consultivo integrado por el ecuatoriano Milton Cevallos Rodríguez como experto designado por ambas partes para presidir el grupo; el representante de Chile Augusto Aninat del Solar, y el experto por Argentina, Juan José Sortheix, y tuvo un plazo de treinta días -a partir de su primera reunión realizada a principios de abril- para formular sus conclusiones, sobre las cuales la Comisión Administradora del Acuerdo tendría la última aprobación.

Finalmente, a principios de mayo de 2000 el Grupo *Ad Hoc* de Expertos se expidió a favor de la postura argentina,<sup>63</sup> recomendando al Servicio Nacional de Aduanas dejar sin efecto la reclasificación arancelaria de tales productos. De este modo, en la reunión de la Comisión Administradora del ACE 35 del mes de mayo, la parte chilena se comprometió a acatar dicho dictamen y a adoptar medidas para su efectiva

---

<sup>63</sup> Cabe señalar que unos días antes, el Tribunal Arbitral (vinculante) solicitado por Bolivia contra Chile en el marco de la ALADI y en relación con el tema de la reclasificación arancelaria de los aceites vegetales mezcla, falló a favor del primero de los países indicados.

aplicación<sup>64</sup> a partir de una rectificación del anterior dictámen aduanero.<sup>65</sup> Fue así que a mediados de junio de 2000 la Cancillería chilena dispuso formalmente la anulación del dictamen 18/99 de la Aduana, a partir de lo cual el arancel para la importación desde los países del MERCOSUR y de Bolivia de aceites mezcla pasó a ubicarse en un nivel del 3,7% *ad valorem*, en lugar del 45-50% correspondiente en la clasificación anterior.

En relación con el segundo de los temas anteriormente señalados, a fines de setiembre de 1999 el Ministerio de Hacienda chileno inició una investigación para aplicar medidas de salvaguardia OMC sobre las importaciones de aceites vegetales y otros productos incluidos en el sistema de bandas de precios. De este modo, en el mes de noviembre se establecieron salvaguardias provisionales sobre trigo, harina de trigo, azúcar y aceites vegetales comestibles,<sup>66</sup> equivalentes a la diferencia entre el arancel *ad valorem* resultante de la aplicación de la banda de precios (de los que habían sido oportunamente excluidos los países del MERCOSUR) y el nivel consolidado ante la OMC.

A fines de enero de 2000 un Decreto publicado en el Boletín Oficial estableció cláusulas de salvaguardia definitivas por un año -prorrogables por un año más- para las importaciones desde cualquier origen de los productos antes indicados. De esta manera, Chile trataba de "regularizar" su situación ante la OMC ya que -como resultado del señalado mecanismo de bandas- los aranceles efectivos para los productos indicados estaban superando ampliamente los niveles consolidados ante la OMC (llegando al 61% para los aceites crudos y al 70% para los refinados, frente a un máximo permitido por los compromisos de Chile ante dicho organismo del 31,5%).

Estas medidas, que han afectado particularmente a las exportaciones argentinas a Chile en todos los rubros mencionados<sup>67</sup> y a Bolivia en el de los aceites de soja -si bien este país obtuvo recientemente algunas compensaciones en el marco del ACE 22- fueron recibidas con indisimulado desagrado por parte de los funcionarios diplomáticos argentinos, quienes cuestionaron los argumentos expuestos por el Gobierno chileno para su puesta en práctica y amenazaron con llevar formalmente el tema ante la OMC.

En este sentido y en el marco de las dificultades derivadas del cambio de gobierno y de funcionarios de las áreas con competencia en el tema y de la sensibilidad que el tema reviste para algunas regiones de Chile, las nuevas autoridades del país trasandino argumentaron que la normativa se fundamentaba en la compleja situación por la que vienen atravesando sus agricultores luego de la crisis de precios internacionales de 1998-1999, previéndose para el año en curso una reducción del 34% del área cultivada de trigo, y caídas en la producción del 80% en el caso del azúcar y del 54% en los aceites vegetales.

Por último, entre fines de junio y principios de julio de 2000 el tema de la incorporación plena de Chile al MERCOSUR volvió a ocupar el centro de la escena de la política subregional. En este sentido, las optimistas declaraciones de importantes funcionarios de ambos bloques -particularmente las formuladas por los propios Presidentes Lagos y Cardoso en ocasión de la reciente visita del mandatario trasandino a Brasil- han dejado planteada la posibilidad de que dicho objetivo pueda ser alcanzado antes del final del

---

<sup>64</sup> Dado que el mismo tema afectó también a Bolivia, en el marco del ACE 22 (Acuerdo Chile-Bolivia) se constituyó otro grupo de expertos, el que -previamente al caso argentino- dio la razón al país del altiplano. Cabe señalar a este respecto que a diferencia del mecanismo vigente en el marco del ACE 35, el dictamen del grupo técnico es en este caso de cumplimiento obligatorio.

<sup>65</sup> Al momento del cierre del presente Informe, dicha medida aún no había sido puesta en práctica.

<sup>66</sup> Los dos primeros productos indicados corresponden a un sector particularmente sensible de la economía chilena, habiéndose establecido oportunamente en el ACE 35 un prolongado cronograma de convergencia arancelaria, que recién prevé el otorgamiento de preferencias en el año catorce.

<sup>67</sup> Argentina explicaba hasta 1999 el 100% de las importaciones chilenas de aceites de soja y girasol, un 26% de las de trigo y un 82% de las de harina de trigo.

año 2000, en base a un todavía indefinido esquema de convergencia arancelaria, a la internalización acelerada de normas MERCOSUR y a un Protocolo adicional al Tratado de Asunción.

En cualquier caso y más allá de la indudable complejidad jurídica y técnica de esta empresa y de los numerosos obstáculos que se deberán sortear -particularmente en los sectores agrícola y automotor, en los cuales las políticas actualmente en vigencia en ambas partes son claramente incompatibles- es indudable que su éxito resultaría un aporte de grandes proporciones al relanzamiento del bloque, tanto en términos políticos como económicos.

### **C. MERCOSUR-Comunidad Andina: Modestos avances, pronóstico incierto**

La firma en abril de 1998 en Buenos Aires del Acuerdo Marco para la creación de una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones pareció abrir el camino hacia la concreción del "viejo" anhelo brasileño de crear un bloque comercial abarcativo de toda el área sudamericana, que pudiera contribuir a equilibrar -siquiera en parte- el mayor poderío negociador de EE.UU. en el marco del ALCA. No obstante ello, las serias dificultades por las que a lo largo de la segunda mitad de 1998 atravesó la negociación entre ambos bloques (que impidieron reiteradamente el cumplimiento de los calendarios originalmente previstos respecto de la multilateralización y ampliación de las preferencias) impidieron avanzar hacia la proyectada negociación de una zona de libre comercio bajo el formato 4 + 4, la que de acuerdo a lo oportunamente convenido debería haber entrado en vigencia a principios de 2000.

Así, en el marco de las serias dificultades políticas y económicas por las que el MERCOSUR atravesó durante el primer trimestre de 1999 como consecuencia de la súbita alteración de la paridad cambiaria brasileña, durante el mes de marzo de dicho año el Gobierno de Brasil resolvió unilateralmente abandonar las estancadas negociaciones entre bloques (que luego de ocho rondas mostraban mínimos avances) e invitar a los países de la CAN a negociar un acuerdo de preferencias fijas bajo el formato 1 + 4, en la idea de que podría contribuir a destrabar y reencauzar las negociaciones intrabloques.<sup>68</sup>

Así, y más allá de que la decisión brasileña fue interpretada en un primer momento por algunos funcionarios y analistas de la subregión como reflejo de una cierta pérdida de interés de dicho país por el MERCOSUR,<sup>69</sup> finalmente en agosto de 1999 Brasil y los países de la CAN suscribieron un acuerdo de alcance parcial por un período de dos años, que incorporaba una importante cantidad de líneas arancelarias nuevas, estableciéndose explícitamente un compromiso por realizar esfuerzos en pos de avanzar luego hacia la negociación de una zona de libre comercio entre ambos bloques (tal lo establecido en el mencionado Acuerdo Marco de 1998).<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Cabe recordar que antes de la ruptura de las negociaciones, el problema central era la negativa de las partes de multilateralizar determinados niveles de preferencias, además de la conflictiva situación interna de varios de los países andinos (especialmente Colombia y Ecuador). Este escenario llevó a que la negociación se haya autorestringido a un número reducido de posiciones arancelarias constituido por el patrimonio histórico más algunos pocos productos nuevos, ya que el inicial criterio se reformuló para incluir únicamente a los productos que registraran un cierto nivel mínimo de intercambio.

<sup>69</sup> A este respecto, los funcionarios de Itamaraty manifestaban que los intereses de los países del MERCOSUR en relación con esta negociación eran muy diferentes, hecho que reiteradamente terminaba bloqueando el avance de las negociaciones. De todos modos, la reacción de los demás gobiernos de la subregión no fue favorable. Por el contrario, mientras que los funcionarios argentinos no ocultaban su desagrado por la decisión brasileña, la Cancillería uruguaya había llegado a una carta en la que manifestaba formalmente su desagrado por el tema.

<sup>70</sup> Para un análisis detallado de los contenidos, los alcances y las implicancias del Acuerdo entre Brasil y los países de la CAN, véase Centro de Economía Internacional [noviembre 1999].

En este escenario y luego de varios meses de inacción e incertidumbre, a fines de octubre se puso en marcha en Buenos Aires la nueva fase de negociaciones entre Argentina y los países andinos, que se llevaron a cabo tomando como punto de referencia el viejo esquema de negociación MERCOSUR-CAN, de forma tal que los negociadores trataron de avanzar inicialmente en la negociación del patrimonio histórico y la incorporación de nuevas líneas tarifarias al universo de productos beneficiarios de preferencias, partiendo de la situación vigente al momento de suspenderse las negociaciones interbloques en marzo de 1999.<sup>71</sup>

A mediados de febrero de 2000 se llevó a cabo la segunda ronda de negociaciones, la que fue seguida por nuevos encuentros en marzo, que finalmente condujeron a la inicialización del Acuerdo definitivo a principios de mayo. En cuanto al texto del entendimiento -que fue finalmente protocolizado a mediados de julio y que tendrá vigencia por dos años a partir del 1 de agosto de 2000- los países reafirmaron la intención de continuar las negociaciones de un Acuerdo de Complementación Económica entre los miembros de la Comunidad Andina y los del MERCOSUR con vistas a conformar una zona de libre comercio entre los dos bloques subregionales.

Paralelamente a ello se acordó explícitamente la vigencia de la normativa vigente en la Res. 70 de la ALADI en materia de salvaguardias y se incluyó un Sistema de Solución de Controversias que establece tres instancias de negociación: Consultas Recíprocas y Negociaciones Directas, actuación de la Comisión Administradora e intervención final de un Grupo de Expertos *Ad Hoc*. De este modo, una vez analizada la controversia planteada, el Grupo pasará a comunicar sus conclusiones y recomendaciones a la Comisión Administradora, la que tendrá la función de emitir un dictamen definitivo y velar por su cumplimiento.

El acuerdo mantiene las condiciones de acceso a los mercados de los productos con preferencias en los acuerdos bilaterales preexistentes, si bien subsisten numerosas bilateralidades, observaciones (posiciones con preferencias que no incluyen a todos los ítems que las integran) y preferencias asimétricas. En este marco, Ecuador fue considerado como país de menor desarrollo económico relativo, razón por la cual se le otorgaron mayores preferencias que al resto de los países de la Comunidad para su lista especial de pedidos.

En términos generales, el nivel relativo de las preferencias recíprocamente acordadas no fue demasiado significativo, ubicándose la mayor parte de ellas en el orden del 30% al 50%. Por el lado de la cantidad absoluta de posiciones arancelarias beneficiarias, las conclusiones son similares, observándose una escasa incorporación de nuevos ítems en relación a los acuerdos anteriores.

Así, de las 2.052 líneas arancelarias que conforman el universo de preferencias otorgadas por Argentina, 1.330 de ellas (es decir el 65% de los casos) respetaron el formato global de "1 + 4". En lo que respecta a la CAN, de las 1.512 líneas que conforman el total de sus preferencias otorgadas, 774 (51%) mantuvo dicho formato. Un alto porcentaje de las 2.600 líneas negociadas se basaron en el criterio de reciprocidad: Argentina otorgó preferencias a Colombia para 1.740 líneas, a Ecuador para 1.710 líneas, a Perú para 1.604 líneas y a Venezuela para 1.498 líneas. A su vez recibió preferencias para 1.229 líneas de parte de Colombia, 1.150 de Ecuador, 1.065 de Perú y 969 de Venezuela.

La escasa magnitud de dichos guarismos contrasta fuertemente con los correspondientes al acuerdo de preferencias parciales celebrado entre Brasil y los países de la CAN a mediados de 1999, a través del cual la mayor economía de la región concedió preferencias sobre 6.476 productos, al tiempo que recibió beneficios arancelarios de parte de los países andinos en 5.523.

---

<sup>71</sup> Cabe señalar que a partir de dicho momento, tanto Argentina como Paraguay y Uruguay fueron renovando sus "viejas" preferencias en forma trimestral, a la espera de la firma de un nuevo acuerdo.

El análisis más puntual de las preferencias otorgadas y concedidas muestra que Argentina otorgó una mayor cantidad de preferencias que la recibida pero en cuanto a los valores comerciados obtuvo preferencias para exportaciones por valor de US\$ 510 millones (50% de sus ventas) mientras que la CAN las recibió para US\$ 280 millones. La mayor parte de las preferencias obtenidas por Argentina corresponde al sector agroindustrial (particularmente al oleaginoso) al tiempo que para el sector industrial las concesiones han sido mayores que los beneficios arancelarios.

Debido a que el objetivo de este acuerdo fue el de sentar las bases para la negociación de la zona de libre comercio MERCOSUR-CAN, se explicitó su carácter transitorio. En este sentido, su vigencia se extenderá hasta el 15 de agosto de 2001 en concordancia con la caducidad del Acuerdo Brasil-CAN, habiéndose establecido la inmediata caducidad en el caso que antes de esa fecha se acordase la celebración de un acuerdo más abarcativo bajo el esquema "4 + 4".

Paralelamente a ello, se encuentran actualmente avanzadas las negociaciones entre Uruguay y los países andinos para la celebración de un acuerdo similar al alcanzado por Argentina y Brasil. No obstante ello, las partes han acordado recientemente una prórroga transitoria de los acuerdos vigentes ("patrimonio histórico") hasta fines de junio de 2000. En el caso de Paraguay no se han registrado avances relevantes a lo largo del último año, sin que existan precisiones acerca de la agenda futura.

De cara al futuro, y si bien no existen aún calendarios consensuados para el reinicio de las negociaciones entre los bloques, en ambos acuerdos bilaterales (con Brasil y con Argentina) se deja abierta la posibilidad de arribar a agosto de 2001 con una zona de libre comercio bajo el formato 4 + 4.<sup>72</sup> No obstante ello, las dificultades y las barreras a sortear para su concreción no parecen ser menores. Varios elementos actúan en tal sentido. Por una parte, hacia adentro de ambos bloques se observan importantes asimetrías de intereses comerciales, fenómeno que (tal como sucediera durante las sucesivas rondas de negociación de 1998 y principios de 1999) dificulta seriamente la definición de pautas y criterios comunes para encarar las negociaciones con la otra parte.

Mientras que para Brasil la creciente penetración comercial mexicana en Colombia y Venezuela (vía G-3) ha venido siendo a lo largo de estos años un elemento de creciente preocupación para su sector automotor y autopartista, en el caso de Argentina las dificultades existentes para acceder a los mercados andinos en sectores como aceites, carnes y cereales aparecen como importantes focos de diferendo o de conflicto. De igual modo, la erosión de preferencias que para algunos sectores de Argentina, Paraguay y Uruguay implicaría la apertura del gran mercado brasileño para los países andinos, también es otro elemento a tener en cuenta en relación con la dinámica de la negociación entre ambos bloques.

De todos modos, es indudable que los factores políticos (y también comerciales) que impulsaron la firma del Acuerdo Marco de Buenos Aires de 1998 se encuentran hoy tan o más vigentes que en aquel entonces. Por un lado, no es un tema menor el hecho de que a lo largo de los últimos años los países de la CAN se han ido transformando en importantes receptores de inversiones de capitales de origen argentino y brasileño. Paralelamente a ello, cabe destacar que si los valores de las corrientes comerciales bilaterales son aún muy reducidos, este hecho abre al mismo tiempo importantes posibilidades para incrementar fuertemente los flujos del intercambio para los años venideros.

---

<sup>72</sup> Es oportuno señalar a este respecto, que en el marco de las reuniones bilaterales realizadas en Buenos Aires a principios de mayo de 2000, Argentina y Brasil han explicitado su intención por concluir las negociaciones del bloque con los países de la CAN y con México antes del 31/12/02. En igual sentido, en la Agenda del Relanzamiento del bloque (abril de 2000) se ha remarcado el objetivo de "negociar en forma conjunta con terceros países o grupos de países (...) y de establecer una fecha a partir de la cual no se podrán realizar negociaciones unilaterales".

En un plano más general, tanto el aparente fracaso o empantanamiento de la negociación en la OMC como la mayor cercanía existente respecto de la fase final de la negociación del ALCA son elementos que contribuyen adicionalmente a incrementar el "premio" del proyecto integrador "sudamericanista". En cualquier caso, el próximo semestre -en el transcurso del cual el MERCOSUR propondrá formalmente a la CAN el reinicio de las negociaciones bloque a bloque con el objetivo de avanzar hacia una zona de libre comercio cuya negociación debería estar concluida hacia fines de 2001- resultará crucial a efectos de tener una perspectiva más clara y definida respecto del futuro de este complejo ejercicio.<sup>73</sup>

#### **D. La negociación con la Unión Europea: Entre la diplomacia y el escepticismo**

Indudablemente, el hecho políticamente más destacado y relevante de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR a lo largo del último año ha sido la realización de la Cumbre de Presidentes de los países de ambos bloques, que se llevó a cabo en la ciudad brasileña de Río de Janeiro a fines de junio de 1999. Dicho cónclave, que paradójicamente tuvo su origen en una iniciativa originalmente motorizada por el entonces Presidente francés Jacques Chirac estuvo a punto de zozobrar en varias ocasiones, debido a las serias dificultades que hasta último momento debió enfrentar la Comisión Europea para acordar su mandato respecto de los temas más sensibles de la negociación.<sup>74</sup>

En este sentido la intransigente postura mantenida por el Gobierno argentino a lo largo de los meses previos a dicha reunión en relación a la pretensión de que el documento a ser aprobado en la Cumbre reafirmara explícitamente el compromiso de las partes de avanzar hacia la creación de una zona de libre comercio que incluyera plenamente al conflictivo sector agrícola, llegó a motivar una misión "reservada" de un alto funcionario de Itamaraty a Bruselas y otras capitales europeas, con el objeto de intentar un acercamiento en las posiciones de ambas partes a efectos de evitar lo que se percibía como un serio obstáculo para el éxito de la Cumbre.

Paralelamente a ello y luego de varios encuentros que los Comisarios y Ministros europeos realizaron durante la presidencia alemana (primer semestre de 1999) no lograron ponerse de acuerdo respecto de los contenidos y los alcances del mandato europeo para dicha negociación, particularmente en relación con el sensible tema agrícola, terreno en el que Francia e Irlanda se opusieron abiertamente a cualquier estrategia que pudiera poner en cuestión las bases de la Política Agraria Común. El Consejo de Asuntos Generales de Ministros de Relaciones Exteriores reunido en Luxemburgo a fines de junio de 1999 pudo consensuar un documento "razonable", en el que se proponía que la negociación avanzara inicialmente en base al tratamiento de los temas no tarifarios, dejando para mediados del año 2001 las cuestiones vinculadas con los aranceles, el acceso a los mercados y la agricultura,<sup>75</sup> en la idea de que para ese entonces ya existirían precisiones concretas en dicho sentido en el marco de las negociaciones en la OMC.

---

<sup>73</sup> A este respecto, la Dec. CMC 32/00 establece que en el caso de no arribarse a un Acuerdo entre los bloques, las preferencias actualmente vigentes en el marco de la ALADI caducarán indefectiblemente en junio de 2003.

<sup>74</sup> Cabe destacar que a diferencia de lo sucedido con las negociaciones con el MERCOSUR, a mediados de marzo y después de cinco años de negociaciones, México y la Unión Europea concluyeron un Tratado de Libre Comercio -el primero que Europa refrenda con un país latinoamericano- que entrará en vigencia el 1 de julio de 2000, en el que la UE se compromete a suspender a partir de su entrada en vigencia el 82% de los aranceles sobre bienes industriales mexicanos, obligándose a retirar por etapas el 18% restante hasta 2003. Por su parte, México reduce sus aranceles de los productos europeos en ese momento en 47%; otro 5% en 2003; y el restante 48% gradualmente entre 2005 y 2007 y la Unión Europea gozará de un acceso preferencial al mercado automovilístico, a través del recorte de tarifas en la exportación de sus autos, que caerán del 20% al 16,7%, y deberán ser eliminadas en 2003. Por su parte, la liberalización de productos agropecuarios se producirá en cuatro fases durante los próximos siete años.

<sup>75</sup> Dicha conclusión fue una solución de compromiso entre la pretensión de Francia de aplazar el inicio de las negociaciones de estos temas hasta mediados de 2003 y la postura de la Presidencia alemana, que propiciaba el inicio en diciembre de 2000 a efectos de que llegaran a su fin a la luz de los resultados de la Ronda del Milenio.



Por su parte, el CMC del MERCOSUR realizado en el mes de junio de 1999 en Asunción enfatizaba tres objetivos para el lanzamiento de las negociaciones: el criterio de *single undertaking*, el establecimiento de una fecha cierta para el inicio (año 2000) y final de las negociaciones (año 2005), la no exclusión de ningún sector del universo a negociar y el concepto global de equilibrio y balance en las negociaciones.

Pero aventados finalmente los temores respecto de que la Cumbre naufragara o bien se limitara a una declaración formal o a una "foto de familia", el documento final del *Summit* de Río de Janeiro<sup>76</sup> omitió expresamente efectuar una referencia concreta y definitiva al objetivo final (que sí había estado explicitado en el acuerdo marco de 1995) de la creación de un área de libre comercio entre los dos bloques, limitando los objetivos de negociación al -menos comprometido y en cierto modo difuso- objetivo del fomento del incremento y la diversificación de los intercambios comerciales a través de la liberalización recíproca de los intercambios, en el propósito final de favorecer el restablecimiento de una Asociación Interregional.<sup>77</sup>

Tampoco se estableció un plazo máximo para la culminación de las negociaciones (la delegación europea estimó imposible estipular explícitamente en los documentos que las negociaciones podrían finalizar en 2002, momento en el cual se realizará la segunda cumbre UE-América Latina/Caribe) la que en definitiva dependerá de los resultados que se vayan obteniendo en el ámbito de la Ronda del Milenio y de la negociación del ALCA.

En este marco, se acordó celebrar en noviembre de 1999 en Bruselas la primera reunión del Consejo Interregional de Cooperación, ámbito en el cual -además de dar apertura formal a las negociaciones- se formularon e intercambiaron propuestas tendientes a la definición de la estructura, la metodología y el calendario de las negociaciones. Se acordó asimismo la constitución de un Comité de Negociaciones Birregionales, que tendrá a su cargo la conducción general del proceso.

Luego de que a fines de febrero de 2000 las partes mantuvieron un encuentro Ministerial de nivel político en Vilamoura, Portugal -en el cual se acordó entre otras cosas implementar mecanismos tendientes a facilitar la participación cooperativa de los diferentes estamentos de la sociedad civil en la negociación- a principios del mes de abril de 2000 se realizó en Buenos Aires la primera reunión del flamante Comité Birregional de Negociaciones, tras la cual sólo se pudieron delinear los objetivos de trabajo y la estructura de los grupos, intercambiándose asimismo las primeras listas de pedidos recíprocos de información que actualizan la "fotografía" del estado de la relación interbloque realizada a mediados de 1997. No obstante ello, la existencia de importantes diferencias entre las partes en relación a los temas objeto de negociación se reflejó en la imposibilidad de consensuar un documento final conjunto.

Tal lo oportunamente acordado en la Cumbre de Jefes de Estado de Río de Janeiro, el programa de trabajo prevé una primera etapa enfocada hacia la negociación sobre los obstáculos no tarifarios al comercio, a la que a partir de julio de 2001 se incorporará la definición de la metodología y la agenda para negociar la liberalización en bienes y servicios.

Por otra parte, los negociadores reunidos en Buenos Aires dieron inicio formal a la conformación de tres grupos de trabajo, conteniendo los siguientes temas: (i) comercio de bienes, que cubrirá cuestiones fitosanitarias, normas técnicas, *antidumping*, reglas de origen y procedimientos aduaneros, (ii) comercio de servicios, que cubrirá igualmente las cuestiones de inversiones y propiedad intelectual; y (iii)

---

<sup>76</sup> Para un análisis más detallado de los contenidos y las implicancias de dicha Cumbre, véase INTAL [1998-1999].

<sup>77</sup> Paralelamente a ello, quedó constituido el denominado Foro Empresarial MERCOSUR-Europa (MEBF) integrado por empresarios de ambos bloques, cuyo objetivo es el de coordinar el diálogo entre los empresarios de ambas regiones a fines de identificar barreras de bienes y servicios y a las inversiones, y elaborar recomendaciones para su eliminación. Dicho foro (que se reunió por primera vez en Río de Janeiro en febrero de 1999) realizará un nuevo encuentro en Buenos Aires en el mes de septiembre de 2000.

competencia desleal, defensa del consumidor, disciplinas comerciales, mercados públicos y solución de controversias. En igual sentido se acordó que en la siguiente reunión de Bruselas se especificarían otros grupos técnicos de trabajo entre los cuales (según las manifestaciones del Jefe de la Delegación Europea y Director de Relaciones Exteriores de la Comisión, Guy Legras) se encontrarían "otros temas comerciales y técnicos y también el de agricultura".

El documento establece la vigencia del principio de compromiso único (*single undertaking*), al tiempo que se acordó que ningún sector será excluido de la negociación pero que se tendrá en cuenta la existencia de sectores sensibles para cada una de las partes respetando las reglas de la OMC. Hacia el final de la reunión surgió un importante punto de divergencia, cuando los países del MERCOSUR solicitaron incluir dentro de los objetivos de la cooperación entre ambos bloques en el seno de las negociaciones en la OMC el más que sensible tema de los subsidios a la exportación.<sup>78</sup> En este marco Legras intentó marcar diferencias entre la política europea y la de Estados Unidos sobre este tema al señalar que, mientras que la Comunidad había resuelto el año anterior -en ocasión de la Cumbre de Berlín- congelar el presupuesto destinado a apoyar y sostener a sus agricultores, Estados Unidos lo estaba incrementando fuertemente.

Otro de los temas relevantes tratados en el mencionado cónclave fue la suscripción de los borradores de los acuerdos de equivalencia de certificación sanitaria y fitosanitaria (de reconocimiento mutuo) entre Argentina y la Unión Europea, estimándose que antes de fines del año 2000 podría procederse a la firma de la versión definitiva de dichos documentos, los que otorgarán más fluidez y certidumbre al comercio agrícola y de productos agropecuarios entre ambos bloques.

Por otra parte se definió la agenda de la segunda reunión del Comité, que se llevó a cabo a mediados de junio de 2000 en Bruselas, en la que se trataron aspectos vinculados con el intercambio de información respecto de obstáculos no tarifarios y normas técnicas en el comercio birregional de acuerdo con el reparto de tareas acordado en abril en Buenos Aires. No obstante, y más allá que -como se señalara anteriormente- esta etapa inicial de la negociación excluye expresamente el tratamiento de los temas vinculados con el acceso a los mercados hasta mediados de 2001, los principales voceros de los países del MERCOSUR asistentes manifestaron en repetidas oportunidades su escepticismo respecto del futuro del ejercicio ("en octubre o noviembre tenemos la tercera reunión y si no se avanza mucho más que hasta ahora no va a haber cuarta reunión" manifestaba a la prensa el Vicecanciller argentino luego del cónclave) particularmente en relación a la real disposición europea a efectuar concesiones sustantivas en materia agrícola.

En igual sentido, el Embajador Botafogo mostraba su escepticismo respecto del futuro de esta negociación al afirmar a fines de junio de 2000 que "ellos no tienen disposición a negociar una zona de libre comercio con el MERCOSUR. No los veo con disposición a negociar algo equilibrado" (*Gazeta Mercantil*, 25/6/00).

En definitiva, y más allá de los avances alcanzados en estos años en materia del diseño y el armado de los mecanismos institucionales necesarios para el avance del acuerdo, y del excelente momento por el que atraviesan las relaciones políticas entre las partes, las negociaciones comerciales entre ambos bloques se siguen manteniendo dentro del "conocido" terreno de la retórica y las declaraciones cruzadas relativas al tema agrícola y los subsidios del lado del MERCOSUR, y la preocupación europea por la formulación de normas más avanzadas en materia de propiedad intelectual, políticas de competencia o compras gubernamentales.

---

<sup>78</sup> Unas semanas antes de dicho cónclave el Ministro de Economía argentino José Luis Machinea había participado en este debate al declarar a la prensa francesa que estaba "un poco cansado de ver cómo Argentina importaba quesos franceses mientras no podía exportar sus productos lácteos".

De este modo (y a diferencia de lo que sucede con el ALCA), la negociación con la UE no sólo no tiene aún objetivos claros y definidos en cuanto a sus alcances y objetivos finales, sino que tampoco se ha terminado aún de precisar una fecha fija para su consecución, si bien se trabaja en base a una no formalizada idea de culminarlas en forma paralela a las del acuerdo hemisférico (2005).

En este sentido, el empantanamiento en el que luego del fracaso de Seattle han quedado sumergidas las negociaciones de la OMC, la necesidad europea de concentrar todos sus esfuerzos políticos y negociadores en la compleja agenda del *enlargement*, y -especialmente- la inexistencia de novedades relevantes en relación con el *fast track* y el inicio de la etapa "caliente" de la negociación del ALCA, son elementos que no contribuyen a forzar a la parte europea a adoptar posturas más concretas y decididas sobre el futuro de su negociación comercial y económica con el MERCOSUR, la que de este modo sigue desarrollándose dentro del plano de los formalismos, el *wait and see* y las indefiniciones sobre sus formatos, sus alcances y sus tiempos.<sup>79</sup>

### **E. MERCOSUR-México: ¿En vísperas de una nueva era?**

Cuando a mediados de 1998 y luego de que fracasaran los esfuerzos tendientes a la firma de un acuerdo del tipo 4 + 1 entre el MERCOSUR y México, el Gobierno argentino acordó (en el mes de octubre) con el país azteca la renovación por dos años de un nuevo acuerdo de preferencias parciales (que incluía compensaciones de parte del país de América del Norte por los perjuicios ocasionados por su ingreso al TLCAN) los negociadores brasileños no ocultaron su desagrado ante lo que consideraron como una "falta de solidaridad negociadora" de parte de sus socios.

No obstante, desde mediados de 1999 los funcionarios de Itamaraty (con el fervoroso apoyo de las cámaras empresariales del sector automotor) decidieron volver a impulsar las negociaciones con sus pares mexicanos, haciendo centro en las posibilidades de integración existentes en el sector automotor. De este modo, a fines de abril de 2000 las partes anunciaron la consecución de un acuerdo, por el cual se estableció un tope de 40.000 unidades anuales para el primer año y 50.000 para el segundo. De este modo, los aranceles brasileños intracuota pasarán del actual 35% al 8%, al tiempo que los mexicanos caerán del 23% al 8%. En este escenario, empresarios de ambas partes esperan triplicar el intercambio de vehículos (un tercio del comercio total entre las dos mayores economías latinoamericanas) que en 1999 alcanzó a los US\$ 435 millones.

Uno de los temas que generó mayores dificultades entre las partes -y que en algún momento estuvo a punto de frustrar las negociaciones- fue el relacionado con los requisitos de origen de los automóviles, debido fundamentalmente al temor brasileño de que el acuerdo con una potencia automotriz como México se tradujese en el ingreso a su mercado de vehículos montados en México, pero compuestos por elevados niveles de partes e insumos procedentes de EE.UU. o bien de algunos países del Este de Asia.

Más allá de la realización de varias rondas de negociaciones que hasta el momento se concentraron exclusivamente en los temas vinculados con solución de controversias, propiedad intelectual y mecanismos de salvaguardias, no se han logrado avances relevantes en relación a la posible firma futura de un acuerdo de preferencias parciales más amplio (del tipo del vigente hasta diciembre de 1998), habiéndose logrado hasta el momento consensuar únicamente entre un 30% y un 40% de las posiciones a

---

<sup>79</sup> En este sentido, en su paso por Brasilia antes de concurrir a la reunión de Buenos Aires, el Jefe de la delegación europea Pascal Lamy, declaró a la prensa que toda modificación en la política agrícola de la Unión Europea deberá ser discutida en el marco de las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio.

negociar<sup>80</sup> (en total, unos 1.400 ítems). En este sentido, las partes han manifestado reiteradamente su interés por cerrar rápidamente dicho acuerdo, a los efectos de explorar posteriormente las posibilidades de retomar las negociaciones con el bloque MERCOSUR, bajo el formato 4 + 1 (*La Prensa*, 21/2/00).

Por su parte, a fines de diciembre de 1999 Uruguay y México anunciaron públicamente la celebración *ad referendum* de sus respectivos Parlamentos- de un nuevo y ambicioso Acuerdo de Complementación Económica (ACE 5), que extiende la eliminación de derechos arancelarios para un importante número de posiciones. Por otra parte, el acuerdo va mucho más allá de las pautas que habitualmente rigen este tipo de ejercicios, estableciendo cláusulas de salvaguardias globales, provisionales y bilaterales, un mecanismo para la solución de controversias y requisitos de origen más laxos que los vigentes en el MERCOSUR (lo que en los hechos lo transforma en incompatible con los acuerdos internos de dicho bloque).

Así, México concedió a Uruguay preferencias del 100% (arancel cero) para aproximadamente el 89% (6.200 ítems arancelarios) de las importaciones provenientes de ese país, mientras que este país lo hizo con alrededor del 70% de sus compras al país azteca (4.980 ítems). Asimismo, las partes acordaron la eliminación de restricciones arancelarias (con unas pocas excepciones). El acuerdo tiene vigencia indefinida en el tiempo, si bien las partes manifestaron explícitamente su voluntad por participar de un eventual entendimiento comercial entre el MERCOSUR y México.

Pero más allá de la proclamada voluntad política de las partes por avanzar hacia la concreción de un acuerdo comercial más amplio y abarcativo, las probabilidades de que dicho anhelo se transforme en hechos concretos no son -al menos actualmente- más que potenciales. No obstante, las declaraciones del recientemente electo Presidente de México, Vicente Fox respecto de su interés por estrechar los lazos políticos y comerciales entre dicho país y el MERCOSUR, junto a la resolución del último CMC del MERCOSUR de impulsar nuevamente la negociación de una zona de libre comercio con México bajo el formato 4 + 1, parecieran abrir nuevas perspectivas respecto de esta compleja temática.

---

<sup>80</sup> Mientras que México pretende -infructuosamente- obtener preferencias para el sector electrónico, la parte brasileña pretende incluir las carnes y los productos de marroquinería.

## CAPITULO V. EL PROCESO DE CONSTRUCCION DE LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA UNION ADUANERA

### A. Aspectos generales del debate

La necesidad de avanzar en el diseño de cambios en la estructura jurídico-institucional del MERCOSUR ha sido un tema que a lo largo de los últimos cinco años ha dado lugar a numerosos debates y controversias tanto entre analistas y funcionarios como en el ámbito mismo de los especialistas en derecho de la integración. En ese marco, el rechazo de los países hacia cualquier iniciativa que pudiera conducir -directa o indirectamente- al surgimiento de alguna burocracia supranacional "a la Bruselas", contrastaba con las dificultades generadas por la aparente inexistencia de mecanismos jurídico-institucionales que pudieran ser útiles para resolver rápida y eficientemente los frecuentes problemas o disputas derivados de las imperfecciones en la aplicación de las normativas MERCOSUR ya existentes por parte de alguno de los países socios.

En este sentido, y más allá del complejo escenario económico-comercial por el que los países del MERCOSUR debieron atravesar a lo largo de 1999 y lo que va del año 2000, importantes avances se alcanzaron durante dicho período en materia del funcionamiento real de los mecanismos para la solución de controversias establecidos en el Protocolo de Ouro Preto (que incorporó al Protocolo de Brasilia<sup>81</sup> de 1991 como punto de partida para tales efectos). Así, durante 1999 Argentina recurrió -y como luego se verá, con diferente suerte- a la instancia arbitral que establece dicho esquema en dos situaciones en las que creyó ver afectados sus derechos e intereses por parte de Brasil (como resultado de licencias no automáticas al comercio intrasubregional en el primer caso, y por la existencia de sistemas de subsidios internos a la carne porcina en el segundo). Por su parte, ya en el año 2000, fue el Gobierno brasileño el que acudió -exitosamente- a dicha instancia, en reclamo por la aplicación por parte de Argentina de salvaguardias OMC contra sus exportaciones de tejidos de algodón.<sup>82</sup>

Si bien la puesta en funcionamiento de los mecanismos establecidos en el Protocolo de Brasilia-Ouro Preto ha sido -en términos generales y más allá de sus resultados- recibida con beneplácito por la mayor parte de los funcionarios, juristas y analistas de la subregión, dicha circunstancia no ha acallado los debates en torno de la creación de una estructura institucional más general para el bloque. Por el contrario, ha actuado como punto de partida (o disparador) de nuevos debates e intercambios de opiniones en diferentes ámbitos.

Por un lado, si algunos analistas han señalado que el funcionamiento de las instancias jurídicas ya existentes ha abierto la perspectiva de acudir a ellas con mucha mayor frecuencia a los efectos de resolver nuevos y viejos conflictos, otros especialistas han remarcado que el sistema indirecto que establece el Protocolo de Brasilia (por el cual sólo los Estados tienen legitimidad para participar como parte causante en la instancia arbitral) politizando los reclamos de los particulares, que terminan "mezclándose" en una mesa de negociaciones entre los países en la que una legítima pretensión sectorial puede terminar siendo utilizada (o sacrificada) como elemento de cambio por los países a efectos de la consecución de un objetivo

---

<sup>81</sup> Que establece -en resumen- un proceso inicial de negociación e intercambio de información entre los gobiernos de los agentes implicados en la controversia en cuestión, para dar lugar luego a una etapa arbitral, para la cual se constituye un Tribunal *Ad Hoc*.

<sup>82</sup> Al momento de cierre de este Informe, se encontraban en etapa prearbitral la reclamación argentina contra Brasil por la imperfecta internalización de la normativa MERCOSUR para productos fitosanitarios (agroquímicos) y por no internalización del registro de productos farmacéuticos; de Argentina contra Uruguay por subsidios a la lana; de Brasil contra Argentina por la imposición -a mediados de 1999- de licencias no automáticas para la importación de calzado y por el conflicto derivado de la Ley 24.822 que prohíbe la rebaja de los aranceles intrazona para el azúcar (para un mayor detalle sobre el estado de las negociaciones bilaterales sobre este tema, véase el Capítulo II en este mismo Informe); y de Brasil contra Paraguay por la imposición de derechos específicos mínimos en el comercio intrazona.

globalmente "más valioso". De este modo, el Tribunal terminaría cumpliendo una función secundaria en la construcción del bloque, pero dejaría de lado su original mandato, consistente en velar por el efectivo cumplimiento de las normativas oportunamente acordadas.

Por otra parte, mientras que algunos funcionarios argentinos atribuyeron parte de los problemas comerciales surgidos en la subregión a lo largo del último año al insuficiente desarrollo de los instrumentos jurídicos del bloque, otras voces han remarcado las importantes limitaciones que en el actual estadio de desarrollo del proceso de integración implica la utilización de las instancias jurídicas.<sup>83</sup>

Otro de los ejes de las discusiones de los últimos meses tiene que ver con el tema de la supranacionalidad. En este sentido, y tal como lo venía haciendo en los últimos años, a principios de abril la parte brasileña volvió a manifestar -en forma coherente con la postura sostenida por ese país en los diferentes Foros Internacionales- su oposición a participar de cualquier estructura jurídica cuyas resoluciones pudieran tener carácter modificadorio sobre sus leyes nacionales, basándose en que ello sería violatorio de su Constitución. De este modo, el propio Embajador José Botafogo declaraba a la prensa argentina a principios del mes de abril que "estamos dispuestos a mejorar el sistema de solución de controversias, pero eso no significa aceptar tribunales supranacionales" (*Clarín*, 9/4/00).

En este sentido, la mayor o menor estabilidad de los árbitros es otro de los temas de discusión entre juristas y especialistas en derecho internacional. A este respecto, es interesante remarcar que mientras que los defensores de la alternativa del Tribunal Permanente remarcan las ventajas derivadas de la mayor celeridad en la resolución de los casos y la posibilidad de lograr una mayor homogeneidad en los criterios interpretativos, quienes postulan el régimen de tribunales *ad hoc* se basan en las limitaciones del conocimiento generalista y en la necesidad de contar para cada caso con especialistas disponibles en la materia específica sobre la que versa la controversia a resolver.

Pero más allá de debates e intercambios de opiniones, a lo largo de los últimos meses se han logrado importantes avances entre los dos socios mayores en dos cuestiones significativas. Descartada rápidamente la inicial pretensión argentina de avanzar hacia la creación de un Tribunal Arbitral Permanente,<sup>84</sup> se ha alcanzado una solución de compromiso entre las partes, consistente en el diseño de un mecanismo tendiente a dotar de mayor estabilidad a los jueces que se espera se traduzca en una mayor unidad de criterio de los laudos y en la paulatina generación de una cierta "jurisprudencia" MERCOSUR. A tal efecto, las partes han acordado elaborar consensuadamente un listado inicial de ocho o nueve candidatos-expertos, a partir del cual se seleccionarán dos jueces que se desempeñarán en dichas funciones por un período de dos a tres años.

Por el otro, existe consenso en torno de la necesidad de complementar el Protocolo de Brasilia, a partir de un mecanismo que facilite el seguimiento del cumplimiento de los laudos y el alcance de sus medidas. De este modo, y tomando como base al recientemente aprobado Protocolo Adicional al ACE 35 sobre Solución de Controversias, se creará una instancia revisora posterior a la emisión de los fallos, cuyo objetivo central será el de regular la aplicación de retaliaciones ante el incumplimiento de alguna disposición del Tribunal Arbitral por parte de alguno de los países socios.

---

<sup>83</sup> "...en las cuales las decisiones se toman bajo la óptica de las normas, sin considerar las estructuras económicas de los socios. Así se termina afectando a las partes, sin que se cumplan tales decisiones. El MERCOSUR tiene todavía muchas cuestiones por resolver antes de que se pueda recurrir en forma habitual al Tribunal", declaraciones de Roberto Lavagna, (*Gazeta Mercantil Latinoamericana*, 18-25/03/00).

<sup>84</sup> "Brasil entiende que no es necesario; hoy tenemos un mecanismo completamente compatible con los organismos internacionales y no vemos razón para cambiarlo (...) si bien admitimos la posibilidad de perfeccionarlo", declaraciones del Canciller Lampraia, (*BAE*, 23/4/00).

En igual sentido, en concordancia con su tradicional estrategia tendiente a evitar la delegación de autoridad en instancias no gubernamentales y en la idea de generar un mecanismo útil a efectos de interpretar rápida y uniformemente la normativa vigente en casos imprevistos o atípicos, la parte brasileña ha propuesto en la reunión de coordinadores nacionales realizada en Buenos Aires en el mes de abril de 2000 otorgar al Consejo Mercado Común la facultad para "esclarecer, cuando sea necesario el alcance de los laudos arbitrales, o bien de adoptar decisiones sumarias para casos determinados a partir de los laudos ya existentes".

A este respecto y teniendo en cuenta las especificidades propias de las temáticas jurídicas, la Dec. CMC 25/00 de fines de junio de 2000 resolvió solicitar al GMC la presentación de una propuesta integral sobre estos temas antes del 10 de diciembre de dicho año. Pero más allá de estos avances, quedan aún pendientes de resolución las falencias y los problemas derivados de las dificultades que en el actual marco jurídico enfrentan los privados a la hora de impulsar un reclamo contra un particular de otro país o bien contra un Estado Parte, cuestiones estas que hoy en día dependen exclusivamente de la cambiante voluntad política de sus respectivas autoridades y gobiernos para darle curso (o bien de la capacidad de *lobby* de los diferentes sectores para lograr dicho objetivo).

Pero en definitiva y más allá de las polémicas y demandas particulares, queda claro hacia el futuro que las instancias jurídicas no pueden ni deben cubrir los vacíos negociadores ni las asignaturas pendientes del proceso de integración. O lo que es lo mismo y más allá de su perfectibilidad, los árbitros solamente pueden expedirse sobre lo que ya está acordado y no sobre los temas en los que las partes aún no han alcanzado acuerdos definitivos, tal el caso del tema del azúcar, del disciplinamiento de los sistemas de incentivos a la inversión o bien de la aplicabilidad de la normativa *antidumping* al intercambio intrazona. En este sentido, pretender resolver las carencias y los problemas estructurales del MERCOSUR a través de las vías jurídicas o arbitrales -tal como recurrentemente han reclamado algunos analistas ante las diferentes situaciones de crisis subregional- no es más que una falsa ilusión, capaz de conducir al proceso de integración hacia un atolladero.

## **B. Vacíos jurídicos y disputas comerciales: El problema del "paraguas"**

En el marco de la fuerte recesión por la que a lo largo de 1999 debieron atravesar las cuatro economías del bloque, las protestas y los reclamos empresariales sobre el Gobierno frente a lo que se percibía en Argentina como un desplazamiento del mercado doméstico por parte de la competencia importada (particularmente brasileña) comenzaron a ocupar el centro de la escena política.

Así, la aplicabilidad de los instrumentos de alivio comercial previstos en el Tratado de Montevideo (ALADI) y en la OMC al comercio intrazona dio lugar a diferentes polémicas y discusiones, tanto a nivel de especialistas y empresarios como de los propios gobiernos. De este modo, la reglamentación por parte del Gobierno argentino del mecanismo de salvaguardias previsto en la Res. 70 de la ALADI a fines de julio de 1999 generó una airada reclamación diplomática y una amenaza de aplicar la "Ley del Talión" por parte del Gobierno brasileño, dando lugar al que probablemente haya sido el incidente más grave en la historia del proceso de integración.<sup>85</sup>

En este escenario, en el que la inminencia del recambio presidencial en Argentina limitaba fuertemente tanto el margen de maniobra interno como el campo visual de los funcionarios encargados de conducir las negociaciones y en el que las partes sólo lograban acordar un impreciso e indefinido "sistema de monitoreo

---

<sup>85</sup> Para un mayor detalle sobre este tema véase el Capítulo II de este Informe.

de la evolución de los flujos comerciales, tendiente a identificar eventuales desequilibrios", la alternativa de impulsar acuerdos interempresariales (con el "patrocinio" de los gobiernos) tendientes a autolimitar transitoria y voluntariamente los intercambios, aparecía como una herramienta útil y razonable a efectos de descomprimir las tensiones y dar una respuesta frente a la compleja coyuntura.

De este modo, sin pretender ser la panacea ni la solución para los problemas derivados de los crónicos diferenciales de competitividad existentes entre Argentina y Brasil en algunos sectores productivos (particularmente papel, siderurgia y calzado) tales acuerdos permitían "ganar tiempo" hasta que la asunción de las nuevas autoridades y la superación definitiva de la recesión subregional generaran condiciones más propicias para la búsqueda de soluciones más duraderas.

Así, luego de la celebración de sendos acuerdos empresariales en el sector papel y calzado a fines de setiembre de 1999, y de la aplicación por parte de Argentina de medidas *antidumping* en algunas ramas del sector siderúrgico y de salvaguardias en textiles, las nuevas autoridades surgidas luego de las elecciones de octubre plantearon a sus pares brasileños la necesidad de establecer algún tipo de mecanismo de "paraguas" que pudiera servir como apoyatura jurídica para la búsqueda de soluciones integrales para los ocho sectores productivos<sup>86</sup> que *a priori* se definían como comercialmente sensibles.

En este sentido, la experiencia práctica iba demostrando que mientras que la observancia de tales acuerdos voluntarios podía alcanzar niveles razonablemente satisfactorios en los sectores caracterizados por la existencia de pocos jugadores (papel y siderurgia), los compromisos eran muy difíciles de alcanzar -o bien si se alcanzaban tenían luego un muy imperfecto acatamiento- en las ramas productivas más atomizadas (como ser textiles, pollos y calzado). Por otra parte, y más allá de la voluntad de los gobiernos por "convencer" a sus respectivos empresarios respecto de la conveniencia de acordar con sus pares de la subregión, la inexistencia de una figura legal que sustentara institucionalmente la existencia de ese tipo de instrumentos no sólo los ponía al margen de la normativa multilateral vigente, sino que por otra parte imposibilitaba su efectiva fiscalización o *enforcement* por parte de las autoridades aduaneras o comerciales, al tiempo que los dejaba a merced de una eventual reclamación privada ante la Justicia o la Comisión de Defensa de la Competencia -que en su Art. 1 veda "la limitación o restricción de la competencia en el mercado al ponerse de acuerdo para reducir la comercialización a una cantidad limitada de bienes"- como práctica colusoria o anticompetitiva.<sup>87</sup>

A este respecto, la Cámara Empresarial que agrupa en Argentina a las empresas transnacionales del sector calzado (Capcica) manifestaba a mediados de abril de 2000 que los acuerdos sectoriales "están expresamente vedados por la OMC, por la legislación del MERCOSUR y por la Ley de Defensa de la Competencia de nuestro país" (*El Cronista*, 13/4/00), para criticar semanas más tarde el hecho de "que el gobierno se esmere en generar legislación que le permita asegurar el cumplimiento de estas prácticas prohibidas resulta difícil de calificar" (*El Cronista*, 2/5/00).

De este modo, durante los meses de marzo y abril de 2000 los negociadores argentinos intentaron consensuar con sus pares brasileños la elaboración de un Protocolo adicional al Tratado de Asunción, que

---

<sup>86</sup> Son ellos arroz, pollos, cerdos, azúcar, calzado, textiles, papel y acero, a los que se agregan -en un segundo plano- papas, miel, ajos y cebollas.

<sup>87</sup> En un primer momento, la parte argentina pareció alentar excesivas esperanzas respecto de la utilidad de la instancia judicial para la resolución de los diferendos sectoriales. En este sentido, el Vicecanciller argentino manifestaba a fines del mes de marzo de 2000 a la prensa que "lo que estamos tratando por un lado es que los empresarios de los sectores involucrados en el conflicto se junten. Ahí seríamos un mero anfitrión o testigo". De este modo, cuando "haya acuerdo entre la parte privada, está todo arreglado", y para los casos en los que las partes no lograsen ponerse de acuerdo, los diferendos serían resueltos "a través de los laudos del Tribunal del MERCOSUR".



bajo el argumento de un programa más general tendiente a facilitar la reconversión y especialización de los sectores sensibles, pudiera subsanar el vacío legal existente en la materia.<sup>88</sup>

Así, mientras los funcionarios del Ministerio de Economía de Argentina proclamaban públicamente la necesidad de institucionalizar a nivel del bloque la intervención de los gobiernos en los acuerdos sectoriales a efectos de garantizar su cumplimiento,<sup>89</sup> los negociadores de Itamaraty rechazaron tajantemente dicha posibilidad.<sup>90</sup>

En ese sentido, en reiteradas oportunidades manifestaron su voluntad política por buscar fórmulas políticas y no automáticas de entendimiento para un conjunto limitado de sectores productivos, ya que "no se justifica una inversión tan complicada, de carácter institucional como sería la revisión de Ouro Preto por problemas que quizás mañana no existan" (José Botafogo, *BAE*, 2/5/00). De igual modo, sustentaron sus planteos en la transitoriedad del problema y en la necesidad de utilizar los acuerdos sectoriales para generar esquemas de reconversión y/o reestructuración que les permitan competir abiertamente y sin restricciones una vez vencido el plazo de transición a ser acordado, ya que "las ventajas comparativas no pueden ser administradas eternamente" (Declaraciones de José Botafogo a *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, 5 al 11 de marzo de 2000).

### **C. Los tres fallos del Tribunal Arbitral del MERCOSUR: Análisis y comentarios generales**

*Primer fallo: Controversia interpuesta por Argentina contra Brasil por licencias no automáticas de importación*

La imposición de licencias no automáticas para la importación de numerosos productos (lácteos, frutas, combustibles, productos químicos y aparatos mecánicos, entre otros) dispuesta por el Departamento de Comercio Exterior de Brasil en diciembre de 1997 -y posteriormente ampliada por las *Portarias* de los Ministerios de Salud y Agricultura de dicho país en octubre del año siguiente- había generado serias dificultades entre los socios del MERCOSUR a lo largo de la segunda parte de 1998. Más allá de que en la Cumbre de Presidentes de Río de Janeiro en diciembre de ese año se había acordado una vía política para la solución real de dichos diferendos, y que el Gobierno brasileño se había comprometido a que tales medidas no obstaculizaran en los hechos el ingreso de productos provenientes de los restantes países socios, aquella no dejaba de ser una solución precaria y transitoria, y eventualmente sujeta a los vaivenes de la coyuntura política y comercial o bien a las futuras interpretaciones de los funcionarios de turno.

Desde un primer momento Argentina planteó en las diferentes instancias del bloque que tales disposiciones eran incompatibles con los compromisos preexistentes en materia de dismantelamiento de restricciones no arancelarias y libre circulación de bienes a lo largo del mercado ampliado. De este modo, y ante la negativa brasileña de eximir formalmente del cumplimiento de dichas normativas al comercio intrazona, el Gobierno argentino presentó a principios de 1998 un recurso ante el denominado Mecanismo de Solución

---

<sup>88</sup> Si bien los acuerdos OMC contemplan la figura de los acuerdos sectoriales de autolimitación de precio y volumen de intercambio comercial entre sectores sensibles, prohíbe expresamente la aplicación de multas u otro tipo de intervención de las autoridades públicas para los casos de incumplimiento.

<sup>89</sup> "Ahora solo podemos monitorear el comercio. La idea es poder intervenir cuando el acuerdo se está distorsionando", declaraciones de Debora Giorgi, (*BAE*, 7/4/00).

<sup>90</sup> Así, mientras a fines del mes de abril de 2000 el Ministro Machinea declaraba a la prensa argentina que "se está analizando establecer un marco institucional para los convenios sectoriales, los cuales serán temporarios y controlados por ambos Estados, los que serán los encargados de velar por su cumplimiento, el Vicecanciller brasileño Luiz Felipe Seixas Correa manifestaba que "Brasil sólo admitirá acuerdos entre empresarios" y que "de ninguna manera se permitirá la intervención de los gobiernos" (*BAE*, 23/4/00).

de Controversias establecido por el Protocolo de Brasilia,<sup>91</sup> que establece el sistema a través del cual los países socios o bien los particulares -a través de sus respectivos Gobiernos- pueden reclamar ante hechos o circunstancias en las que interpretan que sus intereses se ven afectados por el incumplimiento o incorrecta aplicación de alguna de las normativas derivadas del proceso de integración.

Luego que el reclamo pasara durante 1998 por las diversas instancias establecidas en dicha normativa (Comisión de Comercio del MERCOSUR y el Grupo Mercado Común) sin poder arribarse a una solución satisfactoria para las partes, Argentina solicitó la conformación de un Tribunal Arbitral para tramitar la Reclamación denominada "Comunicados N° 37 del 17/12/97 y N° 2/98 del 20/2/98 del Departamento de Operaciones de Comercio Exterior, DECEX, de la Secretaría de Comercio Exterior, SECEX: aplicación de medidas restrictivas al comercio recíproco".

De este modo, en febrero de 1999 se constituyó -por vez primera en la historia del MERCOSUR- un Tribunal Arbitral, en el que un jurado tripartito especialmente constituido e integrado por tres especialistas en el tema en cuestión (uno brasileño, otro argentino y un uruguayo) estudió la causa y atendió las presentaciones y los alegatos de las partes, emitiendo a fines de abril de ese año y por unanimidad, un dictamen inapelable y de cumplimiento obligatorio.

En su presentación ante el Tribunal, Argentina cuestionó en los dos Comunicados mencionados (y el Comunicado DECEX 23/98 que eliminó listados de productos anexados al Comunicado N° 37/97, reemplazándolos por una remisión al sistema informático SISCOMEX) argumentando que por medio de ellos Brasil había establecido y consolidado un sistema de "licencias de importación no automáticas" y de "licencias de importación automáticas sujetas a condiciones o procedimientos especiales", lo que de por sí configuraba una restricción al comercio intrazona, generaba incertidumbre e inseguridad a los exportadores argentinos, y empeoraba consecuentemente las condiciones de acceso al mercado brasileño.

Añadió que las modificaciones de acceso alcanzaban a veinte capítulos de la Nomenclatura Arancelaria que eran los correspondientes a las principales exportaciones argentinas a Brasil, y que la necesidad de recurrir al SISCOMEX, para conocer el tratamiento dado a cada producto quitaba transparencia al mecanismo permitiendo a la Administración brasileña modificar los requisitos de importación en cualquier momento mediante simples cambios en los registros informatizados. Sostuvo también que todo ello violaba el compromiso de eliminación de restricciones no arancelarias (RNA) que consta en el Tratado de Asunción, e incumplía la obligación de mantener sólo hasta el 31/12/94 las medidas listadas en las Notas Complementarias del ACE 18 donde Brasil había declarado las guías de importación, luego reemplazadas por las licencias. Manifestó asimismo que el constante aumento de capítulos y productos bajo el sistema de licencias no automáticas ocurrido desde 1997, violaba el compromiso establecido en la Decisión del Consejo 3/94 de no introducir nuevas restricciones al comercio recíproco.

Brasil respondió que el sistema de licencias proporcionaba agilidad y transparencia al régimen de importaciones y seguía criterios aceptados por la comunidad internacional; que la categoría de "licencias no automáticas sujetas a condiciones" no existía, porque se trataba de licencias automáticas sólo sujetas a ciertos controles (por ejemplo, sanitarios) que regían antes del Comunicado N° 37/97 y que estaban admitidos en el MERCOSUR en el marco de las excepciones previstas en el Art. 50 del Tratado de Montevideo de 1980.

<sup>91</sup> El 17 de diciembre de 1991, a pocos meses de celebrarse el Tratado de Asunción, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias en el MERCOSUR. Este Protocolo ha sido utilizado en varios conflictos suscitados entre los Estados Parte, pero nunca hasta ese entonces se había llegado a la etapa de actuación de árbitros que prevé, hasta que se convocó y pronunció el Tribunal Arbitral que consideró la controversia interpuesta por Argentina a Brasil por la exigencia por parte de este país de licencias previas a las importaciones. El 28 de abril de 1999 se conoció el Primer Laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* en esa controversia.

Por otra parte, insistió en que las cifras demostraban que no había habido afectación al comercio y que la modificación del sistema no había causado perjuicio a los exportadores argentinos; que el Tratado de Asunción era un acuerdo marco con disposiciones en su mayoría programáticas que depende para su ejecución de la adopción gradual de compromisos; que en 1994 los países habían consensuado redefinir los objetivos, de modo que al no haberse conformado el mercado común la obligación de eliminar las RNA, entre ellas las declaradas en las Notas Complementarias del ACE 18, no era exigible.

Manifestó por último que debía distinguirse entre medidas y restricciones no arancelarias, debiendo las primeras ser armonizadas en el MERCOSUR; y que el compromiso de *stand still* significaba dar trato nacional y de nación más favorecida a las importaciones del MERCOSUR, que se satisfacía dando igual tratamiento que a las importaciones de terceros países; que esa norma no implicaba la prohibición de introducir nuevas restricciones y que, en todo caso, debía probarse el efecto restrictivo de las medidas adoptadas por Brasil, por su afectación sobre los flujos comerciales.

En su fallo el Tribunal estableció:

- (i) Que el programa de liberación comercial del MERCOSUR comprende tanto la eliminación de aranceles como de restricciones no arancelarias y que en base a ello las Partes están obligadas a completar ambos aspectos en la misma fecha;
- (ii) Que la postergación en la conformación del Mercado Común (en relación a lo originalmente dispuesto en el Tratado de Asunción) no deroga la obligación de eliminar aranceles y RNAs. De ese modo, las licencias no automáticas a la importación (LNI) sólo son compatibles con la normativa MERCOSUR en tanto y en cuanto respondan a cuestiones vinculadas con "valores de naturaleza no comercial, como "la vida y la salud de las personas, los animales y los vegetales, la seguridad nacional, la preservación del patrimonio artístico, las cuestiones nucleares o la moralidad pública" (tal como lo establece el Art. 50 del Tratado de la ALADI de 1980);
- (iii) A ese respecto, el Tribunal manifestó que las medidas vinculadas a esos valores pueden mantenerse más allá de la fecha en que se complete el programa de liberación comercial, en base a dos criterios: (a) que sólo serán compatibles con el MERCOSUR las efectivamente destinadas a proteger esos valores, no debiendo incidir en el comercio; y (b) que debe continuarse con el proceso de armonización de esas medidas. De este modo, la excepcionalidad de las medidas admitidas conforme al Tratado de Montevideo debe mantener semejanza con las excepciones al desmantelamiento arancelario que, en el MERCOSUR, se admite respecto de sectores como el azúcar y el automotor;
- (iv) Aplicando estas interpretaciones al cuestionado régimen de licencias de importación brasileño -portarias-, el Tribunal concluyó que el proceso de desmantelamiento de aranceles en el comercio intrazona (régimen de adecuación, que tal lo establecido en Ouro Preto ha finalizado el 31/12/98 para los dos socios mayores del bloque y el 31/12/99 para Paraguay y Uruguay) no resulta consistente con la existencia de mecanismos de licenciamiento no automático para el comercio intrazona por parte de alguno de los países miembros;
- (v) De igual modo, el fallo señaló que la obligación de eliminar las restricciones no arancelarias al comercio intrazona abarca tanto a las barreras ya existentes al celebrarse el Tratado de Asunción como a las posteriormente establecidas, sean estas nuevas o anteriores restablecidas. En conclusión, el dictamen del Tribunal dispuso que el Gobierno brasileño tenía plazo hasta fines de 1999 para desmantelar definitivamente el régimen.

El citado dictamen revistió especial importancia puesto que fue esa la primera vez que un diferendo comercial de este tipo se resolvía dentro de los marcos institucionales y las reglas de la Unión Aduanera, y -consecuentemente- sin recurrir a la instancia política. Y si bien es posible que sus implicancias comerciales no hayan resultado especialmente relevantes -ya que como se señalara anteriormente, Brasil ya se había comprometido a dar una solución política al tema que dio origen a la controversia- es de rescatar el hecho que las partes hayan "confiado" en una instancia independiente (y de acatamiento obligatorio) la resolución de un conflicto comercial, sentando finalmente el fallo un inédito precedente jurídico en favor del espíritu del libre comercio subregional.

*Segundo fallo: Controversia interpuesta por Argentina contra Brasil por subsidios a la producción de carne porcina*

Ya desde mediados de 1995, los productores de carne porcina argentina habían venido manifestando su preocupación y disconformidad en relación con lo que -en su opinión- es la utilización de prácticas competitivas desleales por parte de sus pares brasileños, que al amparo de diferente tipo de mecanismos fiscales y financieros reciben importantes subsidios estatales, que terminan finalmente perjudicando a los establecimientos ubicados en Argentina. En este escenario y en el marco tanto de la crisis desatada a partir de la devaluación del real como de la favorable acogida que había tenido en Argentina el primer fallo del Tribunal conocido a principios del mes de abril de 2000, la Reclamación por "Subsidios a la Producción y Exportación de Carnes de Cerdo" que desde hacía bastante tiempo había sido interpuesta por Argentina contra Brasil ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR, desembocó finalmente en la etapa arbitral.

En su presentación, Argentina denunció como subsidios que inciden en el precio al cual se exportan las carnes de cerdo a cuatro regímenes internos que aplicaba Brasil, los cuales eran: el sistema de *stocks* públicos de maíz de la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB); los préstamos de promoción de exportaciones PROEX; los anticipos de contrato de cambio (ACC) y anticipos de contrato de exportación (ACE); y el reintegro de las contribuciones sociales PIS/PASEP y COFINS como Crédito Presunto del IPI (Impuesto a los Productos Industrializados):

- (i) Con relación al mencionado sistema de la CONAB, Argentina sostuvo que la intervención de esta entidad oficial brasileña en la compra, almacenamiento y venta del maíz -que constituye el 50% del costo de producción de la carne de cerdos- permite estabilizar artificialmente el precio del insumo (especialmente en períodos de entre-zafra) y neutralizar así las alzas de precios internacionales. En este sentido, la argumentación argentina se basa en que dicho mecanismo aísla a los productores porcinos brasileños de la volatilidad del precio del maíz, generando así un incentivo que se traslada finalmente a las ventas al exterior.
- (ii) En cuanto al PROEX, tanto en su modalidad de ecualización de tasas -para cubrir, con recursos del Tesoro Nacional, la diferencia entre la tasa internacional y la admitida por el Banco Central- como en el financiamiento de exportaciones -a través del descuento de títulos de exportaciones a plazo- Argentina sostuvo que constituye un incentivo financiero no admitido por los acuerdos del MERCOSUR.
- (iii) Respecto de los mecanismos ACC y ACE -instrumentos financieros pactados entre empresas exportadoras y Bancos comerciales de Brasil- Argentina alegó que las tasas de interés aplicadas en dichos esquemas se ven beneficiadas con exenciones fiscales y monetarias. Asimismo, señaló que la eliminación de encaje obligatorio en las operaciones ACC y ACE es un incentivo para que los bancos otorguen créditos a los exportadores bajo esos mecanismos; y que dada la diferencia entre las tasas de interés de ellos y las del mercado, los exportadores se benefician practicando arbitrajes, generándose así incentivos adicionales no admitidos por las normas MERCOSUR.

(iv) Con relación a la devolución al sector privado de contribuciones sociales (PIS, Programa de Integración Social; PASEP, Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público; y COFINS, Contribución a la Financiación de la Seguridad Social) a través de un crédito presunto en el pago del Impuesto a los Productos Industrializados, Argentina sostuvo que, conforme a las normas del MERCOSUR las contribuciones sociales no pueden ser reintegradas al exportador, señalando asimismo que el porcentaje fijo que se devuelve a través de este mecanismo excede los montos efectivos que esas contribuciones representan en el caso de producciones que no requieren varias etapas de elaboración, como es el caso de las carnes de cerdo.

La parte brasileña respondió solicitando que se considerara improcedente la reclamación argentina, fundamentando su posición en los siguientes argumentos:

- (i) El sistema de *stocks* públicos de la CONAB no tiene por objeto beneficiar a los criadores de cerdos sino a los productores de maíz y otros cereales (al asegurar la compra del producto y el abastecimiento del mercado). Agregó a este respecto que la práctica de sostén de precios agrícolas es consistente con las normas de la OMC y que por ende el país no viola la Dec. 10/94 (ya que esa disposición es programática, sin que haya un plazo de cumplimiento predeterminado).
- (ii) Respecto del PROEX, los juristas brasileños señalaron que la Portaria 93/99 dispone la prohibición de aplicarlo en sus dos modalidades -actualización de tasas y financiamiento de exportaciones- para las ventas externas de bienes de consumo destinadas al MERCOSUR, sosteniendo además que con anterioridad a esa Portaria tampoco se utilizaba el PROEX para las exportaciones intrazona de esos bienes.
- (iii) Respecto de los ACC y ACE, Brasil argumentó que estos mecanismos no son operaciones de crédito sino una anticipación del precio de compra de moneda extranjera por los bancos, y que se realizan en la esfera privada sin la intervención del sector público.
- (iv) En cuanto al Crédito Presunto del IPI, Brasil afirmó que no debe ser incluido en la controversia porque no conforma el objeto inicial de la Reclamación. De todas maneras respondió sosteniendo que PIS/PASEP y COFINS son impuestos indirectos para el sistema jurídico brasileño y, por tanto, reintegrables conforme a la normativa de la OMC y a la Dec. 10/94. Además, el crédito presunto es sólo un registro de débito/crédito, no pudiendo haber un reintegro superior al pago efectuado.

El Tribunal manifestó inicialmente en su fallo que en los escritos de presentación y contestación no pueden añadirse cuestiones no procesadas en las etapas anteriores, de forma tal que el objeto de la controversia se limita finalmente a tres materias, que surgen de la reclamación ante la Comisión de Comercio vinculadas a la existencia o no de subsidios. De este modo resolvió no analizar el cuestionamiento del Crédito Presunto del IPI porque no fue presentado formalmente en tal reclamación. Sobre la base de las reglas de la OMC, el Tribunal señaló que para comprobar subsidio se requiere que se reúnan tres elementos: contribución financiera del gobierno, existencia de un beneficio, y especificidad.

En relación con el sistema de regulación de *stock* de maíz (CONAB), el Tribunal señaló que es de carácter general y busca garantizar la compra del cereal al productor, asegurar el abastecimiento y regular la estabilidad del precio interno. En ese sentido, si implica cierto intervencionismo del Estado, este reviste un grado de generalidad que trasciende totalmente la producción y la exportación de carnes de cerdo, careciendo así de especificidad. En consecuencia, no viola las reglas sobre subsidios de la OMC.

De acuerdo al fallo, el régimen de *stocks* públicos de maíz tampoco viola la normativa MERCOSUR, ya que la previsión de la Dec. 10/94 requiere implementación y no es invocable como generadora directa de

derechos y obligaciones. Por estos fundamentos no hizo lugar a la reclamación argentina en materia de *stocks* de maíz.

En lo que hace al PROEX el Tribunal destacó que como a principios de 1999 Brasil ha decidido no permitir la utilización futura de este mecanismo en cualquiera de sus modalidades para las exportaciones de bienes de consumo al MERCOSUR, entendió que Brasil cumple con la pretensión argentina.

Respecto del ACC y del ACE el Tribunal manifestó que corresponde analizar si las exoneraciones o reducciones tributarias cuestionadas por Argentina constituyen incentivos a la exportación cubiertos por la Dec. 10/94, así como tomar en consideración que esta Decisión del MERCOSUR remite a las disposiciones pertinentes de GATT/OMC. Ambos ordenamientos se refieren a financiamientos otorgados por los Estados, lo cual no se da en el caso del ACC y el ACE, marcando un principio por el cual el subsidio se configura en la medida que las tasas de interés aplicadas se apartan de las aceptadas internacionalmente en operaciones equivalentes.

El Tribunal se planteó finalmente si los instrumentos ACC y ACE han tenido efecto restrictivo, discriminatorio o de competencia desleal en violación de la normativa MERCOSUR y si generan perjuicio o amenaza de perjuicio a los particulares. En este sentido, los árbitros arribaron a la conclusión de que no existen elementos de prueba que indiquen que esos instrumentos financieros -con los beneficios tributarios mencionados- generen perjuicio. En función de lo expuesto el Tribunal también desestimó el reclamo argentino sobre los mencionados mecanismos.

En este escenario, y haciendo uso de lo dispuesto en el Art. 22 del Protocolo de Brasilia, Argentina presentó una solicitud de aclaratoria que abarca seis puntos. La respuesta del Tribunal ratificó en lo esencial los fundamentos originales del Laudo, haciendo al mismo tiempo algunas consideraciones adicionales:

- respecto a los mecanismos ACC y ACE declaró que la configuración de subsidio depende de elementos vinculados a las tasas de interés efectivamente aplicadas;
- confirmó que el Art. 11 de la Dec. 10/94 (otros incentivos sectoriales, regionales o tributarios aplicables a la actividad productiva/exportadora) requiere de implementación y no es directamente generador de derechos y obligaciones. Por otra parte alegó que ello no significa que carezca de todo valor y que debe vincularse a las necesarias negociaciones entre los Estados Parte para acordar instrumentos comunes en la materia y no frustrar el objetivo del Tratado de Asunción.

*Tercer fallo: Controversia interpuesta por Brasil contra Argentina por la salvaguardia ATV-OMC para tejidos de algodón*

A fines de julio de 1999 y en el marco de las serias dificultades generadas en diferentes sectores productivos argentinos derivados de la crisis internacional de 1997-1998, de la devaluación brasileña de enero de 1999 y -consecuentemente- de la fuerte caída en la demanda interna, el Gobierno argentino dispuso la aplicación por tres años de cupos para las importaciones de tejidos de algodón provenientes de Brasil, Pakistán y China, de acuerdo a lo establecido a ese respecto en el Acuerdo de Textiles y del Vestido de la OMC.

El Gobierno brasileño reaccionó con suma dureza frente a la medida, cuestionando no sólo sus fundamentos sino especialmente la aplicabilidad misma de una normativa OMC de neto corte restrictivo en el ámbito del comercio intrasubregional. Si bien este incidente fue el punto de origen de un conflicto de proporciones entre los dos principales países del MERCOSUR, que dio lugar incluso a una imprevista misión personal del Presidente argentino a Brasilia, la resolución de este diferendo quedó pendiente hasta el mes de marzo de 2000. Así, mientras que Brasil cuestionaba la validez técnica de la medida argentina en el ámbito del Organismo Supervisor de Textiles de la OMC (que recomendaría a Argentina el levantamiento de la medida) y manifestaba su intención por continuar hasta la realización de un panel, por el otro daba lugar

al inicio de los mecanismos establecidos en el sistema de solución de controversias establecido por el Protocolo de Brasilia, los que luego de pasar sin grandes novedades por las instancias ordinarias, dieron lugar en el mes de febrero al inicio de la fase arbitral.

Brasil alegó inicialmente en su presentación ante el Tribunal que, de acuerdo a los compromisos oportunamente establecidos por las partes en el marco del MERCOSUR (Dec. 5/94 del CMC), las salvaguardias intrazona solo podían ser aplicadas hasta el inicio de la Unión Aduanera (31/12/94) y que después de esa fecha habían quedado proscriptas como instrumento de defensa comercial para los intercambios intrazona. De este modo sostuvo que la salvaguardia no sólo violaba las normativas mencionadas y el mismo objetivo de adecuación final al libre comercio subregional, sino que no podía concebirse una Unión Aduanera en la que existieran sistemas internos de salvaguardias. Y que en ese sentido, los productos textiles debían estar plenamente integrados al libre comercio intrazona que establece el MERCOSUR.

En este sentido, solicitó que el Tribunal declarara la incompatibilidad de las normas MERCOSUR con las salvaguardias de cualquier naturaleza, de forma tal que reclamaba que el Gobierno argentino debía ser conminado a revocar inmediatamente la Res. MEOySP 861/99.

Argentina sostuvo, en cambio, que la prohibición de aplicar salvaguardias intrazona después del 31/12/99 está referida únicamente a las salvaguardias preferenciales, pero que ello no significaba que esté vedado todo tipo de salvaguardia. En ese sentido reclamó la existencia de un supuesto vacío legal, que podría ser eventualmente cubierto -en lo que hace al sector textil- por las reglas previstas en el Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATV) de la OMC hasta tanto hubiera en el MERCOSUR algún tipo de definición sobre el asunto.

En igual sentido, Argentina alegó que aún cuando el Anexo 4 del Tratado de Asunción regula la aplicación de salvaguardias en el comercio intrazona, las Dec. CMC 7 y 8/94 permiten las salvaguardias para los productos sujetos a regímenes de excepción y provenientes de zonas francas. En virtud de ello, Argentina entendía que tales normas modifican aquel anexo y prevalecen sobre el Tratado de Asunción.

Del mismo modo, puso énfasis en el hecho que los productos textiles tienen un tratamiento especial en el MERCOSUR, señalando a ese respecto que (al igual que en los casos del azúcar o los autos) aún no había podido establecerse una política comercial común respecto de los textiles ya que el CT 10 debía haberse oportunamente expedido sobre ese tema en función de los compromisos establecidos por las partes ante la OMC y nunca lo hizo. Agregó que Brasil, habiendo especificado previamente que el objeto de la controversia era la Res. MEOySP 861/99, se extralimitaba en su Petitorio al solicitar la eliminación de toda salvaguardia en el comercio recíproco.

Finalmente, Argentina argumentó que las salvaguardias no son necesariamente incompatibles con las Uniones Aduaneras, debido a que las disposiciones que rigen a éstas (Art. XXIV del GATT-OMC) se refieren a "lo esencial de los intercambios" y no a todos los intercambios entre los socios.

En función de estos antecedentes, el día 10 de marzo de 2000 se reunió el Tribunal Arbitral, que emitió su fallo por unanimidad, basándose en los siguientes fundamentos:

- (i) El Tribunal Arbitral se declaró competente para decidir la controversia en base al Art. 19 del Protocolo de Brasilia.
- (ii) Los árbitros afirmaron que los informes del Organismo de Supervisión Textil de la OMC no son relevantes para la controversia, porque la cuestión a dirimir es si las salvaguardias aplicadas a los textiles están

o no permitidas en el MERCOSUR, rechazando de este modo las argumentaciones brasileñas que hacían referencia a las actuaciones realizadas ante ese órgano.

- (iii) El Tribunal descartó la observación de Argentina en el sentido que Brasil se extralimitaba en su Petitorio, ya que el objeto de la controversia está determinado por el contenido completo de los escritos de presentación y respuesta.
- (iv) El fallo analizó las etapas en el desarrollo del MERCOSUR (período de transición, régimen de adecuación y su expiración para Argentina y Brasil el 1/1/99), afirmando que al momento en que Argentina adoptó la Res. MEOySP 861/99 regía el libre comercio para los intercambios entre ambos países, y había prohibición para aplicar medidas de salvaguardia en el comercio recíproco.
- (v) Rechazó abiertamente la existencia de un supuesto vacío legal. Por el contrario, señaló que hay una norma MERCOSUR que prohíbe explícitamente la aplicación de salvaguardias intrazona a partir de 1/1/95 (Anexo IV del Tratado de Asunción).
- (vi) En cuanto a la aplicación de salvaguardias en una Unión Aduanera, y específicamente en el MERCOSUR, el Tribunal llegó a la conclusión de que ello es posible siempre y cuando las salvaguardias sean tomadas en conformidad a una norma expresa de ese sistema que así lo autorice o disponga.
- (vii) El Tribunal examinó la normativa MERCOSUR sobre al sector textil y acordó con Argentina en el sentido de que ellas contienen disposiciones sobre el comercio intrazona. No obstante, concluyó en que esa normativa no prevé un tratamiento especial para los textiles que permita considerar la licitud de salvaguardias unilaterales en ausencia de una norma expresa acordada por los Estados Parte, mostrando al mismo tiempo que si bien las normas oportunamente dictadas por el GMC, la CCM y los Comités Técnicos reflejan un especial interés de las partes por este sector, este iba siempre en la dirección de reducir las barreras al comercio.
- (viii) Con relación a la vinculación entre el ATV y el MERCOSUR, el Tribunal no consideró necesario pronunciarse sobre la precedencia del primero sobre el segundo, porque de la evaluación general ha llegado a la conclusión de que existe una norma MERCOSUR que regula las salvaguardias contra otros Estados Parte, entendiendo así que no hay un vacío legal que haría necesario recurrir a otras normas de derecho internacional, como las de la OMC.

En base a estos argumentos, el Tribunal señaló en su fallo que los Art. 1 y 5 del Anexo IV del Tratado de Asunción plantean claramente una prohibición general sobre la aplicación de salvaguardias en el comercio intrazona, que sólo puede ser exceptuada mediante una norma específica dentro del régimen MERCOSUR en el caso que las partes lo estimen conveniente. Y que en este sentido no encontraba disposiciones que explícitamente permitan aplicar salvaguardias a la importación intrazona de productos textiles.

De este modo, los árbitros concluyeron en la procedencia de la reclamación brasileña, disponiendo de ese modo que la Res. MEOySP 861/99 del Ministerio de Economía de Argentina es incompatible con el Anexo IV del Tratado de Asunción y con las normativas MERCOSUR vigentes. Y que por lo tanto debía ser revocada por parte de Argentina en un plazo no mayor a los 15 días.

Finalmente, luego de presentar un pedido de aclaratoria -motivado, de acuerdo a la prensa, por el afán de "ganar tiempo" a efectos de dar lugar a la negociación de algún tipo de acuerdo sectorial entre los sectores privados de ambos países, lo que finalmente nunca se logró- y de solicitar al Gobierno brasileño el retiro de su presentación ante la OMC, la Res. 265 del 13/4/00 del Ministerio de Economía dejó sin efecto la medida de salvaguardia contra los productos brasileños, acatando así plenamente la decisión del Tribunal, y pese a las airadas quejas de algunos sectores empresariales, que llegaron a amenazar al Gobierno argentino con iniciar acciones legales ante la Justicia Ordinaria contra la Secretaría de Industria.



## **CAPITULO VI. REVISANDO LA AGENDA DEL RELANZAMIENTO DEL MERCOSUR: ¿UN INVENTARIO DE TEMAS PENDIENTES O EL INICIO DE UNA NUEVA ETAPA?**

### **A. El debate general sobre el relanzamiento**

Ya desde mediados de 1997 y como consecuencia de la acción de diversos factores derivados fundamentalmente de la compleja situación de las finanzas internacionales y de la propia alteración en las condiciones económicas de los países de la subregión, el MERCOSUR fue perdiendo paulatinamente el dinamismo negociador que lo caracterizara desde su creación.

De este modo y más allá de los esfuerzos realizados por los Estados Parte en los últimos tres años para avanzar en el perfeccionamiento de la zona de libre comercio y el de la -incompleta- Unión Aduanera, los acuerdos alcanzados han sido limitados y, en buena medida, de escaso contenido y aplicación práctica.

En este marco, aprovechando el impulso natural que se derivó del recambio de autoridades en Argentina y Uruguay y las favorables perspectivas que -en términos generales- las economías del bloque mostraban hacia fines del año 1999, los gobiernos de la subregión han comenzado durante el año 2000 a impulsar una nueva fase del proceso de integración, a partir del denominado "relanzamiento del MERCOSUR".

Así, el inicio del año 2000 parecía indicar el comienzo de un nuevo *upgrading* del MERCOSUR. Desde el primer encuentro mantenido entre funcionarios de los Estados Parte, el tema del relanzamiento pasó a formar parte de la agenda negociadora, si bien con alcances e implicancias no del todo claras. Mientras para algunos funcionarios argentinos el relanzamiento significaba volver a darle el contenido político que había tenido el proceso en su primera etapa (1986-1987),<sup>92</sup> para otros implicaba darle al MERCOSUR mecanismos de comercio administrado y de coordinación de políticas, con el fin de hacer más sustentable el proceso de integración.

Por su parte, desde el lado brasileño el relanzamiento del proceso de integración parecía significar aumentar el *scope* de los negocios, lanzando -entre otras iniciativas- un plan de infraestructura conjunto. Del mismo modo, dicho gobierno se oponía a la visión "defensiva" y "administrada" que en los hechos proponía Argentina.

En este marco, durante esta primera etapa del año 2000, estas discusiones acerca del significado de "relanzar el MERCOSUR" tenían lugar en un contexto donde en la relación bilateral primaban las tensiones sectoriales y los conflictos comerciales, temas sobre los cuales importantes personalidades del ámbito empresario y político de la subregión -particularmente de Argentina- ponían especial énfasis en sus manifestaciones públicas.

En este contexto, el Gobierno brasileño no ocultaba su desagrado por la predisposición desfavorable existente en Argentina respecto del proceso de integración, adjudicando las dificultades existentes a los problemas derivados de la propia dinámica interna de la economía y la política argentina. En definitiva, las diferentes iniciativas tendientes a repensar el MERCOSUR a la luz de un nuevo impulso político chocaban con los sentimientos de conflicto y desconfianza recíproca entre los países miembros, que se venían acentuando desde la devaluación del real.

---

<sup>92</sup> "El espíritu de 1986, esencialmente político, parece haberse diluido en la integración de esta subregión, Alfonsín, Sarney y sus colaboradores pensaron en la política. Con tanta intensidad como nunca después vieron que la integración era una cuestión de viabilidad futura para Argentina y Brasil, en la que la economía jugaría un rol sin duda importante, pero no el único y ni siquiera el de mayor importancia...". (Oscar Raúl Cardoso, *Clarín*, 25/3/00).

Así, hacia fines del primer trimestre de 2000, el logro de un principio de acuerdo en torno al Régimen Automotor, el compromiso de Argentina de retirar las salvaguardias textiles acatando así el fallo del Tribunal Arbitral, la resolución de algunos problemas de acceso a los mercados y algunos principios de entendimiento entre el sector privado de ambos países generaron un saludable factor de descompresión de las tensiones que habían caracterizado a la relación bilateral durante la última fase de 1999 y los primeros meses del año 2000.<sup>93</sup>

Del mismo modo, la agenda del relanzamiento parecía ir clarificándose, a partir de los acuerdos alcanzados durante la Reunión de Coordinadores del Grupo Mercado Común de principios de abril y la Cumbre Bilateral de Ministros de Argentina y Brasil (fines de dicho mes). Si bien los temas que debían ser incluidos en el programa de trabajo, el formato y los objetivos de la agenda negociadora habían dado lugar en Argentina a numerosas manifestaciones políticas, empresariales y de formadores de opinión, el contenido de la agenda del relanzamiento se fue asimilando cada vez más al listado de acciones pendientes heredado de la administración anterior, a los que se agregaba el avance cualitativo derivado de la inclusión en el mismo de algunos compromisos explícitos en materia de coordinación macroeconómica.

De este modo, y como era razonable esperar, comenzaron a cobrar relevancia en la agenda de relanzamiento los temas relacionados con la revisión del Arancel Externo Común y la eliminación de sus diversas perforaciones, con la necesidad de completar y poner en marcha los acuerdos existentes en materia de disciplinas comerciales -reglas de origen, políticas de defensa contra prácticas desleales de comercio, admisión temporaria y *draw back*, etc.- con el tratamiento efectivo de las políticas públicas que distorsionan la competitividad y la localización de inversiones y con el logro de avances reales en las negociaciones de servicios y compras gubernamentales. Asimismo, se incorporaban cuestiones vinculadas al ámbito institucional, de solución de controversias y de incorporación de la normativa del proceso, a lo que se agregaba la siempre vigente problemática relativa a las negociaciones externas.

Sin embargo, no aparecía en esta agenda ninguna mención explícita y formal respecto de la instrumentación de acuerdos o compromisos sectoriales, cláusulas de "escape" o emergencia, quedando sólo latente la puesta en marcha de un Plan de Infraestructura subregional para el segundo semestre del año -que pudiera contribuir a mejorar la oferta de servicios generales y a dinamizar la demanda interna subregional- durante la Presidencia brasileña.

En relación a este último aspecto, durante el mes de mayo de 2000 y en el marco de la Reunión del *World Economic Forum* en Brasil, el Presidente Cardoso anunciaba que en la próxima Cumbre de Presidentes Sudamericanos -a realizarse en ese país a fin de agosto- propondría un proyecto de integración física regional, que impulsará un nuevo ciclo de desarrollo de la región.<sup>94</sup>

Pero más allá de estos principios de acuerdos y de la sensación de cuasi euforia lograda con la aparente finalización de la negociación automotriz, la elevación de la tasa de interés internacional y cierto amago de deterioro de la situación financiera mundial durante los meses de mayo y junio -situación que abriría especiales signos de pregunta sobre el futuro de la economía argentina- parecieron relegar a un segundo plano las cuestiones vinculadas con la negociación subregional. Así, en el marco de las dificultades políticas derivadas de la puesta en marcha de un nuevo y complejo ajuste fiscal en Argentina, disminuían de algún modo las posibilidades reales de comprometer una agenda efectiva de relanzamiento a corto plazo.

---

<sup>93</sup> Para un mayor detalle sobre este tema, véase el Capítulo II del presente Informe.

<sup>94</sup> En declaraciones periodísticas, Cardoso aseguraba: "Estoy convencido de que es posible hacer en América Latina, lo que hizo Juscelino Kubitschek con el interior de nuestro país", en referencia al hombre que gobernó Brasil entre 1956 y 1961 y que lograra desarrollar el interior del país a través de importantes proyectos de obras públicas.

Paralelamente a ello, la imprevista pretensión del Gobierno brasileño de reabrir algunos puntos del acuerdo alcanzado a fines del mes de marzo para el sector automotor y la renovada presión tendiente a incluir en la nueva agenda subregional algún compromiso explícito tendiente a liberalizar el comercio de azúcar antes de finalizar la Presidencia argentina -a lo que se agregaba su tradicional reclamo en pos de que dicho país elimine el *antidumping* intrazona- parecían actuar en igual sentido. Paralelamente a ello, la postura argentina de instar a que Brasil declarase la batería de incentivos existentes en esa economía y de consensuar algún tipo de mecanismo que asegurara un mayor disciplinamiento conjunto hacia el futuro -condicionando la eliminación del *antidumping* intrazona a la desaparición de dichas distorsiones- no hacía más que dificultar la consecución de algún tipo de acuerdo.

En definitiva, el fin del semestre parecía confirmar que las dificultades internas que habían conspirado a comienzos de 2000 contra el "aprovechamiento" del impulso político y la favorable situación internacional, no habían podido ser totalmente revertidas pese a los importantes esfuerzos realizados para la finalización del acuerdo automotor y de ciertos avances en la coordinación de políticas macroeconómicas.

En este difícil escenario se desarrollaron en Buenos Aires a fines de junio de 2000 las Reuniones del Grupo Mercado Común y del Consejo de Ministros, en el transcurso de las cuales un nuevo impulso político y un enfoque flexible y pragmático en los dos principales países socios, permitieron finalmente alcanzar resultados difíciles de imaginar en los días previos.

Como corolario, fue posible consensuar un más que razonable programa de relanzamiento del MERCOSUR. No obstante, es menester tener en claro que el programa negociado asume un carácter más programático que fáctico, y que más allá de su inestimable significancia política y su carácter de punto de partida de una nueva fase del proceso de integración, su núcleo es el enunciado de un ambicioso plan de tareas pendientes y de actividades para los próximos meses.

De este modo, muchas de las cuestiones que *a priori* aparecían como prioritarias en el corto plazo -como ser la eliminación de las imperfecciones de la zona de libre comercio, el *draw back* o las perforaciones del Arancel Externo Común- fueron finalmente postergadas, llegándose en algunos casos a compromisos de neutralizar sus efectos negativos sobre el comercio subregional en hasta cinco años. Por el contrario, en algunas cuestiones complejas y sensibles, como las relacionadas con la determinación de metas para la coordinación macroeconómica, fueron asignados plazos difícilmente alcanzables en la práctica.

De todos modos, el haber ordenado y clarificado la agenda pendiente, puesto en claro las diferentes visiones de los países sobre temas puntuales, y dejar planteados de manera explícita los *trade off* de negociación posibles, aparecen como resultados reales y sustantivos, particularmente teniendo en cuenta las limitaciones derivadas de la historia de los últimos dos años y de su impacto negativo -en materia de pérdida de "mística", pesimismo e incertidumbre- sobre la visión y la percepción del proceso de integración en diferentes sectores y estamentos de los países de la subregión.

En definitiva, si el programa de relanzamiento deviene finalmente en un nuevo Cronograma de Las Leñas de 1992 -ambicioso aunque excesivamente voluntarista, y por ende sólo pasible de ser cumplido en forma parcial- o en un plan de trabajo realista, razonable y factible, es una pregunta que en el muy corto plazo se irá revelando. Ello es así ya que hacia fines de 2000 muchos de los calendarios y objetivos establecidos ya deberán irse alcanzando.

En ese entonces se podrá saber efectivamente si los países de la subregión fueron capaces de utilizar creativamente la necesaria -pero no suficiente- voluntad política para agregarle trabajo técnico, esfuerzo intelectual y decisión de avanzar en un acuerdo estratégico, que si bien genera beneficios de mediano y largo plazo, frecuentemente obliga a cada una de las Partes a efectuar en el presente complejas concesiones, y a ceder algunos grados de libertad en la formulación de las respectivas políticas domésticas.

## **B. La coordinación macroeconómica: ¿Un simple título o una necesidad imperiosa?**

El propio Tratado de Asunción preveía en su Art. 1 que la coordinación de las políticas macroeconómicas era un elemento central de la conformación del MERCOSUR y, por lo tanto, establecía que su instrumentación debía ser desarrollada en forma gradual y convergente con los programas de desgravación arancelaria y la eliminación de restricciones no arancelarias durante el período de transición que finalizara a fines de 1994.

Del mismo modo, el Programa de Acción MERCOSUR 2000 de fines de 1996 reiteraba la importancia de este tema como elemento constitutivo de la Unión Aduanera y del proceso de profundización de la integración.

A pesar de ello, los ejercicios de coordinación desarrollados a lo largo de estos años resultaron tenues y, por lo general, con escasos resultados prácticos. Las reuniones periódicas de Ministros de Economía y Presidentes de los Bancos Centrales, así como los encuentros entre los miembros del Consejo del Mercado Común han formado parte de este tipo de ejercicios, que si bien no han influido decisivamente sobre el comportamiento macroeconómico de los países, han permitido mejorar el conocimiento de las partes sobre el desempeño y la problemática de las otras, y sus interacciones.

Si durante la primera mitad de los años noventa, el contexto económico/financiero internacional y la convergencia en la orientación global de las políticas domésticas en Argentina y Brasil contribuyeron a disimular la falta de coordinación explícita, los cambios observados en la dinámica de la economía internacional a partir de la crisis asiática volvían a remarcar los déficit del proceso de integración en términos de acuerdos macroeconómicos.

En realidad, lo que vinieron a recordar la crisis asiática, su impacto sobre las economías emergentes y en especial, la devaluación brasileña, es que la estabilidad macroeconómica resulta una condición necesaria para poder avanzar en el desarrollo económico e institucional del MERCOSUR.

De la mano de esta premisa -difícilmente objetable- buena parte de los observadores, analistas e incluso los propios gobiernos, tendieron a asociar/confundir las dificultades económicas de la subregión con la ausencia de mecanismos formales de coordinación macroeconómica.

Como consecuencia de ello, comenzaron a aflorar opiniones, comentarios y sugerencias en el sentido de que el avance hacia compromisos regionales de autodisciplinamiento aparecía como una herramienta funcional y eficiente -a disposición de los Estados Parte- para enfrentar acontecimientos tan amplios y diversos como la crisis asiática, las asimetrías de políticas domésticas, la necesidad de "diferenciarse" respecto de otras regiones o de evitar una devaluación de la moneda brasileña, etc.

Así, la propuesta de la moneda única regional presentada por el Presidente Menem a fines de 1997 se inscribe dentro de esta idea y es, tal vez, el puntapié inicial de muchas otras iniciativas posteriores. Pero si en 1997-1998, la idea de avanzar en el largo camino hacia la coordinación macro -implícito en la propuesta de la moneda única- lograba escasos adherentes hacia el interior del mercado subregional, luego de la devaluación brasileña adquiriría un amplio y generalizado consenso.

Como muestra de ello, en junio de 1999, el Consejo del Mercado Común instruía a los Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales a crear un Grupo de Trabajo de alto nivel para avanzar en alternativas efectivas de coordinación macroeconómica a nivel subregional.

En igual sentido, las declaraciones por ese entonces del Presidente Cardoso, destacando la necesidad de acordar un "mini Maastricht" del MERCOSUR (cuyo puntapié inicial proponía darlo a partir del diseño de

un compromiso de responsabilidad fiscal conjunto), expresaban con claridad la preocupación del Gobierno brasileño de avanzar en la negociación de un tema que, hasta ese entonces, sólo aparecía como de interés para Argentina y el resto de los países socios.

Al mismo tiempo, el CMC a mediados de 1999 creaba un Grupo *Ad Hoc* de Seguimiento de Coyuntura Económica y Comercial con el objetivo de monitorear el comportamiento económico de los diferentes países y su impacto sobre los flujos comerciales.

Luego del recambio presidencial y en el marco del relanzamiento del bloque, el tema de la coordinación macroeconómica pasó a ocupar desde comienzos de 2000 un lugar prioritario en la agenda de relanzamiento del MERCOSUR. La Declaración de Buenos Aires, firmada por los Ministros de Relaciones Exteriores, Defensa y Economía de Argentina y Brasil a fines de abril de 2000, da cuenta del avance logrado en el análisis de las estadísticas fiscales, de deuda y de precios, y en la detección de las diferencias existentes para converger a una metodología común que torne comparable las informaciones de ambos países.

En dicha oportunidad, los dos gobiernos convocaron a sus pares de Paraguay y Uruguay -y expresaron la intención de invitar a Bolivia y Chile- a participar de los compromisos que se adopten en la materia, definiendo construir antes de setiembre de 2000, una serie de indicadores del área fiscal, de deuda pública y de precios -con datos hasta junio- a los efectos de proveer información básica para avanzar en la convergencia y coordinación macroeconómica.

Los indicadores seleccionados para esta primera etapa fueron:

- Resultado fiscal nominal del Gobierno Nacional<sup>95</sup>
- Resultado fiscal primario del Gobierno Nacional
- Variación de la deuda neta del sector público consolidado, excluyendo consolidación de deudas
- Deuda neta del Gobierno Nacional
- Deuda neta consolidada del Sector Público<sup>96</sup>
- Índice de precios al consumidor

Del mismo modo, los países se comprometieron a establecer en marzo de 2001 las metas para estos indicadores, con especial énfasis en la solvencia fiscal y la estabilidad de precios, creando a tal efecto, un Grupo Bilateral de Monitoreo Macroeconómico a cargo del seguimiento de esta tarea.

Así, los Ministros de Argentina y Brasil sostuvieron en esa reunión que la existencia de regímenes cambiarios diferentes no resulta incompatible con la estrategia de avanzar en la coordinación macroeconómica, siempre que existan políticas fiscales que aseguren la solvencia fiscal y políticas monetarias que garanticen la estabilidad de precios.

Durante la reunión del CMC de junio de 2000 los países reafirmaron en forma cuatripartita, su compromiso de avanzar hacia objetivos comunes en las áreas macroeconómicas y de servicios financieros

---

<sup>95</sup> Gobierno Nacional incluye la Administración Central, el Sistema de Seguridad Social, los Organismos Descentralizados, las Empresas Estatales Nacionales y el Banco Central.

<sup>96</sup> Incluye además, los activos y pasivos de las Provincias y Municipios, y sus empresas.

y en la idea de fijar en marzo de 2001 las metas fiscales, de deuda pública y de precios, y sus respectivos cronogramas de convergencia. Asimismo, se decidió publicar en forma regular a partir de setiembre de 2000, los indicadores sobre aspectos fiscales, comenzando con los datos de 1999 y primer semestre de 2000.

Finalmente, se creó en el ámbito de la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, un Grupo de Monitoreo Macroeconómico encargado de la evaluación de la consistencia de las estadísticas y el seguimiento de los indicadores seleccionados.

### **C. Los desafíos de la coordinación macroeconómica**

La consolidación interna del bloque -y del conjunto de interrelaciones económicas en él presente- y el cambiante contexto internacional, parecen indicar que en esta nueva etapa del MERCOSUR, resulta conveniente iniciar el delicado sendero de la coordinación de políticas.

Al respecto, aparecen tres cuestiones que pueden llegar a obstaculizar una mayor coordinación macro en el escenario subregional. En primer lugar, la asimetría de tamaños entre los Estados Parte del MERCOSUR, fenómeno que puede generar respuestas diferentes frente a la alternativa de adoptar mayores compromisos. En otras palabras, las motivaciones para la coordinación son mucho mayores para los países pequeños que para los más grandes.

En segundo término, el bajo grado de apertura de los países, que llevaría "naturalmente" a las autoridades nacionales de los diferentes países a preguntarse para qué coordinar si el comercio exterior en general y el subregional en particular, es aún una porción pequeña del producto bruto de los países. Finalmente, la histórica inestabilidad de los países socios es -objetivamente- una fuente de incertidumbre acerca del grado de cumplimiento posible de los compromisos que eventualmente se asumieran en el ámbito subregional.

Pero no obstante la validez de las razones recién expuestas y más allá de los sucesos acaecidos a lo largo de 1999, es posible realizar algunas consideraciones que justifican la conveniencia de comenzar a pensar en pautas formales de coordinación macroeconómica en el ámbito subregional:

- la existencia de fuertes "derrames" macroeconómicos inducidos por el proceso de integración, que hace que la demanda por coordinación macro exceda a la que se explicaría por el actual volumen de comercio;
- las características propias del MERCOSUR que, a diferencia de otros procesos de integración, hacen que todavía exista un bajo nivel de interdependencia económica entre los países. Pese a ello, los países no dudaron en adquirir compromisos en materia de liberalización comercial a comienzos de la década, aún cuando los beneficios eran *-a priori* y dado el escaso comercio previo- difusos. Tanto en el Tratado de Asunción como en las negociaciones posteriores del MERCOSUR, las asimetrías de tamaño y el bajo grado de interdependencia entre los países no fueron impedimentos decisivos para avanzar en la adopción de compromisos en materia de disciplinas comerciales, Arancel Externo Común, libre comercio intrazona, entre otros;
- la convergencia "estratégica" de los planes de estabilización en curso en los principales países socios, que hacen posible y creíble la adopción de objetivos conjuntos en temas macroeconómicos. En este sentido, existe cierto consenso en los dos principales países del bloque acerca de los "beneficios públicos" derivados del mantenimiento del manejo ordenado de las cuentas públicas, de los bajos niveles de inflación, de los problemas derivados del endeudamiento público, etc.;

- las favorables perspectivas de largo plazo del MERCOSUR y la estabilidad subregional abren la oportunidad de aprovechar, cada vez en mayor medida, las complementariedades entre las economías, lo que implica a su vez nuevas alternativas para la localización de inversiones; de este modo, en diferentes ocasiones los países aparecen en una posición competitiva con respecto a la implementación de nuevos proyectos. Así, la "lucha" por la captación de inversiones tiene claras implicancias macroeconómicas, que pueden afectar negativamente al desempeño de las respectivas variables monetarias y fiscales. Surge de aquí un área de coordinación potencial a fin que haya un marco consistente para las decisiones de localización de capitales y no se vean afectados los esfuerzos de estabilización;
- la búsqueda de "tecnologías de compromiso" para las autoridades de los países: un arreglo institucional subregional puede contribuir a reforzar la solidez de ciertas acciones, al ponerlas en función de un consenso con otros países. En este caso, el sentido de acordar políticas estaría relacionado con obtener un "soporte" o *lock in* externo, que influya positivamente sobre las expectativas respecto de ciertos objetivos de desempeño macroeconómico.

Estos argumentos sugieren que el estado actual del MERCOSUR induce a buscar formas de adaptación mutua de las políticas macroeconómicas. La creciente interrelación comercial y, en particular, la mayor "Brasil-Argentina interdependencia", hacen que el tema de la coordinación de políticas adquiera día a día mayor relevancia.

Si bien el hecho que los dos principales socios tengan actualmente diferentes regímenes cambiarios no debe ser visto como una limitación insalvable al objetivo de ir delineando una estrategia de coordinación macro -durante los años sesenta y setenta, mientras que Alemania mantenía un sistema de libre cambio, Francia e Inglaterra sostenían controles y restricciones cambiarias y no obstante ello, ya desde aquel entonces se comenzó a programar la actual convergencia- también resulta objetivamente poco discutible que el mantenimiento de dichas diferencias a lo largo del tiempo es incompatible con el objetivo de coordinar y poner en vigencia disciplinas comunes en las principales variables económicas.

La experiencia europea aquí también es elocuente; baste recordar la gran cantidad de iniciativas instrumentadas en dicha región a lo largo de los años, con el fin de avanzar en la coordinación de las diferentes paridades cambiarias, ejercicio que ha llegado a su punto máximo con la puesta en vigencia del euro.

Más allá de estas observaciones, el acuerdo alcanzado durante los meses precedentes en el ámbito del MERCOSUR, en el sentido de definir una serie de indicadores y sus respectivas metas de disciplinamiento macroeconómico y de avanzar hacia la mayor homogeneización de las políticas fiscales nacionales, contribuirá a mediano plazo pero en forma decisiva, a la consolidación y profundización de la Unión Aduanera. Indudablemente, de los avances que se alcancen en este terreno dependerá una parte no menor de la suerte del proceso de integración.

## DECISIONES, TAREAS Y CALENDARIOS EN LA AGENDA DEL RELANZAMIENTO

Dec. CMC	Tema	Tarea o Responsabilidad	Plazo
22/00	Acceso a mercados	Listado de identificación de RNA	30 julio 2000
		Cursos de acción para eliminar RNA	15 noviembre 2000
23/00	Internalización de normas armonizadas	Elaboración cuadro de incorporación de normas	30 setiembre 2000
24/00	Fortalecimiento institucional SAM	Propuesta sobre fortalecimiento institucional	10 diciembre 2000
25/00	Perfeccionamiento sistema solución controversias	Propuesta integral s/perfeccionamiento del Protocolo de Brasilia	10 diciembre 2000
26/00	Análisis estructura órganos del GMC y la CCM	Consultas internas y propuesta de adecuación a la agenda de relanzamiento	10 diciembre 2000
27/00	Arancel Externo Común	Propuesta de régimen común para bienes de capital no producidos en la región	15 diciembre 2000
		Propuestas de revisión del AEC	30 setiembre 2000
		Iniciación tratamiento doble percepción del AEC	31 diciembre 2000 (trabajo preliminar)
28/00	Defensa Comercial y de la Competencia	Propuesta de Disciplinamiento de las Investigaciones y la Aplicación de Medidas <i>Antidumping</i> y Derechos Compensatorios	30 noviembre 2000
		Propuesta para la eliminación gradual de normas <i>antidumping</i> y derechos compensatorios en el comercio intrazona	Finalización para el 30 junio 2001 Elevación GMC: 31 diciembre 2001
29/00	Defensa comercial y de la competencia	Propuesta de reglamento común defensa contra <i>dumping</i> y subsidios terceros países	15 diciembre 2000
30/00	Coordinación macroeconómica	Elaboración de estadísticas armonizadas	Publicación a partir de setiembre 2000
		Establecimiento de metas fiscales, de deuda y precios, con su proceso de convergencia	Marzo 2001
31/00	Incentivos a las inversiones, a la producción y a la exportación (zonas francas, admisión temporaria y otros regímenes especiales)	Relevamiento e intercambio de información	15 diciembre 2000
		Propuesta sobre disciplinas comunes	31 marzo 2001
		Regulación de incentivos por regímenes aduaneros especiales de importación (zonas francas, admisión temporaria)	15 diciembre 2000
32/00	Relacionamiento externo	Compromiso de negociación de preferencias comerciales como bloque	A partir del 30 junio 2001
		Reinicio negociaciones con la can	31 diciembre de 2001

Fuente: Secretaría *Pro Tempore e Intelligence Trade Report*.



## BIBLIOGRAFIA

BANCO CENTRAL DE BRASIL. *Relatorio de Inflación*. Brasilia, diciembre 1999 y junio 2000.

BANCO CENTRAL DE PARAGUAY. *Informe Económico*, varios números. Asunción, 1999-2000.

BANCO CENTRAL DE URUGUAY. *Informe Macroeconómico*, varios números. Montevideo, 1999-2000.

BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *Informes de Coyuntura de la Economía Argentina*. Mayo y junio de 2000.

BERLINSKI, JULIO Y SOIFER, RICARDO. "Evaluación de restricciones al comercio interno del MERCOSUR". Proyecto desarrollado en el marco de la Red-MERCOSUR (ITDT, Argentina; IPEA, Brasil; DE/FCS, Uruguay) con el apoyo del IDRC-CIID. Mayo de 2000.

BOUZAS, ROBERTO. *Las perspectivas del MERCOSUR: Desafíos, escenarios y alternativas para la próxima década*. Buenos Aires : FLACSO. Setiembre 1999.

CAMPBELL, JORGE (ED.). *MERCOSUR. Entre la realidad y la utopía*. Buenos Aires : Grupo Editor Latinoamericano. 1999.

CANDIA VEIGA, JOÃO PAULO. "MERCOSUL 2000: Relançamento o Estagnação?". Projeto de pesquisa DESEP-CUT e CSN, Mimeo. San Pablo, marzo 2000.

CENTRO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL. *Panorama del MERCOSUR N° 2*. Buenos Aires, marzo 1999.

\_\_\_\_\_ . *Panorama del MERCOSUR N° 3*. Buenos Aires, julio 1999.

\_\_\_\_\_ . *Panorama del MERCOSUR N° 4*. Buenos Aires, noviembre 1999.

\_\_\_\_\_ . *Panorama del MERCOSUR N° 5*. Buenos Aires, diciembre 1999. (Mimeo no publicado).

\_\_\_\_\_ . "Panorama de la Economía Internacional N° 5". Buenos Aires, diciembre de 1999 (mimeo no publicado).

CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PRODUCCIÓN (CEP). *Síntesis de la Economía Real*, varios números. Buenos Aires, enero-mayo 2000.

CEPAL. *Informe sobre la inversión extranjera en América Latina*. Santiago de Chile, enero 2000.

DE LA BALZE, FELIPE. "El destino del MERCOSUR: Entre la Unión Aduanera y la 'Integración Imperfecta'", mimeo. Buenos Aires, junio 2000.

GIAMBIAGI, FABIO. *Um Cenário para a Economia Brasileira: 2000-2006*. IPEA Seminarios DIMAC, Río de Janeiro, marzo 2000.

INTAL. *Informe MERCOSUR N° 5*. Buenos Aires : BID-INTAL. 1998-1999.

INTAL. *Carta Mensual*, varios números. Buenos Aires : BID-INTAL. Julio 1999 - Junio 2000.

INTELLIGENCE TRADE REPORT. Rodolfo Rua Boiero, Director; varios números. Buenos Aires. Julio 1999 - Junio 2000.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *World Economic Outlook*. Washington, D.C., mayo 2000.

LAVAGNA, ROBERTO. "Zona de livre comercio ou área de decisão brasileira?", en *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. Río de Janeiro : FUNCEX. Octubre-diciembre 1999.

LEHMAN BROTHERS. *Global Sovereign Markets Strategy*. Junio 2000.

MACHADO, JOÃO BOSCO Y RIBEIRO, FERNANDO. "Mudança cambial e cuestiones estruturais", en *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. Río de Janeiro : FUNCEX. Octubre-diciembre 1999.

MANTILLA, ENRIQUE. "El MERCOSUR en vísperas del año 2000", *Boletín Informativo Techint 299*. Buenos Aires, julio-septiembre 1999.

MARKWALD, RICARDO. "MERCOSUR: Aspectos comerciales de la crisis actual", en Celia Barbato (coord.), *MERCOSUR: Una estrategia de desarrollo*. Montevideo : Sociedad Internacional para el Desarrollo, TRILCE. 2000.

MAYORAL, ALEJANDRO. "La Política Comercial Intra-MERCOSUR", *Boletín Techint 299*. Buenos Aires, julio-septiembre 1999.

MORGAN, J. P. *Learning from History, Brazil's Future Brightens*. Junio 2000.

PENA, CELINA Y DE LA GUARDIA, ERNESTO. "El azúcar en el MERCOSUR: Una dulce asignatura pendiente", en *Panorama del MERCOSUR N° 4*. Buenos Aires : Centro de Economía Internacional. Noviembre 1999.

PEÑA, FÉLIX. "El Laudo Arbitral sobre las Salvaguardias Textiles en el MERCOSUR", *La Ley*. Buenos Aires, mayo 2000.

REVISTA BRASILEIRA DE COMERCIO EXTERIOR. *Brasil - Agenda Externa 2000* (varios artículos). Río de Janeiro : FUNCEX. Enero-marzo 2000.

SOLDANO DEHEZA, JUAN. *Informe Político-Económico de Brasil*. Brasilia, mayo-junio 2000.

#### NOTAS PERIODÍSTICAS Y COLUMNAS DE OPINIÓN APARECIDAS EN PERIÓDICOS:

*Ambito Financiero*, *BAE*, *Clarín*, *El Cronista*, *El Economista*, *La Nación* y *La Razón* (Argentina), *Folha de São Paulo*, *Gazeta Mercantil*, *Gazeta Mercantil Latinoamericana* y *O Estado do São Paulo*, (Brasil), *El Diario* (Chile), *El Día* y *El Observador* (Uruguay) y *The Economist*.

## APENDICE

### LAS NEGOCIACIONES UE-MERCOSUR

#### 1. ANTECEDENTES

El 12 de diciembre de 1995 se firmó el acuerdo marco entre la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), con la intención de preparar la negociación de un acuerdo de asociación entre ambos bloques. Este acuerdo de asociación debía abarcar todo el espectro de la relación interregional, es decir tanto los aspectos comerciales como políticos y de cooperación. Pese a las presiones surgidas en el interior de la UE durante la negociación del acuerdo marco, la intención reiterada de la Comisión Europea de prestar especial atención al MERCOSUR alimentó las expectativas de que el acuerdo se alcanzase en un período relativamente corto de tiempo. El convenio marco regularía por ende las relaciones solamente hasta tanto se definieran las condiciones de la asociación birregional.

El interés de la UE en un acercamiento al MERCOSUR fue tanto de orden político como económico. Una serie de factores favorecieron la iniciativa de asociación con el MERCOSUR por parte europea:

- En primer lugar, la consolidación de los sistemas democráticos en los países integrantes del bloque sudamericano incrementó para la UE los beneficios potenciales derivados de una profundización de la relación política entre ambos actores. El diálogo político, ya de larga tradición entre ambas regiones, hizo patente la existencia de una importante convergencia de intereses y percepciones que superaba el mero marco bilateral. La alternativa de una coordinación de posiciones a nivel multilateral hizo necesaria, en ese contexto, la creación de nuevos instrumentos para canalizar el diálogo entre los dos bloques.
- En segundo lugar, los avances en la integración del MERCOSUR a partir de la decisión de crear la Unión Aduanera, aumentaron cualitativamente el atractivo de la subregión por sus perspectivas de desarrollo. La posibilidad de incorporación de nuevos miembros como Bolivia o Chile aumentó por otra parte la conveniencia para la UE de estrechar relaciones con un bloque que ya en ese momento representaba un conjunto de 200 millones de habitantes, un producto interno bruto (PIB) de más de US\$ 600.000 millones y era el cuarto espacio económico a nivel mundial. En ese sentido, el incremento entre 1988 y 1994 del comercio exterior del MERCOSUR a razón de un 10% anual representaba un aliciente nada desdeñable para el aprovechamiento por parte de la UE de su condición de socio principal (la UE poseía el 26,2% de las cuotas de mercado en el MERCOSUR en 1992). Por el contrario, tal como consta en la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo de fecha 10 de noviembre de 1994, la no concreción de un acuerdo de asociación con el MERCOSUR tendría consecuencias altamente negativas para la posición europea en América Latina.

Ambas partes acordaron en el momento de la firma del acuerdo marco realizar un análisis exhaustivo de su relación comercial (conocido con el nombre de *snapshot* o fotografía), como paso previo al inicio de las negociaciones de asociación. Este análisis incluyó una evaluación de los flujos comerciales, relaciones bilaterales y legislaciones respectivas en los diferentes ámbitos que fueran pertinentes a la relación birregional. Tal como estaba previsto, los estudios preparatorios de la negociación estuvieron concluidos en 1998. No obstante, discrepancias internas en el seno de la UE respecto a la forma de inclusión del tema agrícola dentro de la agenda de negociaciones demoraron la obtención del mandato necesario para dar inicio a las negociaciones.

## **2. DIFICULTADES EN LA OBTENCIÓN DEL MANDATO NEGOCIADOR**

El interés europeo por estrechar los vínculos con el MERCOSUR basado en los aspectos económicos y políticos antes mencionados chocó con algunas dificultades. Aunque la importancia de la relación comercial con el MERCOSUR para la UE era un hecho indiscutible en opinión de la mayoría de las instituciones de la Unión (tal como lo demuestran los diferentes documentos preparatorios presentados), la aprobación de un mandato negociador probó ser una cuestión controvertida.

La crónica de la tramitación del mandato negociador ilustra con claridad las dificultades en la UE para compatibilizar los intereses de sus diferentes miembros y para formular una posición común. Pese a que el mandato negociador fue solicitado ya en 1998, las discrepancias surgidas dentro del Consejo de Asuntos Generales -el foro que reúne a los Ministros de Asuntos Exteriores de los países de la Unión- impidieron una rápida decisión al respecto.

Fue en particular la exigencia por parte del MERCOSUR de negociaciones amplias y de una discusión sin excepciones de las áreas a ser liberalizadas lo que generó la oposición de algunos países europeos. Francia e Irlanda, los cuales por sus intereses agrícolas estaban profundamente comprometidos con la política de subvenciones europea, no vieron con satisfacción la inclusión del sector agrícola en la masa de negociaciones. El Reino Unido por su parte, manifestó su preferencia por vincular las negociaciones con el MERCOSUR a la discusión de las cuestiones de libre comercio en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC), aguardando los resultados de la ronda de Seattle para concretar cualquier acuerdo comercial. En el ambiente agitado por las discusiones previstas en materia de agricultura para la nueva ronda de la OMC, la postura europea partidaria de un tratamiento diferencial para el sector agrícola resultó indirectamente favorecida.

Las posiciones en el seno del Consejo en torno a la firma de un acuerdo de asociación con el MERCOSUR se dividieron. El Reino Unido, Irlanda y Francia plantearon su oposición a acordar un mandato autorizando a la Comisión a iniciar negociaciones que apuntaran a formar una zona de libre comercio (ZLC). Los tres países prefirieron en cambio apoyar una fórmula más laxa que, sin referirse específicamente a una ZLC, permitiese avanzar en las conversaciones para una liberalización, pero a un ritmo más lento. En cambio, otros países como Alemania -en ese momento a cargo de la Presidencia del Consejo- y España adoptaron una posición favorable a la negociación inmediata de una ZLC.

Tras una fracasada reunión el 30 y 31 de mayo de 1999 en que no pudo alcanzarse ningún acuerdo, el Consejo decidió dejar la decisión sobre el inicio de las negociaciones en manos de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión, programada para el 3 y 4 de junio en Colonia (Alemania). Contrariamente a lo esperado y para gran desconcierto de numerosos observadores cercanos, el documento finalmente emitido no hizo mención a las negociaciones con el MERCOSUR. Dado que las expectativas del MERCOSUR eran de recibir una señal política de la UE durante el transcurso de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina/Caribe y la Unión Europea programada para el 28 y 29 de junio, la falta de una decisión implicaba para la UE concurrir con las manos vacías al encuentro. Ante esta situación, el Consejo decidió convocar a una reunión extraordinaria el 21 de junio con el objeto de intentar alcanzar un acuerdo satisfactorio para todas las partes.

En el encuentro del Consejo del día 21 pudo acordarse finalmente una solución de compromiso. De acuerdo a lo pactado, se autorizó al inicio inmediato de las negociaciones con el MERCOSUR y Chile en materias no arancelarias, posponiendo el tratamiento de las cuestiones arancelarias para después de julio de 2001. Con ello se logró obtener justo a tiempo el mandato requerido para acudir a la Cumbre de Río. La decisión, aunque con términos más restrictivos que los originalmente solicitados por los países del MERCOSUR, satisfizo a los miembros del bloque sudamericano puesto que implicaba la apertura de una instancia negociadora en donde se podrían eventualmente compatibilizar las posiciones divergentes.

La declaración conjunta dada a conocer por los representantes de la UE, MERCOSUR y Chile, no hizo mención explícita a la intención de constituir una ZLC, sino que se refirió en forma más vaga a la intención de concretar una liberalización comercial. No obstante este matiz, ambas partes coincidieron en interpretar este comunicado como el cumplimiento de una importante meta política al poner en marcha el proceso negociador. El comunicado conjunto fijó la primera reunión del Consejo de Cooperación para el mes de noviembre de 1999, con el objeto de acordar -en función de las propuestas tanto del MERCOSUR como de la UE- la metodología, estructura y cronograma de las negociaciones.

### **3. EL ACUERDO SOBRE LA METODOLOGÍA, ESTRUCTURA Y CALENDARIO DE LA NEGOCIACIÓN**

La primera reunión del Consejo de Cooperación UE-MERCOSUR se realizó el 24 de noviembre de 1999 en Bruselas. En esta reunión los Ministros de Asuntos Exteriores de ambos bloques que integran el Consejo debatieron las propuestas presentadas por las partes sobre la estructura, metodología y calendario de las negociaciones a realizarse. Los representantes alcanzaron en esta ocasión un acuerdo respecto a lo que debían constituir las bases de los procedimientos de la negociación.

#### **Estructura**

En lo referente a la estructura de las negociaciones, se estableció un esquema centralizado integrado por los siguientes cuerpos:

- Se decidió establecer un *Comité de Negociaciones Birregionales* integrado conjuntamente por la UE y el MERCOSUR. En manos del Comité se pondría la conducción general del proceso de negociación, siendo éste directamente responsable de las tratativas a realizarse en materia comercial.
- Bajo su dependencia directa se decidió constituir un *Subcomité de Cooperación*, encargado de la conducción específica de las negociaciones sobre cooperación interregional.
- A su vez, se propuso constituir diferentes *Grupos de Trabajo* en función de lo que el Comité considerase oportuno. Estos Grupos se encargarían de ejecutar las tareas necesarias para llevar adelante las negociaciones, debiendo informar de sus resultados directamente al Comité de Negociaciones Birregionales.
- Se constituirían dos *Secretarías de Coordinación*, integradas por representantes de la Comisión Europea y la Presidencia del MERCOSUR respectivamente. Estas Secretarías se harían cargo de la coordinación administrativa de las negociaciones y de la preparación y organización de las Cumbres, distribuyendo los documentos oficiales que fueran oportunamente preparados para las negociaciones.

#### **Metodología**

En lo que se refiere a la metodología de la negociación, se acordó seguir la fórmula de compromiso único o *single undertaking*. Según este principio, las negociaciones serán conducidas de manera independiente en los grupos de trabajo creados para cada uno de los ámbitos, pero el resultado deberá ser ejecutado como un conjunto único e indivisible. De este modo se intentó asegurar para ambas partes el logro de resultados satisfactorios no sólo en algunos, sino en todos los sectores incluidos en las negociaciones. Obviamente, esta disposición también lleva consigo el riesgo de un retraso en las negociaciones, en la medida en que no se logren acuerdos fáciles en algunos de los sectores discutidos.

Se decidió que las negociaciones comerciales estarían a cargo del Comité de Negociaciones Birregionales, mientras las negociaciones referentes a la cooperación se dejaron en manos del Subcomité de Cooperación.

El Comité de Negociaciones deberá asegurar la consistencia entre las negociaciones comerciales y las que se realizan sobre los temas de cooperación. La elaboración del calendario y programa de trabajo del Comité fue dejada a cargo del propio Comité, así como también la iniciativa para constituir diferentes Grupos de Trabajo en la medida en que se consideraran necesarios. Se acordó que las reuniones del Comité se realizarían alternativamente en uno de los países del MERCOSUR y en Bruselas, excepto que hubiera acuerdo para cambiar esta disposición. Respecto a la forma de conducción de las negociaciones, las partes enfatizaron la necesidad de que éstas fueran lo más abiertas y transparente posibles, tratando de mejorar el contacto entre los diferentes organismos negociadores y de éstos con la sociedad civil. Este deseo de transparencia deberá obviamente asentarse en una activa política de comunicación, no sólo de los resultados de las negociaciones, sino sobre todo de la totalidad del proceso de negociación.

## **Calendario**

El cronograma de reuniones del Comité de Negociaciones estableció la realización de tres reuniones anuales. La primera de las reuniones del Comité tuvo lugar en Buenos Aires entre el 6 y el 7 de abril de 2000 con el MERCOSUR (con Chile la reunión se realizó en Santiago el 10 y 11 de abril). El objeto de esta reunión fue establecer el marco general de las negociaciones, así como los Grupos de Trabajo considerados necesarios para llevarlas adelante. La segunda se realizó en Bruselas entre el pasado 13 y 16 de junio. El tercer encuentro está programado para el mes de noviembre próximo en Brasil. En cuanto al Subcomité de Cooperación, éste debería establecer su propio calendario de reuniones. Hasta el momento, el Subcomité de Cooperación se reunió en dos ocasiones, en forma paralela a la reunión celebrada por el Comité de Negociación. Respecto a los Grupos de Trabajo, se decidió que éstos se reunirían al mismo tiempo que el Comité, siendo factible que sus miembros mantengan contactos informales entre las reuniones de ser necesario.

El principal punto de discrepancia respecto al establecimiento de plazos para la negociación se planteó en relación a la fecha de inicio de las negociaciones en materia tarifaria. El MERCOSUR y Chile sostuvieron en esta ocasión la necesidad de que los asuntos tarifarios y no tarifarios fueran considerados en forma simultánea e inmediata. La UE, por el contrario, defendió la necesidad de ajustarse a los términos del mandato negociador, en donde se estipulaba que la discusión de los asuntos no tarifarios podría comenzar inmediatamente, pero que los temas tarifarios sólo podrían ser tratados a partir de julio de 2001. El MERCOSUR decidió no pronunciarse sobre este punto, entendiendo que la cuestión debía resolverse en el seno del primer Comité de Negociación. De este modo la cuestión quedó sin respuesta hasta la realización de la primera ronda de negociaciones.

## **4. LA REUNIÓN DE BUENOS AIRES**

El primer encuentro del Comité de Negociaciones Birregionales tuvo lugar el pasado 6 y 7 de abril en Buenos Aires. Por su parte, los negociadores chilenos se encontraron el 10 y 11 de abril en Santiago de Chile con sus pares europeos. En la reunión de Buenos Aires se hizo una primera aproximación a los aspectos políticos, de cooperación y comerciales involucrados en la negociación. Esta reunión -que estuvo precedida por un encuentro del Consejo Mixto de Cooperación en donde se discutieron en términos generales los lineamientos futuros de la cooperación entre ambos bloques- analizó las alternativas respecto a la constitución de los Grupos de Trabajo que deberán llevar adelante la negociación.

La constitución de los Grupos de Trabajo resultó ser un tema conflictivo, dado que el MERCOSUR aspiraba a formar uno que se ocupara específicamente del tema de comercio agrícola, mientras la UE prefería no debatir tan puntualmente el tema. Finalmente, siguiendo una propuesta de la UE basada en su experiencia de negociación con México, se decidió constituir tres Grupos de Trabajo:

- Un grupo dedicado al comercio de bienes y a las normas de acceso a los mercados, que analizará entre otros puntos las regulaciones sanitarias y fitosanitarias, procedimientos aduaneros, licencias de importación, reglas de origen y requerimientos de calidad.
- Un grupo dedicado a servicios, inversiones y movimientos de capital, que tratará también el tema de patentes y de propiedad intelectual.
- Un grupo encargado de estudiar los aspectos relativos a la competencia (incluyendo medidas anti-*dumping*), la resolución de controversias comerciales y los sistemas de compras gubernamentales.

El compromiso final alcanzado entre las partes se reflejó en un documento que sintetiza los principios generales de la negociación, con disposiciones concretas respecto a los tres grandes ámbitos incluidos en la negociación para una asociación birregional, es decir: diálogo político, cooperación birregional y la relación comercial. El documento conjunto, si bien retoma muchos de los puntos ya mencionados en documentos anteriores (el comunicado de Río, la reunión ministerial de Vilamoura o el mismo acuerdo marco de 1995) agrega también algunas contribuciones novedosas para el proceso de negociación:

- las partes establecieron que las negociaciones debían generar nuevos derechos y obligaciones para ambos bloques, y debían alcanzar un compromiso cualitativamente superior al logrado con la firma del acuerdo marco;
- las negociaciones deberán ser comprensivas y proporcionar resultados equilibrados, de modo tal que puedan ser considerados como satisfactorios para ambas partes;
- en cuanto al diálogo político, el Comité de negociaciones elaborará el capítulo político del acuerdo. El nuevo acuerdo sobre diálogo político deberá profundizar sustantivamente y ampliar la agenda y los mecanismos establecidos a partir del acuerdo marco;
- en materia de cooperación, se acordó mejorar la cobertura de los convenios existentes y compatibilizarlos con el objetivo de asociación. Así se estableció, por ejemplo, que la cooperación técnica debía dirigirse especialmente a adaptar el MERCOSUR a las futuras exigencias de una asociación con el bloque europeo.

Respecto al tema más conflictivo del cronograma, es decir la fecha de discusión de las materias tarifarias, se acordó que éstas comenzarían a negociarse en julio de 2001. De este modo se hizo un lugar a la exigencia europea de respetar el mandato negociador tal y como había sido otorgado. No obstante, esta dilación del tratamiento de materias tarifarias no es tan importante vista desde una perspectiva comparativa. Tampoco en el caso de las negociaciones entre la UE y México los temas tarifarios fueron tratados antes de la tercera ronda de negociaciones. Por otra parte, cabe destacar que pese a la restricción europea de no tocar los temas tarifarios hasta 2001, no se excluyó la posibilidad de intercambiar informalmente opiniones al respecto con anterioridad a esta fecha.

## **5. LA SEGUNDA RONDA DE NEGOCIACIONES**

Entre el 13 y 16 de junio pasado tuvo lugar en Bruselas la segunda reunión del Comité Birregional de Negociaciones y la primera de los tres Grupos técnicos creados durante el encuentro de Buenos Aires. La reunión, bastante menos anunciada que la primera, comenzó con sendas charlas introductorias sintetizando las posiciones de ambos bloques, realizadas por Guy Legras y Horacio Chighizola, los jefes de la delegación europea y mercosureña respectivamente. Después de esta introducción, los negociadores se concentraron en el análisis de la información que fue presentada por las respectivas delegaciones sobre aquellos puntos que durante la primera reunión se identificaron como prioritarios para ambos bloques.

Así, la parte europea realizó presentaciones sobre la política agrícola común (PAC) europea y el proceso de ampliación hacia los países de Europa del Este, mientras los delegados del MERCOSUR disertaron sobre la actual situación del proceso de integración en el bloque, con particular consideración del tema de servicios y compras gubernamentales.

## **Diálogo político**

La partes acordaron elaborar e intercambiar durante el tercer encuentro planeado para noviembre sendos textos respecto a lo que constituirá el capítulo político del acuerdo de asociación. El MERCOSUR, en particular, insistió en la conveniencia de convocar una reunión de expertos que se encargue de elaborar una versión preliminar de lo que constituirá el marco legal del futuro diálogo político.

El MERCOSUR también propuso convocar una reunión de funcionarios de alto nivel para analizar conjuntamente las propuestas que el bloque presentó oportunamente en el encuentro ministerial UE-MERCOSUR de Vilamoura el pasado 4 de febrero. En esta ocasión, el MERCOSUR entregó a los Ministros europeos una declaración y programa de acción sobre cooperación política en donde se identificaron las diferentes áreas en las que debería aplicarse la cooperación interregional, con sus respectivas acciones.

## **Cooperación**

Tal como se había convenido en la primera ronda de negociaciones, en esta ocasión se reunió sólo uno de los subgrupos creados a tal efecto, el dedicado a cooperación financiera y técnica. El subgrupo discutió detalladamente los cambios que la firma de un acuerdo de asociación entre ambos bloques implicarían para la política de cooperación. Evidentemente, este paso requeriría de una transformación sustancial en los lineamientos de la cooperación interregional, de modo tal que ésta reflejase las nuevas necesidades derivadas de un acuerdo de tal magnitud.

Tres áreas fueron identificadas como prioritarias para una futura cooperación técnica y financiera:

1. **Modernización de la administración pública:** en esta área se sugirió que la cooperación debía apuntar a adaptar la administración de ambas regiones a la nueva realidad de una asociación. En el caso del MERCOSUR en particular, la cooperación debería contribuir a mejorar la eficiencia organizacional del bloque utilizando como orientación la experiencia que la UE posee al respecto. Se aconsejaron una serie de medidas en una primera aproximación para cumplir con este propósito, entre ellas la provisión por parte de la UE de asistencia técnica para los diferentes organismos del MERCOSUR, y el intercambio de información.
2. **Cooperación institucional:** la profundización del proceso de integración en el MERCOSUR fue identificada como el principal objetivo de la cooperación institucional. El propósito de las acciones en este ámbito deberá ser promover la cooperación estrecha entre los diferentes cuerpos que conforman la estructura institucional de la UE y del MERCOSUR, para lo cual deberá continuar la cooperación existente con la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM), Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y Foro Consultivo Económico y Social (FCES) del MERCOSUR. El intercambio regular de información, la asistencia técnica y la capacitación fueron algunas de las acciones identificadas.
3. **Cooperación regional:** Los dos bloques definieron como fundamental la utilización de los instrumentos disponibles para la promoción de la cooperación dentro del MERCOSUR y entre éste y los restantes países latinoamericanos, para reforzar en general el proceso de integración regional. Para ello se definieron como líneas de acción la promoción del comercio e inversión en la región, el desarrollo de la cooperación regional en materia de cuestiones ambientales, el desarrollo de una infraestructura regional de comunicaciones y el apoyo de iniciativas de desarrollo regional y planeamiento en temas de uso del suelo.



## Negociación comercial

Los tres subgrupos creados en Buenos Aires tuvieron en Bruselas su primer encuentro. Esta primera reunión se concentró en la discusión de aspectos generales de los temas bajo responsabilidad de cada subgrupo, en un intento de comprender los respectivos regímenes comerciales. Las delegaciones intercambiaron información acerca de diferentes temas como la PAC, ampliación europea, incorporación de Chile y Bolivia al MERCOSUR o los acuerdos comerciales firmados por cada uno de los bloques bilateralmente. Dado que toda la información intercambiada en el período previo al encuentro no pudo ser totalmente analizada y procesada por los subgrupos, y que nuevos requerimientos de información surgieron a lo largo de la reunión, se decidió dar continuidad a este proceso.

Respecto a los objetivos específicos de la negociación comercial, el MERCOSUR presentó su propuesta al respecto. La UE deberá analizar dicha propuesta y presentar la suya antes de la realización del encuentro próximo de noviembre. La UE por su parte entregó a la delegación del MERCOSUR una lista con aspectos identificados como barreras comerciales no arancelarias, debiendo el MERCOSUR proveer la información requerida al respecto hasta fines de julio. Los Grupos definieron además la agenda de la próxima ronda de negociaciones, que consistirá básicamente en la continuidad del intercambio de información, la definición de los objetivos específicos de la liberalización comercial y la identificación de barreras no arancelarias al comercio.

El calendario inmediato quedó fijado de la siguiente forma:

- hasta fines de junio se intercambiarían listas de expertos en cada bloque, a fin de facilitar el requerimiento de información por ambas partes;
- hasta el 31 de julio cada bloque presentará los requerimientos de información identificados durante la segunda ronda de negociaciones, analizará la información que le fuera remitida hasta el momento y podrá plantear preguntas en relación a la información suministrada;
- hasta el 30 de setiembre las dos partes remitirán la información requerida para responder a las preguntas planteadas. La UE deberá además entregar una propuesta de objetivos comerciales específicos de la negociación.

## 6. LOS DESAFÍOS DE UNA ASOCIACIÓN

Las dificultades surgidas tanto dentro de la UE para aprobar el mandato de negociación con el MERCOSUR, como en el seno del Comité Birregional de Negociación respecto a la estructura y amplitud de las negociaciones, ponen al descubierto la existencia de diferencias importantes entre la UE y el MERCOSUR respecto al alcance de un supuesto acuerdo de asociación. Aunque es evidente el interés de las dos regiones en profundizar y ampliar los vínculos que las unen, es también innegable que una serie de factores en la agenda de ambos bloques determinan diferencias importantes en las respectivas estructuras de intereses puestas de manifiesto en la presente negociación. La reforma de la PAC, la incorporación de los países de Europa del Este y la coordinación de una política exterior y de seguridad común (PESC) en el caso europeo, y la situación interna del proceso de integración y las perspectivas de ampliación en el caso del MERCOSUR, son aspectos que influirán en los márgenes de acción de ambos bloques.

**El problema agrícola.** El comercio agrícola constituirá muy probablemente el punto más conflictivo de la agenda de negociaciones por realizarse. Para el *lobby* agrícola europeo, la negociación de un ALC con el MERCOSUR pondría en peligro la PAC al permitir el acceso de la producción más competitiva del bloque latinoamericano. Es en el sector agrícola y pesquero en donde se concentra un alto porcentaje de las exportaciones del MERCOSUR (50% aproximadamente) y en los cuales -a diferencia de lo que ocurre

con otros rubros de la balanza comercial- la UE registra un elevado déficit comercial. Los opositores a una negociación rápida del acuerdo comercial con el MERCOSUR han argumentado que un acuerdo de tal género provocaría entre 5.300 y 14.300 millones de euros anuales adicionales para compensar a los agricultores europeos por las pérdidas ocasionadas por la competencia latinoamericana.

Con referencia al comercio agrícola entre la UE y el MERCOSUR y a la repercusión de una liberalización de ese sector, cabe señalar sin embargo que:

- Del total de las exportaciones del MERCOSUR a la UE sólo un 14% es considerado como sensible, y apenas el 2% tendría efectos negativos para la UE en lo que se refiere a afectar sus cuotas de mercado.
- El MERCOSUR tiene ya una penetración importante en algunos rubros como proveedor extra-comunitario: en 1998, los países del MERCOSUR proveyeron el 66,7% del total de las importaciones extra-comunitarias de carne bovina fresca y congelada, el 51,4% de los zumos de frutas, 43,4% del maíz (sin moler), el 47,7% del pienso para animales y el 41,6% de semillas y frutas oleaginosas.
- La firma de cualquier acuerdo comercial implicaría necesariamente la consideración de importantes períodos de transición, de modo tal de preparar el mercado interno para una nueva situación de competencia. De este modo, el efecto de un acuerdo se vería seguramente amortiguado.

Cabe considerar que más allá de la firma o no de un acuerdo de liberalización, la tendencia general de la PAC es a reducir su peso en el presupuesto comunitario. Existe en el ámbito europeo una creciente presión para eliminar mecanismos que distorsionan el mercado agrícola y aumentar, en cambio, las subvenciones directas al productor. El 48% del presupuesto comunitario que hoy representa la PAC, es notablemente inferior a lo que representaba en los años ochenta (70%). La importancia deberá reducirse aún más en el futuro, en función de los criterios aprobados con la Agenda 2000, en donde entre otras cosas se reafirmó la necesidad de disminuir los precios de intervención en productos tales como cereales, carne o azúcar.

Sin embargo, aunque la tendencia a largo plazo reducirá la importancia de la PAC parece claro que, tal como lo expresara la propia delegación negociadora europea ante el MERCOSUR, la defensa de los intereses de los agricultores europeos es un objetivo importante en las negociaciones. El mismo hecho de continuar con la reforma interna de la PAC hace necesario para los negociadores europeos mantener una actitud cautelosa en lo referente a la apertura del mercado agrícola, con el objeto de no aumentar la conflictividad de un tema ya de por sí delicado.

**La incorporación de nuevos miembros a la UE.** Las negociaciones de la UE con los así denominados "candidatos" continuarán concentrando gran parte de los esfuerzos internos de la Unión, con efecto indirecto para el MERCOSUR. Las negociaciones abiertas el 30 de marzo de 1998 con Chipre, Estonia, Hungría, Polonia, República Checa y Eslovenia obligarán a la UE a adaptar su estructura institucional a un mayor número de miembros. Existen una serie de temas, como la ponderación de los votos en el seno del Consejo de Ministros o el número de integrantes de la Comisión, que aún están pendientes de solución y despiertan amplios debates dentro y fuera de las instituciones de la Unión.

La incorporación de nuevos países tendrá, sin embargo, no sólo implicaciones a nivel institucional. La ampliación no estará tampoco exenta de consecuencias para la PAC, puesto que la estructura productiva de los futuros nuevos integrantes de la Unión es para una parte importante de ellos esencialmente agrícola. Es por ello que los candidatos también disfrutarán de asistencia económica específica para el sector agrícola como parte de las acciones de pre-acceso. Esta ayuda se canaliza fundamentalmente a través del Programa SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*), que proporcionará un apoyo anual de 520 millones de euros para distribuir entre Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Polonia, Rumania, Eslovenia y Eslovaquia. Considerando estos hechos es lógico

suponer que, de concretarse la incorporación, se ampliaría el número de países partidarios de una continuidad de la PAC.

**La Política Exterior y de Seguridad Común.** La firma de un acuerdo con el MERCOSUR y Chile constituirá para la UE una prueba de su capacidad de formular con coherencia una posición común en materia de política exterior, y de redefinir su papel como actor global. En la medida en que los intereses puntuales que presionan por el retraso de las negociaciones en algunos sectores particularmente rígidos -como el agrícola- puedan ser compatibilizados con aquellos partidarios de una rápida negociación que permita la apertura de mercados prometedores para el lado europeo -como el de manufacturas y servicios- la UE tendrá más posibilidades de perfilarse como actor internacional unívoco y coherente. En este sentido el mantenimiento de una línea de acción coherente con los intereses europeos en la subregión constituye un importante desafío para la PESC. Sin embargo, las diferencias internas recientes dentro de la burocracia europea respecto de las esferas de competencia en política exterior dan cuenta de la existencia de ciertas dificultades de coordinación.

**El avance en el proceso de integración.** Pese a los progresos reconocidos al MERCOSUR en lo que hace al proceso de integración, no faltan las opiniones críticas que señalan que el bloque no es más que una unión aduanera incompleta con aspiraciones de mercado común. Los problemas que persisten todavía en materia comercial entre los miembros principales del bloque dan cuenta del camino que aún resta por recorrer. En ese sentido, los conflictos producidos a lo largo del año pasado entre Argentina y Brasil no hicieron sino poner en evidencia las deficiencias en materia institucional y la carencia de instrumentos efectivos para procesar este tipo de divergencias. Igualmente, las dificultades planteadas por Uruguay y Paraguay respecto a la aceptación de un régimen común para el sector automotor, una vez que los dos socios principales lograran alcanzar un acuerdo el pasado 23 de marzo, dan cuenta de los inconvenientes existentes para perfeccionar la unión aduanera.

Estos ejemplos dejan entrever las limitaciones que el MERCOSUR tiene para compatibilizar los intereses de todos sus miembros y presentarse como un actor sólido y coherente frente al resto de la comunidad internacional. Del incremento de su capacidad para avanzar en los diferentes aspectos técnicos y concretos de la integración dependerá en gran medida la percepción que la UE tenga del bloque como socio comercial atractivo. Más específicamente, la presentación sólida y la defensa técnicamente fundamentada de su posición influirán seguramente de modo decisivo en el resultado de las negociaciones.

## **7. LAS PERSPECTIVAS DE UN ACUERDO**

El avance de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR-Chile continuará siendo complicado, dado que la serie de factores que hasta ahora han determinado la existencia de diferencias entre ambos bloques respecto a la amplitud de la liberalización difícilmente se modificarán a corto plazo. Una negociación rápida requeriría un cambio radical en las posturas de los negociadores, algo bastante poco probable dado el carácter estructural de los condicionantes que hasta el momento han influido en la definición de las respectivas estrategias de relacionamiento externo. Ni los procesos que está llevando a cabo el MERCOSUR, ni aquéllos que afectan a la UE podrán previsiblemente variar su rumbo de manera sustancial en el futuro inmediato como para alterar el ritmo hasta el momento observado en la negociación.

Sin embargo, por estas mismas razones también es factible predecir que los intereses recíprocos que hasta el momento han constituido el móvil de cada bloque para iniciar las negociaciones continuarán siendo fuerzas a favor de la profundización de la relación birregional. El que incluso en un contexto internacional poco favorable, enturbiado por la serie de conflictos que desequilibraron la situación interna en el MERCOSUR, ambos bloques hayan podido poner en marcha las negociaciones, es en sí un hecho prometedor. Ambas partes han demostrado con creces, y a pesar de las diferencias de intereses que las separan, la voluntad

política para dar un salto cualitativo en la relación que las une. Esta voluntad influirá seguramente en la continuidad del proceso negociador.

Algunos factores, tales como la evolución económica general de la región, el éxito de las inversiones europeas en el MERCOSUR, la creación de redes de interés favorables a la liberalización y la evolución del proceso de integración en el MERCOSUR tendrán posiblemente una especial influencia en el desarrollo de las presentes negociaciones:

- Las **expectativas de recuperación del crecimiento económico** en la región para este año aumentarán la importancia de una alianza estratégica con el MERCOSUR para ciertos sectores, notablemente aquellos como el bancario, de telecomunicaciones, energético y de servicios en general. Dado que los pronósticos de crecimiento para los países del MERCOSUR y Chile superan el 3% para este año, y que las expectativas para el año próximo son de que esta tendencia se consolide, la región tenderá a aumentar su atractivo como socio comercial y destino de inversiones. Es de esperar que a medio plazo los mercados emergentes también mantendrán el atractivo para los inversores europeos, puesto que un crecimiento positivo tendería a mejorar los beneficios de empresas que operan en el área, sobre todo vía reducción de riesgos cambiarios. De este modo se favorecería la entrada de inversiones extranjeras. Por otro lado, la mejora en las perspectivas para empresas exportadoras a partir de una estabilización general de los mercados, aumentaría posiblemente el incentivo para redistribuir geográficamente la producción de empresas europeas que operan en el bloque y, en aquellas que aún no lo hacen, para analizar más de cerca las oportunidades de negocios existentes. La consolidación de estas tendencias positivas contribuirá, por ende, a fortalecer indirectamente las posiciones favorables a alcanzar un acuerdo entre los dos bloques a medio plazo.
- En lo que respecta a las **inversiones**, los datos recientes que dan cuenta del atractivo que los países del MERCOSUR han tenido para la inversión europea, indican la continuidad de una tendencia iniciada tiempo atrás. Según cifras preliminares de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), Brasil ha continuado siendo en 1999 el principal foco de inversión extranjera directa (IED) en América Latina con un monto anual captado de US\$ 31.000 millones. Argentina, por otro lado, superó a México alcanzando el segundo lugar como destino de IED con US\$ 21.000 millones. La venta de la empresa petrolífera argentina Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) a la española Repsol por más de US\$ 13.000 millones, así como las diferentes fusiones y adquisiciones -donde también fueron sobre todo empresas españolas las protagonistas- fueron los principales factores que determinaron esta evolución. El bloque en su totalidad habría atraído, según esta fuente, la impresionante cifra de US\$ 52.200 millones, es decir, casi el 70% del total de IED ingresada en los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Futuras privatizaciones en el sector bancario, energético y telefónico en Argentina (Banco Nación, Banco Hipotecario Nacional) y Brasil (Banespa, Cemar), ofrecerán posiblemente otras ocasiones para una nueva participación europea.
- Respecto a la constitución de redes de **intereses favorables a una negociación flexible** de la liberalización, será fundamental tanto el papel del sector privado de ambos bloques, como la consolidación de alianzas estratégicas intrabloques, dado que esto reforzará el grupo de partidarios activos de una negociación amplia. Un ejemplo de las posibilidades de interacción de la sociedad civil en favor de la liberalización comercial amplia lo constituye el Foro Empresarial Europa-MERCOSUR (MEBF). Las reuniones celebradas hasta el momento por el Foro han puesto de relieve la existencia de un amplio sector de empresas partidarias de una liberalización sin restricción y de un refuerzo de las relaciones comerciales entre los bloques a partir de la firma de un acuerdo de libre comercio. El impulso de las negociaciones UE-MERCOSUR constituye el objetivo primordial del Foro, entendiendo que un acuerdo de asociación birregional ayudaría a alcanzar objetivos tales como el logro de un ambiente estable para las inversiones, la facilitación del acceso al mercado y la liberalización del sector servicios.

El efecto real de la iniciativa del MEBF dependerá, sin embargo, de que éste sea capaz de presentar aportes sólidamente fundamentados respecto a puntos concretos de la agenda de negociación. En ese sentido, será determinante para su influencia en el proceso de negociaciones la contribución que puedan realizar los diferentes grupos de trabajo constituidos en su seno acerca de aquellos puntos que han sido identificados como significativos para la relación birregional.

- En cuanto a la **consolidación del MERCOSUR**, cabe destacar que la capacidad de coordinar posiciones y esbozar propuestas pragmáticas y concretas será determinante para el resultado que el MERCOSUR obtenga de las negociaciones. El bloque, que ha vivido el año pasado uno de sus momentos más críticos en virtud de los conflictos comerciales planteados entre Argentina y Brasil, deberá mostrar su aptitud para presentar una postura armónica y sólida en sus negociaciones con la UE. Esta capacidad se verá obviamente favorecida en la medida en que el proceso de integración dentro del bloque avance. En este sentido, el acuerdo alcanzado el 23 de marzo de 2000 entre Argentina y Brasil sobre el régimen automotor, uno de los puntos tradicionalmente más conflictivos de la relación entre los dos países, constituye un antecedente positivo. Sin embargo, la imposibilidad de que este acuerdo fuera aceptado por la totalidad de los miembros en la última reunión cumbre celebrada en Buenos Aires el 30 de junio pasado, pone de manifiesto la extrema dependencia que el proceso de integración tiene de la voluntad política que muestren sus miembros. Del mismo modo, si bien las perspectivas de ampliación del MERCOSUR mediante la incorporación de Chile aumentarían el peso relativo atribuido al bloque en un acuerdo de asociación, las discusiones de las acciones necesarias para que esto se concrete hechas durante la última cumbre Presidencial pone de manifiesto el largo camino que las partes aún deben recorrer para alcanzar este objetivo.

Para la UE, algunas observaciones respecto a la evolución del comercio birregional podrían resultar algo inquietantes y por ello apoyar la negociación equilibrada de un acuerdo:

- Aunque la UE ha incrementado en términos absolutos su participación en el volumen de las exportaciones hacia MERCOSUR, la participación porcentual sólo se ha modificado levemente (la UE tenía el 27% del total de las importaciones del MERCOSUR en 1994 y 27,6% en 1998). En términos relativos su presencia en el mercado ha disminuido en beneficio de EE.UU. (que pasó en ese mismo período de tener el 20,3% del total de las importaciones del MERCOSUR al 21,6% en 1998). La participación europea se habría, en principio, reducido especialmente en rubros como productos alimenticios, maquinaria, equipos de transporte e informática, plásticos y productos químicos. En ese contexto la posibilidad de que el MERCOSUR avance más rápidamente con EE.UU. en sus conversaciones para la creación de una zona de libre comercio hemisférica adquiere una cierta importancia estratégica.
- Si bien las exportaciones desde la UE hacia el MERCOSUR en general han experimentado un crecimiento constante, éste dista mucho de compararse con el crecimiento registrado por las importaciones intrabloque en este mismo período. Así, entre 1994 y 1998 las importaciones de origen europeo crecieron a un promedio del 13,2% anual, mientras las importaciones intrabloque aumentaron entre estos mismos años a razón de un 15% anual.

Para la UE existen en este sentido algunos antecedentes que validan la necesidad de negociar un acuerdo de asociación con el MERCOSUR. La experiencia registrada en la relación comercial con México, con quien a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la consiguiente reducción de cuotas de mercado, se hizo imperativo negociar un acuerdo comercial que permitiese recuperar en parte la posición perdida y enfocar nuevamente la estrategia de penetración en el mercado norteamericano. No obstante ello, es verdad que la negociación con México fue menos conflictiva dada la menor sensibilidad del comercio interregional, por lo que no se invalida la posición europea reticente a la firma de un acuerdo similar con el MERCOSUR. Estas negociaciones pueden servir, sin embargo, de referencia para las partes en lo que respecta a lograr un acuerdo equilibrado con transacciones en las áreas de interés respectivo de modo tal de alcanzar un beneficio neto mutuo.

En función de todos los factores mencionados con influencia en el proceso de negociación, es factible prever un avance lento de las conversaciones. El ritmo de ellas está no obstante condicionado tanto por la capacidad de flexibilización de las posturas negociadoras de ambos bloques, como por la posibilidad de aplicar conocimientos y resultados extraídos de procesos anteriores similares de negociación. En la medida en que los negociadores puedan y sepan aprovechar las oportunidades de avance en aquellos sectores en donde la conflictividad es menor, las negociaciones podrían acelerar su ritmo. El ALC firmado por México y la UE constituirá en ese sentido un precedente importante para los negociadores en lo que hace a las posibilidades de transacción. El acuerdo alcanzado por la UE con México respecto a una liberalización en dos etapas del ingreso de los productos industriales comunitarios y a la liberalización parcial (62%) del comercio de productos agrícolas (con 10 años de transición) son sólo algunos ejemplos del compromiso alcanzable a partir de posiciones divergentes.

Dadas las diferencias en la parte europea hasta el momento perceptibles en lo que hace a la amplitud de la liberalización comercial, es de prever que se negocien períodos de adaptación largos para los sectores sensibles. El interés manifiesto de parte de los negociadores europeos en proteger los intereses agrícolas y evitar daños masivos al sector por la entrada en vigencia de un acuerdo con el MERCOSUR, implicará casi con seguridad la exigencia de períodos de transición lo suficientemente generosos para estos sectores, como para permitir una adaptación a las condiciones resultantes de una competencia con importaciones del MERCOSUR. Es probable que en los casos más sensibles se negocie incluso una excepción, y que en general se introduzcan algún tipo de salvaguardias que permitan retroceder en la apertura en la medida en que se comprueben daños concretos para los sectores afectados.

Del mismo modo es probable que el MERCOSUR intente mantener los aranceles relativamente altos para aquellos bienes considerados sensibles y en donde la competencia europea hasta el momento bajo control ponga en peligro la producción nacional. Es posible que se aspire por parte del MERCOSUR a la implantación de algún tipo de paraguas para aquellos bienes considerados sensibles dentro del sector de servicios o productos industriales. Esa exigencia es particularmente esperable por parte de Brasil, cuyos intereses en la protección de su industria manufacturera -la cual posee una importante participación en las exportaciones y por ende tiene un porcentaje de protección efectiva superior al de otros miembros del bloque- son mayores.

Así pues, aunque algunos elementos como el interés del MERCOSUR en la liberalización del sector agrícola y los obstáculos que esto plantea por parte europea constituyen sin lugar a dudas factores condicionantes de la agilidad y fluidez de las negociaciones, es también innegable que una serie de argumentos apoya para cada una de las partes involucradas el objetivo de avanzar en la negociación. Aún cuando estos factores preanuncian negociaciones largas y posiblemente complicadas, todavía parece factible albergar expectativas de que dichas negociaciones puedan ser concluidas antes de finalizar el presente quinquenio. Esto será posiblemente más factible en caso de generarse una competencia más directa entre las negociaciones UE-MERCOSUR y otros procesos de liberalización regional alternativos como el ALCA. En cuanto a la amplitud de la liberalización que consiga pactarse, esta dependerá fundamentalmente de que ambas partes puedan liberarse de las presiones que pugnan por restringir la amplitud del entendimiento y de que las consideraciones estratégicas respecto a la importancia de potenciar las oportunidades mutuas de negocios existentes puedan ser priorizadas frente a análisis coyunturales.

La firma de un ALC entre la UE y el MERCOSUR constituye ante todo un desafío para ambos bloques. La concreción de un proceso de asociación implicará vencer una serie de condicionantes tanto estructurales como coyunturales y aceptar el reto de comenzar una forma cualitativamente diferente de relacionamiento birregional. Un acuerdo de libre comercio entre ambos bloques tendrá, sin embargo, consecuencias no sólo a nivel birregional. Un ALC entre la UE y el MERCOSUR tendrá también un efecto importante en los mismos cimientos del sistema global, puesto que ambos bloques se presentarán más estrechamente unidos en cuestiones políticas, económicas y de cooperación que superan los meros límites birregionales.