

PERÍODO 2000-2001

Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores)

Intal

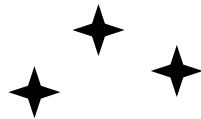
Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - INTAL

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Año 6. Informe MERCOSUR N° 7



Intat

*Informe MERCOSUR
Año 6 - Número 7*



INFORME

MERCOSUR

PERÍODO 2000-2001

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 C1035ADB 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, 2001. 96 páginas.
Informe N° 7. Período 2000-2001.

I.S.B.N. 950-738-116-3

US\$ 15,00

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

La Serie Informes Subregionales de Integración, a la cual pertenece el 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° 7, abarcando el segundo semestre de 2000 y el primer semestre de 2001, ha sido preparado por el Dr. João Bosco M. Machado, profesor del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) e investigador de la Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX), con la colaboración del Sr. Ricardo A. Markwald, Director de la FUNCEX, Río de Janeiro, Brasil.

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. <i>IMPASSE EN EL MERCOSUR</i>	1
Cuestiones de naturaleza política y económica	1
Cuestiones de naturaleza legal e institucional	6
CAPITULO II. TENDENCIAS MACROECONOMICAS	9
El escenario internacional	9
El escenario subregional	12
Evolución económica reciente en los Estados Miembros	15
CAPITULO III. COMERCIO E INVERSION EXTRANJERA DIRECTA	29
Evolución reciente del comercio exterior en el MERCOSUR	29
<i>El escenario regional</i>	29
<i>Evolución del comercio exterior en los países del MERCOSUR</i>	30
Competitividad industrial en Argentina y Brasil	32
Evolución de la inversión extranjera directa	33
<i>El contexto global</i>	33
<i>La evolución reciente de la IED en el MERCOSUR</i>	34
Comercio intraindustrial en el MERCOSUR	37
CAPITULO IV. LA AGENDA DE NEGOCIACIONES INTERNAS	39
La revisión del Arancel Externo Común	41
La agenda de relanzamiento y el perfeccionamiento de la Unión Aduanera	42
Régimen automotor común	45
Barreras al comercio intrasubregional	48

CAPITULO V. LA AGENDA DE NEGOCIACIONES EXTERNAS	53
El Area de Libre Comercio de las Américas	53
MERCOSUR - Unión Europea	57
MERCOSUR - Comunidad Andina	61
MERCOSUR - México	62
MERCOSUR - Chile	64
CAPITULO VI. INTEGRACION Y DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA FISICA	67
Sistema de transportes	69
Sector de energía	72
BIBLIOGRAFIA	

RESUMEN EJECUTIVO

Impasses en el MERCOSUR

Pese a las manifestaciones gubernamentales en el sentido que el MERCOSUR continuará desempeñando en los próximos años un rol protagónico en la estrategia de inserción internacional de los países miembros, lo que se constata actualmente es una pérdida de funcionalidad del proceso. Es evidente que la presente crisis está lejos de ser superada. También es imprescindible resaltar que las enormes dificultades enfrentadas por el MERCOSUR no se deben sólo a los cambios en las condiciones de competitividad generados por la devaluación de la moneda brasileña o por la fragilidad económica argentina. Hay, sin duda, diversas cuestiones e *impasses* de mayor envergadura que entran en juego y amenazan el futuro del proyecto de integración.

El *impasse* tiene, en primer lugar, una clara dimensión política, que puede colocarse en términos muy simples: el MERCOSUR no constituye, ni para Brasil, ni tampoco para Argentina, la única estrategia posible de inserción de sus economías en el escenario internacional. Efectivamente, mientras se insiste en proclamar el MERCOSUR como una genuina "política de Estado", ambos países contemplan opciones y estrategias alternativas, no necesariamente convergentes. En momentos de crisis, estas alternativas se presentan, obviamente, de forma más nítida y concreta. No obstante, sería ingenuo creer que ellas responden a simples desaveniencias de carácter coyuntural. Por el contrario, la existencia de estrategias alternativas al proyecto de integración subregional es el resultado de factores más permanentes, de cuño estructural, como el tamaño de país, las características de la estructura productiva y, en última instancia, la historia.

Brasil dispone de por lo menos dos opciones alternativas bastante concretas: la primera, buscar insertarse en el mundo de forma autónoma; la segunda, intentar promover una alianza estratégica con los países de su entorno, con el objetivo de consolidar su liderazgo en la región y garantizar una mayor proyección del país en el escenario internacional. Sin embargo, esa última alternativa está sujeta a los siguientes condicionantes: (i) el liderazgo debe contemplar un espacio más amplio que el MERCOSUR, preferentemente el espacio sudamericano; (ii) los costos resultantes del ejercicio de ese liderazgo deben ser bajos; y (iii) se debe preservar un grado razonable de autonomía de la política externa del país.

La opción de una inserción autónoma en el mundo expresa una visión sobre el interés nacional que nunca ha dejado de estar presente en el paradigma de política externa del país. En efecto, Brasil siempre creyó que el tamaño de su población, la extensión de su territorio, la complejidad de su estructura industrial y la importancia de su producto interno bruto (PIB) constituyen credenciales suficientes para jugar un papel protagónico en el escenario internacional.

Por otro lado, la estrategia basada en la promoción del liderazgo brasileño en América del Sur también debe ser considerada como una alternativa al proyecto de integración subregional. Ella no excluye el MERCOSUR, puede (y debe) ser concomitante con este proceso, pero, sin duda, impone desafíos y acciones diferenciados. En el marco de esta alternativa la preservación del MERCOSUR constituye, de hecho, una condición necesaria pero no suficiente, pues sin la adhesión de los demás países de América del Sur los incentivos para profundizar el esquema subregional son débiles. No se trata, por lo tanto, de una estrategia de política externa incremental que, partiendo de un "núcleo duro", logre progresar en base a círculos concéntricos. Es el círculo externo que condiciona el interno, y no viceversa. De ahí la baja predisposición para consolidar ese núcleo y la nítida preferencia por el ejercicio de un liderazgo de carácter más informal, de bajo costo y poco intensivo en reglas e instituciones.

Argentina, del mismo modo que Brasil, también contempla como proyecto estratégico alternativo al MERCOSUR la posibilidad de una inserción autónoma en la economía mundial. La opción, en ese caso, poco difiere de la estrategia ya adoptada por Chile, una economía que dispone de una base industrial mucho

más estrecha y cuyo tamaño es de tres a cuatro veces menor que la de Argentina: (i) reducir costos de importación; (ii) promover la especialización en grupos limitados de sectores; (iii) explorar nichos de mercado que demanden uso intensivo de mano de obra calificada; (iv) firmar acuerdos de libre comercio con el mayor número de socios posible; y (v) intentar preservar un acceso preferencial al mercado brasileño, con vistas a aumentar la atractividad del país y facilitar la captación de flujos de inversión extranjera directa.

Si la estrategia brasileña de inserción autónoma en el mundo puede ser cuestionada por el exceso de confianza en las reales posibilidades del país, la estrategia argentina podría pecar por el vicio opuesto: ella subestima las potencialidades de su economía, poniendo en duda la capacidad de garantizar el equilibrio de las cuentas externas y promover el pleno empleo doméstico.

El *impasse* en el MERCOSUR tiene, por otro lado, una dimensión institucional. El proyecto de integración padecería, sin duda, de un déficit en esta área. Este es un diagnóstico sobre el que existe consenso y que suscita poca controversia. Sin embargo, la relevancia del problema, sus implicaciones para el futuro del MERCOSUR, cuáles serían los socios beneficiados y cuáles los perjudicados, así como cuáles las soluciones a ser adoptadas son temas en los que prevalecen desacuerdos.

Tres son los problemas relevantes: (i) las normas sancionadas por los organismos del MERCOSUR no constituyen derecho comunitario *strictu sensu*, sino apenas derecho internacional en el sentido clásico, requiriendo, por lo tanto, su previa incorporación al ordenamiento interno de los países miembros a través de procedimientos definidos por las normas constitucionales o legales vigentes en cada uno de ellos; (ii) el MERCOSUR no dispone de un sistema eficaz de solución de controversias y carece de cualquier organismo jurídico con capacidad para interpretar y aplicar los acuerdos; y (iii) los organismos creados por el MERCOSUR son todos de carácter intergubernamental y, por lo tanto, de naturaleza esencialmente política, implicando una análoga mecánica de negociación tanto para asuntos políticos como técnicos, con una obvia influencia de los primeros para la resolución de estos últimos.

De acuerdo con la opinión de destacados especialistas, uno de los problemas más graves es la naturaleza esencialmente política de los organismos del MERCOSUR y la inexistencia de organismos permanentes de carácter técnico. Las instituciones del MERCOSUR son integradas por funcionarios, no necesariamente permanentes, designados por sus respectivos gobiernos. La interacción en los organismos decisivos ocurre *a posteriori*, luego que cada país haya filtrado y ecuacionado sus intereses domésticos, de modo que cada gobierno llega a la mesa de negociaciones invocando intereses particulares, que pueden ser contrarios a los de la Unión Aduanera. Se afectaría, por lo tanto, la visión estratégica, dado que no hay quien abogue en pos del interés común, o sea, del interés del MERCOSUR.

El déficit legal e institucional preocupa, pues genera conflictos, agrava las incertidumbres y posterga la resolución de los problemas. Consonante al punto de vista de Paraguay y Uruguay, la inexistencia de normas o el predominio de normas "laxas" tiende a favorecer a los socios mayores, como resultado de su mayor capacidad para imponer o prorrogar la solución de los conflictos. Del punto de vista de estos últimos, notablemente Brasil, se critica el actual sistema de decisión basado en el consenso, pues conduce a la ficción de la igualdad entre los socios y concede a los países menores un poder excesivo. No obstante, prevalece la negativa de considerar cualquier propuesta que contemple la resolución de ciertas cuestiones por mayoría calificada, dado que eso llevaría a la discusión de la espinosa y presumiblemente insoluble cuestión de la distribución del *voting power* entre los países miembros.

Pese a las observaciones precedentes, es obvio que existe un amplio espacio para la introducción de cambios en el actual armazón institucional y legal del MERCOSUR. Dentro de las sugerencias ya presentadas se destacan: (i) la creación de comités técnicos; (ii) la institución de un Tribunal Arbitral dotado de mayor independencia y que conceda una cierta estabilidad a sus miembros o, alternativamente, la creación de un

organismo jurídico con capacidad para interpretar los acuerdos, responder a consultas y orientar a los tribunales nacionales en la aplicación del derecho emanado de las normas del MERCOSUR; (iii) el establecimiento de plazos o de procedimientos tipo *fast track* para la incorporación de las normas a los ordenamientos jurídicos nacionales; y (iv) la creación de un organismo común de defensa de la competencia.

Estos cambios, así como muchos otros que también han sido sugeridos, podrían implementarse en un plazo relativamente corto, con enorme beneficio para la calidad institucional del MERCOSUR. La mayor parte de estas iniciativas siquiera toca la "cuestión" de la supranacionalidad. Aun así, no se observa demasiado énfasis en la discusión institucional.

Es difícil creer que el MERCOSUR tenga posibilidades reales de promover avances en el proceso de integración sin cuidar del fortalecimiento de sus instituciones. Sin embargo, iniciativas en esta dirección no prosperarán ante la ausencia de un efectivo compromiso estratégico de los socios con el proyecto de integración. En este sentido, el déficit institucional del MERCOSUR puede no ser la principal causa del actual *impasse*, sino que constituye uno de sus síntomas más reveladores.

Tendencias macroeconómicas

Las perspectivas actuales sobre la evolución de la economía mundial, en el corto plazo, son pesimistas. El círculo virtuoso experimentado durante gran parte de la década de los años noventa, caracterizado por aumentos sostenidos de la productividad, elevadas inversiones en tecnología, fácil acceso al financiamiento externo y mercados bursátiles en alta, se ha revertido. Aunque todavía no se haya configurado un escenario de *hard landing* para la economía norteamericana, la desaceleración del nivel de actividad en EE.UU. parece haber detonado un proceso de reducción sincronizada de la producción a nivel mundial, acompañada de una caída brusca de los flujos de comercio.

El único elemento alentador a destacarse en la actual coyuntura internacional, está dado por el buen comportamiento de los índices de inflación en la mayor parte de las regiones del mundo. Considerando que el escenario actual es el resultado de una contracción del nivel de la actividad promovido por un *shock* de demanda, hay espacio para la implementación de políticas monetarias activas, a ejemplo de la que está siendo adoptada por la autoridad monetaria en EE.UU. La expansión de la demanda interna en los países que enfrentan actualmente un cuadro de retracción en el nivel de actividad doméstico es fundamental, principalmente en una coyuntura en la que la economía mundial carece de un *buyer of last resort*, papel que venía siendo desempeñado por la economía norteamericana hasta hace pocos meses atrás.

En lo que respecta al panorama subregional, el trienio 1999-2001 quedará registrado como una de las peores etapas en la historia del MERCOSUR. Delimitado, por un lado, por la crisis externa brasileña que comenzó a configurarse a fines de 1998 y culminó con la devaluación cambiaria a inicios de 1999, y por otro, por la crisis argentina, cuyo agravamiento se remite a fines de 2000, el período muestra un nítido deterioro de los indicadores macroeconómicos de la subregión.

El deterioro del cuadro subregional es el resultado de una conjunción de factores negativos, destacándose los siguientes: (i) la devaluación de la tasa de cambio en Brasil, que promovió una modificación significativa en las condiciones de competitividad intrabloque; (ii) la declinación de los términos de intercambio, que redujo, aunque de forma desigual, el ingreso de exportación de los cuatro países del MERCOSUR; y (iii) el aumento en la percepción del riesgo comprendido en el financiamiento a los mercados emergentes, resultando en un aumento del costo y reducción de la oferta de recursos externos a los países de la región.

En los últimos tres años, las interdependencias subregionales han funcionado, pero sólo en el sentido negativo. Efectivamente, la expansión de la actividad económica y el incremento de las importaciones en

la principal economía del MERCOSUR trajeron poco o ningún beneficio a los demás miembros del bloque, al paso que la crisis cambiaria brasileña, en 1999, y la crisis argentina, a partir de fines de 2000, diseminaron sus efectos negativos en los demás países de la subregión, pues generaron incertidumbres, alimentaron expectativas pesimistas, tornaron más severas las condiciones para el financiamiento externo y condicionaron la adopción de políticas más restrictivas en los países de su entorno, con evidente perjuicio para el crecimiento de la subregión.

Comercio e inversión extranjera directa

La crisis asiática introdujo un cambio en el panorama del comercio externo del MERCOSUR. Entre 1997 y 2000, el déficit comercial de la subregión con el resto del mundo fue nulo. Más precisamente, el desequilibrio comercial del bloque, que había alcanzado US\$ 16.050 millones en 1997, se transformó en un tímido superávit, poco superior a los US\$ 100 millones, en 2000. El peso del ajuste cayó sobre las importaciones, que declinaron US\$ 12.000 millones, mientras que las exportaciones aumentaron US\$ 4.100 millones en el mismo período.

En rigor, el proceso de ajuste podría haber salvaguardado el comercio intrasubregional. De hecho, fue lo que pasó tanto en 1998 como en 2000, cuando el MERCOSUR consiguió, primero reducir y luego eliminar su desequilibrio externo con el resto del mundo, mientras que el comercio intrabloque permanecía estable o hasta se expandía. Sin embargo, en 1999 la reducción del déficit externo del MERCOSUR fue seguida de una dramática caída de los flujos intrazona, todavía no revertida íntegramente.

El cambio de las condiciones de competitividad intrabloque, promovidas por la devaluación cambiaria brasileña a inicios de 1999, contribuyó decisivamente para el decrecimiento del comercio intrazona. El impacto de ese evento no fue meramente circunstancial, pues sus efectos se mostraron duraderos. Los datos relativos al comercio intrasubregional del primer semestre de 2001 confirman esa percepción: el intercambio comercial entre los miembros del bloque permanece estancado, mientras que el comercio extrazona crece en ambos sentidos.

El hecho más relevante del primer semestre de 2001 fue el incremento de las importaciones brasileñas, que presentan una expansión muy vigorosa de las compras extrasubregionales (16,1%), mientras que la demanda de los productos intrazona aumentó a una tasa bastante inferior (3,7%).

Las perspectivas para la evolución del comercio subregional en 2001 son poco alentadoras. El intercambio comercial entre los países miembros permanecería estancado o, lo que es más probable, disminuiría.

La divulgación preliminar de la estimación de los flujos de inversión extranjera directa (IED) para 2000 confirma la aparición de un cambio significativo en el patrón de evolución de estos flujos, luego de la crisis asiática de 1997. De hecho, en los últimos tres años se verifica una creciente concentración en el destino de las inversiones extranjeras en beneficio de los países industrializados, de modo que la participación de los países en desarrollo como receptores de IED se redujo a menos de la mitad, comparativamente a la participación que prevalecía a mediados de la década de los años noventa.

En 2000, son los países latinoamericanos y ya no más los asiáticos los responsables por la pérdida de participación de los países en desarrollo en los flujos de IED. La caída de las inversiones extranjeras en América Latina se concentró en Argentina y en Chile, países donde el proceso de fusiones y adquisiciones fue particularmente intenso en 1999.

De hecho, la privatización de activos públicos en los países del MERCOSUR seguida de frecuentes reestructuraciones y cambios en el control accionario de las empresas y servicios recientemente transferidos

a la iniciativa privada, proceso que contó con la activa participación de inversores extranjeros explica, en gran medida, la atractividad de la subregión como receptora de flujos de IED. Con la pérdida de impulso de los programas de privatización y la tendencia a la estabilización de los procesos de reestructuración patrimonial, la caída de los flujos de inversiones extranjeras en la subregión era, hasta cierto punto, esperada.

En ese sentido, el financiamiento de los déficit en cuenta corriente de los países de la subregión se tornará como un problema difícil de equilibrar. Hasta dos años atrás, los flujos de IED cubrían holgadamente esos desequilibrios. En el caso de Brasil, por ejemplo, las previsiones para el próximo bienio contemplan una contribución de los flujos de IED no superior al 65%, en comparación con el déficit previsto para el saldo en transacciones corrientes en ese período.

En el futuro próximo, el ingreso de flujos de inversión externa en monto verdaderamente significativo deberá constituirse, no tanto en la causa, sino en la consecuencia de una reversión de las perspectivas para el escenario subregional.

La agenda de negociaciones internas

En el último año los avances logrados con la implementación de la agenda de consolidación de la Unión Aduanera fueron escasos, a pesar de los esfuerzos realizados por los negociadores en la definición de la llamada agenda de relanzamiento del MERCOSUR a fines de 1999. En rigor, este cuadro se deteriora a partir de mediados del primer semestre de 2001 con el agravamiento de la crisis argentina y la aceleración de las devaluaciones cambiarias en Brasil. La imposibilidad de garantizar un mínimo de convergencia en términos del desempeño macroeconómico entre los dos principales protagonistas de la integración aumentó el riesgo de fragmentación del proceso. Como consecuencia, desde entonces, un conjunto de medidas adoptadas unilateralmente por ambos países ha colocado en jaque las "reglas del juego" de la Unión Aduanera. Las modificaciones en el arancel externo común (AEC) promovidas aisladamente por los socios, así como el restablecimiento de aranceles al comercio intrasubregional, que representan un efectivo retroceso de las preferencias MERCOSUR, comprometieron significativamente la credibilidad del proceso de integración en la subregión.

Ya en el segundo semestre de 2000, con anterioridad a la crisis argentina y a la aceleración de las devaluaciones cambiarias en Brasil, el gobierno argentino había propuesto como parte de las medidas de incentivo a la recuperación del crecimiento económico, una reducción del 10% del AEC que incide sobre bienes de capital. Además de máquinas y equipamientos, esta reducción alcanzaría algunos vehículos, productos petroquímicos y de telecomunicaciones, todos ellos producidos en la subregión exclusivamente por Brasil.

En marzo de 2001, como parte del paquete de reactivación de la economía, el gobierno argentino promovió una amplia revisión de sus aranceles de importación. Los cambios alcanzaron aproximadamente a 2.700 ítems arancelarios. La salida de la recesión en Argentina exigiría aumentos de los aranceles aduaneros para bienes de consumo, combinados con la eliminación de las alícuotas de bienes de capital como forma de abrir oportunidades a la realización de nuevas inversiones.

Otra medida implementada por Argentina a mediados del primer semestre implicó, en la práctica, la extinción de la preferencia subregional y el restablecimiento de barreras a los flujos de comercio entre Argentina y sus socios del MERCOSUR. Por intermedio de la Resolución 258/01, el gobierno argentino decidió aplicar descuentos sobre los aranceles de importación de bienes de capital y telecomunicaciones originarios de países extra-MERCOSUR.

A pesar de las manifestaciones del gobierno brasileño contrarias a las medidas anunciadas por el gobierno argentino, el agravamiento de la crisis en Argentina motivó el abandono de parte de la diplomacia brasileña

de la postura de enfrentamiento. Esto implicaba aceptar las medidas recién adoptadas por el gobierno argentino, posponiendo la resolución de los contenciosos en pos de no poner en riesgo, en el corto plazo, la unidad del MERCOSUR.

En julio de 2001, Paraguay también decidió eliminar algunas preferencias comerciales intra-MERCOSUR y comenzó a aplicar un arancel aduanero del 10% sobre la importación de 352 productos adquiridos en los demás países de la subregión. La medida tendrá validez hasta diciembre de 2002 y, según el gobierno paraguayo, tiene como objetivo proteger la industria local de la importación de productos a bajo precio, producto de la devaluación cambiaria brasileña y de los incentivos a la exportación instituidos por el gobierno argentino.

Siguiendo en la misma dirección, el gobierno de Uruguay decidió en el mes de julio de 2001 aumentar en tres puntos porcentuales sus aranceles de importación, inclusive a los miembros del MERCOSUR. Las autoridades uruguayas alegaron que se trata de una "medida defensiva" frente a las modificaciones cambiarias promovidas por el gobierno argentino. Otras dos medidas fueron adoptadas por Uruguay: el establecimiento de control en la importación de productos textiles y calzados, así como también la fijación de precio mínimo para los aceites provenientes de Argentina.

En medio al agravamiento de la crisis en Argentina, Brasil y los demás socios del MERCOSUR terminaron por cerrar un acuerdo que autoriza a Argentina a mantener hasta el 31 de diciembre de 2002 alícuotas del impuesto de importación diferenciadas en relación al AEC. Aunque todavía no se pueden evaluar con precisión los impactos de dicha medida, el acuerdo fue el medio encontrado por los socios para preservar el AEC y, al mismo tiempo, conferir libertad temporaria a la Argentina para operar con aranceles diferenciados.

Como resultado de las negociaciones en el ámbito del Consejo Mercado Común (CMC), fue creado en el MERCOSUR un grupo técnico de alto nivel para la revisión del AEC (Decisión CMC N° 5/01). Se decidió que el AEC sufriría una reducción de un punto porcentual a partir de enero de 2002, a diferencia de los 2,5 puntos porcentuales a que se refería la Decisión CMC N° 67/00. Durante la Reunión Cumbre del MERCOSUR, realizada en Florianópolis en diciembre de 2000, los países ya habían decidido reducir el AEC en medio punto porcentual. Los aranceles permanecerán, por lo tanto, un punto y medio porcentual más elevados en relación a los de 1997, cuando Argentina propuso -y los demás socios del MERCOSUR aceptaron- una elevación de tres puntos porcentuales en las alícuotas del impuesto de importación. La percepción entre los negociadores es de que el AEC todavía constituye un instrumento fundamental para la consolidación de la Unión Aduanera. Fue en base a esta premisa que el CMC aprobó la creación del grupo técnico para analizar la consistencia y la dispersión de la actual estructura arancelaria del AEC de modo de poder adecuarlo mejor a los objetivos de la integración.

Durante la Reunión del CMC realizada en junio de 2001 en Asunción, se evaluaron los trabajos realizados en el marco del programa de Relanzamiento del MERCOSUR. En este particular, el CMC consideró necesario adecuar los plazos para la finalización de algunas tareas que conforman dicho programa entre ellas: (i) la reformulación del sistema de solución de controversias; (ii) la identificación y la eliminación de las barreras que afectan el comercio intrasubregional; (iii) la creación de disciplinas comunes para el análisis de procesos anti-*dumping* en el MERCOSUR, así como la elaboración de una propuesta de eliminación gradual de la aplicación de medidas anti-*dumping* y derechos compensatorios intrazona; y (iv) la elaboración de un índice de precios al consumidor armonizado (IPC-H) del MERCOSUR, como parte de las actividades de la agenda de coordinación de políticas macroeconómicas.

El CMC aprobó en julio de 2001 el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR. La importancia de la temática ambiental con el objetivo de profundizar el proceso de integración, asociada a la incorporación del desarrollo sustentable como directiva para el aprovechamiento de los recursos naturales de la subregión,

llevó a los negociadores a advertir la necesidad de contar con un marco jurídico específico con vistas a la reglamentación de las acciones de protección al medio ambiente y posibilitar la cooperación entre los Estados Miembros en el área.

El 30 de junio de 2000 se concluyeron las negociaciones entre Argentina y Brasil relativas a la política común para el sector automotor, en vigencia desde el 1 de agosto de 2000 y válida hasta el 31 de diciembre de 2005. El referido acuerdo abarca el intercambio comercial de automóviles, vehículos comerciales livianos de hasta 1,5 toneladas, chasis con motor, remolques, semirremolques, carrocerías, máquinas agrícolas, máquinas viales y autopartes tanto para producción como para el mercado de reposición.

El intercambio comercial bilateral de vehículos nuevos queda exento de aranceles, siempre que se mantenga un equilibrio en los intercambios. El seguimiento del flujo de comercio entre Argentina y Brasil será trimestral, medido de forma global, o sea, para todos los productos alcanzados por el acuerdo, y evaluado en dólares norteamericanos. El acuerdo admite la posibilidad que ocurran desequilibrios comerciales crecientes entre ambos países, siempre que se respeten determinados niveles: del 3% en 2000, del 5% en 2001, 7,5% en 2002 y 10% en 2003. Los déficits admisibles para 2004 y 2005 serán fijados posteriormente. Las importaciones que excedieren el déficit autorizado serán gravadas de acuerdo con la siguiente regla: (i) 70% del AEC para todos los tipos de vehículos; y (ii) 75% del AEC para las autopartes.

El acuerdo fijó en un 60% el contenido regional mínimo (de partes y piezas) para que el producto sea exento de arancelamiento en las transacciones bilaterales. Para nuevos modelos a fabricarse en la subregión, el contenido regional mínimo será del 40% en el primer año, 50% en el segundo año, quedando sometido a la regla general a partir del tercer año. En el caso de Argentina, hasta 2005, los vehículos livianos (automóviles y comerciales livianos) deberán incorporar un contenido local mínimo del 30% y del 25% para los demás tipos de vehículos.

El AEC para el sector automotor se fijó en los siguientes niveles:

Vehículos (automóviles, comerciales livianos, ómnibus y camiones)	35%;
Máquinas agrícolas y viales	14%;
Autopartes para vehículos	14%, 16% y 18%;
Autopartes para máquinas agrícolas y viales	8%;
Autopartes para producción, no fabricadas en el MERCOSUR y definidas en lista que se revisará periódicamente	2%.

Una vez cerradas las negociaciones, la implementación del acuerdo automotor enfrentó serios obstáculos porque Brasil discrepaba con la fórmula de cálculo empleada por Argentina para definir el índice de contenido local. El Decreto 660 del gobierno argentino que reglamenta la aplicación del acuerdo fue objetado por Brasil en el punto referente a la interpretación del llamado "contenido superlocal". En la interpretación de las autoridades brasileñas se entendía que el 30% de contenido local argentino sería contabilizado a partir del costo final de las piezas usadas en los vehículos y no pieza por pieza, como definió el gobierno en el referido decreto. Al adoptar esa interpretación, el decreto argentino amplió el contenido local a un 40% o hasta un 50% en algunos casos. La decisión de elevar el contenido local de los vehículos fabricados en Argentina tuvo por objetivo beneficiar a la industria local de autopartes. Sin embargo, las terminales establecidas en los dos países afirmaron que los fabricantes de autopartes no tendrían capacidad para atender a la demanda de un contenido local superior al 30% o, en caso de tenerla, lo harían a costa de un aumento significativo en el precio de los vehículos producidos en Argentina.

Durante la reunión de Florianópolis de diciembre de 2000, el Grupo Mercado Común (GMC) fijó un nuevo mandato negociador para que el régimen inicialmente acordado entre Argentina y Brasil incorporase

definitivamente a Paraguay y Uruguay. Cerradas en febrero de 2001, las negociaciones para la creación del nuevo régimen automotor común confirmaron el nivel arancelario del 35% para las importaciones de Argentina y de Brasil de vehículos de pasajeros y vehículos comerciales livianos provenientes de terceros países.

Transcurridos tres meses de la aprobación del nuevo régimen automotor del MERCOSUR, Argentina ya reivindicaba modificaciones en el régimen automotor vigente buscando cambiar los parámetros fijados para el sistema de comercio compensado de autos y autopartes con Brasil. El problema es que debido a la recesión del mercado doméstico y el bajo nivel de importaciones, Argentina superó el nivel de desequilibrio negociado y con esto ha perdido la oportunidad de ampliar el volumen de exportaciones hacia el mercado brasileño. Hasta mediados de año, el superávit argentino en el comercio automotor ya había superado el 30% del valor total del intercambio bilateral.

En la práctica, lo que Argentina aspira es una alteración del sistema de comercio compensado, además de la anticipación desde enero de 2006 a enero de 2004 del establecimiento del libre comercio pleno para el sector automotor. En principio, Brasil estaría de acuerdo con la demanda, siempre que Argentina acepte incluir otros cambios en el régimen automotor, tales como el relacionado con los criterios seguidos para el cálculo del índice de nacionalización.

Argentina también quiere reducir el AEC para automóviles de 35% a 25%, además de promover la eliminación del impuesto de importación de camiones, tractores y máquinas agrícolas. Los países tuvieron hasta el 6 de julio de 2001 para presentar propuestas para ajustes en el régimen. Todas las propuestas de revisión del régimen automotor común deberán ser analizadas hasta el 1 de setiembre de ese año. No obstante, la suspensión de las negociaciones por parte de Brasil compromete el cumplimiento del cronograma original.

Paraguay adhirió al régimen automotor común del MERCOSUR en el mes de julio de 2001. De acuerdo con las reglas acordadas, este país deberá cumplir con un cronograma de reducción de los volúmenes de importación de autos usados (con hasta siete años de uso) con período de vigencia que se extiende hasta el año 2006. La edad de los vehículos importados deberá caer anualmente hasta alcanzar los tres años en 2005. A partir del año siguiente no se permitirá a Paraguay la importación de coches usados.

En el caso de Uruguay, la alícuota establecida fue del 23%. Como en este país las operaciones de la industria automotriz se basan en el montaje de CKD's (*Completely Knocked Down*), la alícuota para la importación de autopartes fue fijada en un 2%. El índice de nacionalización para los vehículos producidos en Uruguay será del 50%, inferior al 60% negociado para Argentina y Brasil, o sea, el comercio intrasubregional de automóviles exento de impuestos depende del cumplimiento de estos requisitos de contenido regional. Además, la no incidencia de impuestos en las transacciones intrasubregionales también se basó en la operación de un sistema de monitoreo de las balanzas comerciales bilaterales que ya había sido negociado entre Argentina y Brasil en el año 2000. El desequilibrio tolerado en el comercio bilateral para el año 2001 fue ampliado del 5% al 10,5%, los intercambios que superasen este valor pagarán una alícuota correspondiente al 70% del AEC del 35%.

Un relevamiento sobre todas las barreras no-arancelarias incidentes sobre el comercio intrasubregional fue realizado por los negociadores y discutido en el ámbito del GMC en octubre de 2000. Se identificaron 82 medidas de restricción al comercio intrabloque, la mayoría de ellas aplicadas por Argentina y por Brasil. Entre las medidas identificadas se incluyen principalmente los reglamentos técnicos, las medidas fitosanitarias, las restricciones de orden fiscal y financiera, las decisiones judiciales, la operación de monopolios legales, la no incorporación por los países de normativa definida en el ámbito subregional y los procedimientos administrativos y aduaneros. El objetivo de este relevamiento es la formalización de una propuesta común que permita restringir o eliminar el uso de barreras no arancelarias en el comercio

intrasubregional. Argentina presentó 28 casos en los cuales las medidas adoptadas por los países vecinos afectan sus ventas al mercado subregional. De este total 18 son medidas impuestas por Brasil. Brasil contabilizó 17 casos, de los cuales 12 provienen de Argentina, Paraguay contabilizó 31 casos y Uruguay 23.

La agenda de negociaciones externas

En el último año, el deterioro del cuadro económico doméstico de los dos socios más grandes del MERCOSUR, en especial de Argentina, agravó el ambiente de insatisfacción con el proyecto de integración subregional. Las alteraciones unilaterales del AEC promovidas por Argentina, Paraguay y Uruguay a una amplia gama de productos, durante el primer semestre de 2001, contribuyeron al debilitamiento del bloque como Unión Aduanera. La actual crisis menoscaba la identidad de la Unión Aduanera, lo que compromete la posibilidad del MERCOSUR de sostener una posición de negociación fuerte y consistente en las diversas iniciativas de su agenda externa. La pérdida de funcionalidad del proceso de integración también puso en evidencia la predisposición de algunos países del bloque de negociar bilateralmente con EE.UU.

Es incuestionable que la etapa actual en la que se encuentra el proceso negociador del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sumada a la aceleración reciente de las negociaciones con la Unión Europea (UE) y las perspectivas de lanzamiento de una nueva Ronda Multilateral en noviembre de 2001, en Qatar, imprime un carácter prioritario a la agenda del MERCOSUR, por lo menos en el corto plazo, en lo que se refiere al fortalecimiento de la coordinación de la posición del bloque en las negociaciones externas. En este contexto se insertan también las negociaciones con los países/bloques latinoamericanos (Chile, México y Comunidad Andina).

La VI Reunión de Ministros de Comercio del Area de Libre Comercio de las Américas, realizada en abril de 2001 en Buenos Aires, concluyó con la segunda etapa de las negociaciones del proceso de integración hemisférica, con la presentación a los ministros por los grupos de negociación de un bosquejo de sus respectivos capítulos. Teniendo en cuenta que en vísperas de la Reunión Ministerial de Buenos Aires, los riesgos de que las negociaciones tendientes a la conformación del ALCA se encaminasen hacia un *impasse* eran considerables, los resultados de la reunión fueron bastante positivos y se reflejaron en la Declaración Final del encuentro, puesto que atendieron los diferentes intereses en juego y redujeron las divergencias que podrían paralizar el proceso negociador.

La Declaración Ministerial de Buenos Aires además de reafirmar los principios que orientan a las negociaciones del ALCA, como el *single undertaking* y la posibilidad de coexistencia de acuerdos bilaterales y subregionales, también confirma la finalización de las negociaciones para el año 2005. Adicionalmente, se acordó que los grupos de negociación que tratan los temas relativos al acceso a mercados deberán definir los métodos y modalidades de la negociación arancelaria hasta el 1 de abril de 2002, de modo que las negociaciones de acceso a mercados puedan iniciarse con la discusión de la definición de los cronogramas de desgravación arancelaria, a partir del 15 de mayo de 2002.

El proceso negociador del ALCA parece avanzar en forma gradual y continua en el sentido de la creación de una zona de libre comercio hemisférica. Sin embargo, todavía quedan muchos puntos relevantes de la negociación a ser acordados, ya que falta negociar la extensión de los compromisos, el tratamiento de los temas y disciplinas, la forma de convenir las asimetrías y los calendarios de implementación. Siendo así, no está claro que la convergencia de intereses entre las partes negociadoras se dará de la misma forma observada anteriormente. Por lo tanto, no se puede ignorar la posibilidad de que EE.UU. recurra a acuerdos bilaterales con los países de América Latina, en caso que las negociaciones no evolucionen a un ritmo satisfactorio. En este sentido, el hecho que el gobierno de EE.UU. no haya obtenido hasta el momento la autoridad de promoción comercial, la *Trade Promotion Authority* (TPA), refuerza la alternativa bilateralista

en el ámbito de la estrategia de integración norteamericana. En este contexto, el MERCOSUR reactivó el *Rose Garden Agreement*, acuerdo firmado en junio de 1991 con EE.UU., con vistas a examinar la posibilidad de iniciar negociaciones bilaterales en el formato "4+1".

Las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE se iniciaron en abril de 2000 y evolucionaron tímidamente y en carácter bastante preliminar en las cuatro rondas que se sucedieron. En marzo de 2001, se imprimió un nuevo ritmo más acelerado al proceso negociador debido a que se acordó que el lanzamiento de las negociaciones sobre aranceles y servicios tendrían lugar lo más pronto posible, a partir del 1 de julio de 2001. En julio de 2001, la UE presentó una oferta en el área arancelaria y textos de negociaciones sobre comercio de bienes, servicios y compras gubernamentales.

En esta oportunidad, el MERCOSUR y la UE habían alcanzado un consenso sobre diversos puntos relevantes para las negociaciones de aranceles y medidas no-arancelarias. Sin embargo, son innumerables los puntos de divergencia en los intereses de las partes involucradas, como es el caso del condicionamiento de la oferta europea a cláusulas de *standstill* y de *rollback* y la reciprocidad de las concesiones por el MERCOSUR. Con relación a los cronogramas de reducción arancelaria, la UE propone cuatro categorías de desgravación arancelaria lineal (inmediata, en 4, en 7 y en 10 años) y otra categoría cuya modalidad de liberalización todavía no ha sido definida. Adicionalmente, hay productos que fueron excluidos de la oferta, pero están sujetos a la concesión de cuotas arancelarias o a negociaciones específicas.

La oferta arancelaria presentada por la UE al MERCOSUR es bastante modesta, especialmente en lo que respecta al acceso a los mercados de productos agrícolas y productos agrícolas procesados. Los principales problemas identificados en la oferta de la UE en el área agrícola son: (i) la exclusión de la oferta arancelaria de productos agrícolas y productos agrícolas procesados relevantes para las exportaciones del MERCOSUR; (ii) la distinción entre tratamientos concedidos a los aranceles *ad valorem* y derechos específicos, limitándose la desgravación a los primeros, menos relevantes que los últimos como mecanismo de protección a la producción agrícola y agroindustrial europea; (iii) la introducción de una categoría de productos para fines de desgravación sin explicitación de reglas de desgravación; y (iv) el mantenimiento del mecanismo de precio de entrada, aun cuando los productos tuviesen sus aranceles *ad valorem* desgravados.

En el ámbito de las negociaciones de la ALADI, desde la adopción del AEC del MERCOSUR, en enero de 1995, se hizo necesario renegociar, en bloque, los antiguos acuerdos bilaterales mantenidos por los países, de forma de construir una política común de preferencias arancelarias. A partir del 30 de junio de 2001, las negociaciones de un acuerdo de libre comercio entre los países del MERCOSUR y de la Comunidad Andina (CAN) volvieron al formato '4+4' y deberán concluirse antes del 31 de diciembre de 2001. En vistas de esa decisión, Brasil intentó acelerar las negociaciones bilaterales con la CAN, tratando de garantizar el acceso a los mercados ya usufructuado por México. En el ámbito de los entendimientos bloque a bloque, el MERCOSUR y la CAN retomaron las negociaciones en abril de 2001, con el objetivo de establecer un cronograma para la presentación de las propuestas de un acuerdo de libre comercio. El programa de liberalización comercial propuesto por los países del MERCOSUR prevé la conformación de un área de libre comercio en un plazo de 10 años, a través de desgravaciones progresivas y automáticas aplicables a los aranceles vigentes en el momento de la firma del acuerdo.

Las negociaciones entre el MERCOSUR y México, en el esquema "4+1", fueron retomadas en 1998 viabilizando los acuerdos preferenciales de comercio en el marco de la ALADI con Paraguay, Argentina y Uruguay. En lo que respecta a los entendimientos entre Brasil y México, las negociaciones para el establecimiento de un acuerdo comercial entre los dos países se encontraba en marcha hacía casi dos años cuando se extinguió el plazo para que los países miembros del MERCOSUR negociaran acuerdos bilaterales separadamente (30 de junio de 2001). Las divergencias de intereses hicieron difícil la consecución de un acuerdo bilateral, no obstante la disposición del nuevo gobierno de México de negociar con Brasil y acto

seguido con el MERCOSUR. En febrero de 2001, el diálogo entre las partes fue recommenzado y se espera, para los próximos meses, que los entendimientos en el sector automotor se amplíen al formato "4+1". En este momento, las negociaciones de un acuerdo preferencial de comercio entre el MERCOSUR y México se encuentran paralizadas y sólo deberán ser retomadas en 2002, dados los compromisos asumidos con las otras iniciativas de negociación que constituyen la agenda externa del MERCOSUR.

El tema de la adhesión del Chile al Tratado de Asunción volvió a figurar entre los principales ítems de la agenda externa subregional, en el contexto del relanzamiento del MERCOSUR en junio de 2000. Sin embargo, en noviembre de 2000, Chile anunció que iniciaría la negociación de un acuerdo de libre comercio con EE.UU., medida que prácticamente determinó la paralización de las negociaciones entre el bloque y el país andino. Adicionalmente a las reticencias del MERCOSUR en relación a las negociaciones de preferencias arancelarias entre Chile y EE.UU., aún son significativas las actuales restricciones a la profundización de las relaciones bilaterales, especialmente en lo concerniente a la política arancelaria practicada por las partes. Aunque no hayan sido definidas nuevas fechas para la conclusión de las negociaciones referentes a la incorporación de Chile al Tratado de Asunción, es de fundamental interés para ambas partes que el proceso negociador evolucione en esta dirección, y que a tal efecto sean creadas las condiciones propicias a partir de la convergencia macroeconómica, y de la profundización del acuerdo de libre comercio ya existente en forma bilateral.

Integración y desarrollo de la infraestructura física

Desde la creación del MERCOSUR, los países miembros del bloque experimentaron un aumento significativo de los flujos de comercio intrazona, impulsados sobre todo por el desmantelamiento de las barreras arancelarias y por la eliminación de otros obstáculos al comercio. Sin embargo, cabe destacar que, si bien la integración comercial entre los países del MERCOSUR ha avanzado sustancialmente en los últimos diez años, los flujos de comercio y de inversiones son aún relativamente pequeños cuando se observan las transacciones entre los países del bloque y las demás economías de América del Sur. Un documento recientemente publicado por el BID sugiere que el bajo dinamismo económico de los países del subcontinente está relacionado, en parte, con la existencia de trabas físicas a una mayor integración entre los distintos mercados nacionales.

El hecho que el MERCOSUR participe de diversas iniciativas de liberalización comercial en la esfera continental refuerza la necesidad de desarrollar las ventajas comparativas de la subregión apoyándose en la combinación de las fuerzas competitivas del bloque con aquellas disponibles en los demás países de América del Sur. Esta medida posibilitaría impulsar no sólo las relaciones económicas entre los socios del MERCOSUR, sino también entre éstos y los demás países de América del Sur, lo que fortalecería la inserción competitiva de la subregión en el mundo. En este contexto, el desarrollo y la integración de la infraestructura física del MERCOSUR con la de los demás países del subcontinente, conjugados con la eliminación de los estrangulamientos existentes en las infraestructuras de transportes, telecomunicaciones y energía eléctrica en los distintos países, constituyen elementos de fundamental importancia, que los gobiernos sudamericanos deben evaluar en el momento de la definición e implementación de las futuras iniciativas de integración y, consecuentemente, en la determinación de las políticas públicas nacionales.

Sin embargo, los esfuerzos aislados no son en sí mismos suficientes. Diversos estudios y diagnósticos realizados por organismos internacionales y especialistas sugieren que el desarrollo y la integración de la infraestructura física del MERCOSUR y de América del Sur como un todo, demandan un esfuerzo concertado entre gobiernos, lo que significa definir acciones conjuntas, estructuradas en base a una estrategia que defina claramente como utilizar la cooperación y la planificación regional para un mejor aprovechamiento de una red continental de infraestructuras. En este sentido, se torna imperioso buscar soluciones conjuntas capaces de crear y mantener canales de integración entre las economías del

continente, por medio de mecanismos que permitan identificar los principales corredores económicos de la región y ejecutar los proyectos de inversión en infraestructura, de forma tal que se propicie el funcionamiento de estos corredores como verdaderos ejes para el desarrollo económico.

La importancia de la integración y del desarrollo de la infraestructura física para la formación del espacio económico ampliado sudamericano fue destacada por los gobernantes de los países de la región en el Comunicado de Brasilia, elaborado en setiembre de 2000. En esta oportunidad, los presidentes consideraron prioritaria la identificación de obras de interés bilateral y regional y señalaron la necesidad de recurrir a fuentes de financiamiento públicas, privadas y de instituciones financieras multilaterales, entre las cuales se encuentran el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y el Banco Mundial. Reconocieron igualmente, la importancia de la iniciativa del BID para elaborar lo que más tarde configuraría el "Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur", el cual contiene propuestas para la ampliación y la modernización de la infraestructura de la región en un plazo de diez años, especialmente en las áreas de energía, transportes y telecomunicaciones, con el objetivo de configurar ejes de integración y desarrollo económico y social para la región.

En el área de los transportes, se dio prioridad a la conformación de redes multimodales que articulen mejor la utilización de las vías terrestres, fluviales, marítimas y aéreas. En el sector de energía, la integración y la complementariedad en la utilización de los recursos existentes, especialmente en las áreas de gas natural y energía eléctrica, constituirán un eje de aproximación entre los países de la región, a partir de que se eliminen las barreras creadas por las restricciones y reglamentos que hoy existen en el sector, y se cumpla con el compromiso de la preservación del medio ambiente. En lo relacionado al desarrollo del sector de telecomunicaciones, se enfatizó la importancia de la constitución de los sistemas de logística y la atención a la creciente demanda de la sociedad por información. Paralelamente, los presidentes reforzaron el compromiso de atribuir prioridad política a las iniciativas nacionales, bilaterales o regionales ya en fase de implementación.

CAPITULO I. *IMPASSE EN EL MERCOSUR*

Los últimos tres años quedaron registrados como el principal período de crisis del proceso de integración del MERCOSUR. La modificación del régimen cambiario brasileño en enero de 1999 y el deterioro a lo largo del primer semestre de 2001 del cuadro económico de Argentina no sólo crearon serios obstáculos a la implementación de la llamada agenda de relanzamiento del MERCOSUR, sino también alentaron dudas acerca de la sustentabilidad del proceso de integración en el largo plazo. El escenario proyectado apunta hacia una compleja sintonía de eventos que combinan la ausencia de convergencia macroeconómica con dificultades de lograr avances en términos de la armonización de políticas microeconómicas y fragilidad institucional.

El deterioro del escenario internacional contribuyó a tornar la presente crisis aún más severa. A la modificación del régimen cambiario brasileño y a la crisis en Argentina se sumaron otra serie de factores adversos que perjudicaron el desempeño de todos los miembros del bloque: la contracción de la oferta internacional de crédito, la declinación simultánea de la actividad económica en los demás países de América Latina, la caída en el precio internacional de los *commodities* y el enfriamiento del comercio mundial.

Transcurridos más de dos años del inicio de la crisis, el escenario macroeconómico subregional se muestra poco alentador, principalmente en virtud de la situación de la economía argentina, la aceleración de las devaluaciones económicas en Brasil y el estancamiento económico en los países pequeños. Pese a las manifestaciones de los gobiernos que en los próximos años el MERCOSUR deberá continuar desempeñando un rol protagónico en la estrategia de inserción internacional de los países, lo que se constata actualmente es una pérdida de funcionalidad del proceso. Es obvio que la crisis actual está lejos de ser superada. También es imprescindible resaltar que las enormes dificultades enfrentadas por el MERCOSUR no derivan apenas de cambios en las condiciones de competitividad promovidas por la devaluación de la moneda brasileña o por la situación económica argentina. Hay, sin duda, una variedad de otras cuestiones e *impasses* de mayor envergadura, que intervienen y amenazan el futuro del proyecto de integración. Estos merecen, por lo tanto, una evaluación cuidadosa.

A. Cuestiones de naturaleza política y económica

El *impasse* tiene, en primer lugar, una clara dimensión política que puede ser puesta en términos muy simples: el MERCOSUR no constituye, ni para Brasil, ni para Argentina, la única estrategia posible de inserción de sus economías en el escenario internacional. De hecho, mientras se insiste en proclamar el MERCOSUR como una genuina "política de Estado", ambos países contemplan opciones y estrategias alternativas, no necesariamente convergentes. En momentos de crisis, estas alternativas se presentan, obviamente, de forma más nítida y concreta. No obstante, sería ingenuo creer que ellas responden a simples desavenencias de carácter coyuntural. Por el contrario, la existencia de estrategias alternativas al proyecto de integración subregional es el resultado de factores más permanentes, de cuño estructural, como el tamaño de país, las características de la estructura productiva y, en última instancia, la historia (García Peluffo [2000]).

BRASIL

Brasil dispone de por lo menos dos opciones alternativas bastante concretas: la primera, procurar insertarse en el mundo de forma autónoma, opción que algunos observadores más escépticos han calificado como estrategia del "*lonely runner*"; la segunda, intentar promover una alianza estratégica con los países de su entorno, con el objetivo de reafirmar su liderazgo en la región y garantizar una mayor proyección del país en el escenario internacional. Sin embargo, esta última alternativa está sujeta a los siguientes condicionantes: (i) el liderazgo debe contemplar un espacio más amplio, no restringiéndose sólo al MERCOSUR, sino que

abarque, preferentemente, el espacio sudamericano; (ii) los costos derivados del ejercicio de este liderazgo deben ser bajos; y (iii) la política externa del país debe preservar un grado razonable de autonomía.

La opción por una inserción autónoma en el mundo expresa una visión sobre el interés nacional que nunca ha dejado de estar presente en el paradigma de política externa del país. Efectivamente, Brasil siempre creyó que el tamaño de su población, la extensión de su territorio, la complejidad de su estructura industrial y la importancia de su PIB constituían credenciales suficientes para demandar un rol protagónico en el escenario internacional, aun en la condición de "lonely runner". Esta no es una pretensión absolutamente disparatada para un país que ocupa el noveno lugar en el *ranking* de las economías del mundo (World Bank [2000]) y detenta relaciones comerciales ampliamente diversificadas, que lo califican como un legítimo *global trader*. Inclusive, no sin razón, Brasil es ubicado junto con India, Rusia e Indonesia en la categoría de países "pivot", o sea, potencias regionales con peso específico propio en el escenario mundial.

Además, la estrategia basada en la promoción del liderazgo brasileño en América del Sur también debe ser considerada una alternativa al proyecto de integración subregional. Sin duda, ella no excluye el MERCOSUR, puede (y debe) ser concomitante al proceso subregional, pero impone desafíos y acciones diferenciados. En el marco de esta alternativa la preservación del MERCOSUR constituye, de hecho, una condición necesaria pero no suficiente, pues sin la adhesión de los demás países de América del Sur los incentivos para profundizar el esquema subregional son débiles. No se trata, por lo tanto, de una estrategia de política externa incremental que, partiendo de un "núcleo duro", logre progresar en base a círculos concéntricos. Es el círculo externo que condiciona el interno, y no viceversa. De ahí la baja predisposición para consolidar ese núcleo y la nítida preferencia por el ejercicio de un liderazgo de carácter más informal, de bajo costo y poco intensivo en reglas e instituciones. Es evidente también la mayor disposición de Brasil en emprender iniciativas conducentes a la ampliación de la Unión Aduanera (*enlargement*) por sobre la adopción de políticas orientadas para su profundización (*deepening*).

Los factores condicionantes de esta segunda alternativa se tornan fácilmente inteligibles a la luz de algunos pocos indicadores.

POSICION RELATIVA DE BRASIL EN AMERICA DEL SUR

Países de América del Sur	Población		Area		PIB		PIB (Concepto PPP)		PIB per cápita (Concepto PPP)	
	(10 ⁶ hab.)	Indice	(10 ³ Km ²)	Indice	(US\$ 10 ⁹)	Indice	(US\$ 10 ⁹)	Indice	(US\$)	Indice
BRASIL	165,9	100	8.547	100	767,6	100	1.070	100	6.460	100
<i>Demás MERCOSUR (A)</i>	44,6	27	3.364	39	319,5	42	475	44	10.628	164
Argentina	36,1	22	2.780	32	290,3	38	424	40	11.728	182
Uruguay	3,3	2	177	2	20,0	3	28	3	8.541	132
Paraguay	5,2	3	407	5	9,2	1	23	2	4.312	67
<i>Asociados al MERCOSUR (B)</i>	22,7	14	1.856	22	81,9	11	144	14	6.314	98
Chile	14,8	9	757	9	73,9	10	126	12	8.507	132
Bolivia	7,9	5	1.099	13	8,0	1	18	2	2.205	34
<i>Comunidad Andina (C)</i>	101,0	61	3.620	42	261,7	34	513	48	5.067	78
Colombia	40,8	25	1.139	13	100,7	13	239	22	5.861	91
Venezuela	23,2	14	912	11	82,1	11	133	12	5.706	88
Perú	24,8	15	1.285	15	60,5	8	104	10	4.180	65
Ecuador	12,2	7	284	3	18,4	2	37	4	3.003	47
Subtotal (A+B+C)	168,3	101	8.840	103	663,1	86	1.132	106	6.709	104

Nota: Datos de 1998.

Fuente: World Bank [2000].

Se observa, por ejemplo, que, en términos agregados, los socios del MERCOSUR representan, por un lado, apenas el 27% del área, el 39% de la población y el 44% del PIB de Brasil. Por otro, la participación de los tres socios en los flujos de comercio de Brasil no supera el 16%. Esas asimetrías constituyen, del punto de vista de Brasil, un innegable desestímulo a la profundización del esquema de integración subregional, particularmente en aquellas cuestiones que puedan acarrear restricciones a su soberanía.

La inclusión, en esa misma comparación, de los demás países de América del Sur altera el cuadro. Aún así, el peso de Brasil es equivalente al de los nueve socios considerados en conjunto. Adicionalmente, el comercio de Brasil con los países de la CAN y los miembros asociados del MERCOSUR es relativamente modesto, de tal manera que la participación global de América del Sur en su corriente comercial resulta poco superior al 22%.

La baja predisposición de Brasil para incurrir en los costos de un liderazgo más formal, sea en el MERCOSUR o en el contexto más amplio de América del Sur, puede ser más bien comprendida cuando se examinan y comparan los indicadores de PIB per cápita: Brasil posee un índice bastante inferior al de Argentina, Uruguay y Chile y no muy superior al de Colombia y de Venezuela. En rigor, la ventaja de Brasil sólo es nítida cuando se lo compara con Bolivia, Ecuador, Perú y Paraguay. Aún así, el perfil de su distribución de ingreso es peor que el de algunos de estos últimos.

El hecho de que la política externa brasileña contempla, simultáneamente, estrategias alternativas de inserción en la economía mundial está en la raíz de las indefiniciones y ambigüedades que impregnan las relaciones económicas y comerciales de Brasil con sus socios en el MERCOSUR. Se destaca, en primer lugar, el unilateralismo, que se traduce en un manejo de los instrumentos de política económica que raramente toma en cuenta el impacto de medidas de política doméstica sobre la economía de los socios subregionales. De hecho, Brasil asume su condición de líder natural del bloque bajo el supuesto de que cabe a los demás socios adoptar, pasivamente, políticas adaptativas en respuesta al activismo brasileño (Lavagna [1999]). No hay, por lo tanto, una clara percepción de los límites a ser respetados en el ejercicio de este liderazgo, que no puede ser hegemónico ni tampoco puede ser el resultado de dinámicas coercitivas, bajo el riesgo de tornarse incompatible con el objetivo de promover una alianza estratégica (Hirst [2000]).

Otro elemento a destacarse es la ausencia de una visión comunitaria, entendida como una genuina preocupación de que el MERCOSUR contribuya efectivamente para el desarrollo industrial de los demás socios subregionales. Esta preocupación estuvo presente en la etapa precedente a la constitución formal del MERCOSUR (1985-1990), pero fue diluyéndose a lo largo de la década de los años noventa. Sin duda, el objetivo explícito que orientó la negociación de los primeros acuerdos bilaterales entre Brasil y Argentina era el de promover un esquema de especialización y complementación intraindustrial, en el marco de un comercio razonablemente equilibrado y simétrico. Se pretendía evitar así cualquier posibilidad de que se instituyera algún tipo de especialización interindustrial entre los países. Para Argentina, estas eran de hecho las únicas bases aceptables de un acuerdo de integración con Brasil, puesto que tanto el gobierno como los empresarios rechazaban cualquier proyecto que relegara al país a desempeñar un rol de simple proveedor de materias primas agropecuarias o de *commodities* industriales.¹

¹ Campbell, et al [1999] describen los principios que orientaban esos acuerdos: "...se acordó, desde el inicio, que el proceso de integración avanzaría en la base de proyectos integrados, selectivos y con velocidades diferentes. Se buscaba, así, evolucionar hacia una complementación industrial y comercial en diferentes segmentos productivos, intentando minimizar la posibilidad de cualesquiera de los efectos destructivos sobre alguna de las dos economías, e inducir la especialización de cada una de ellas en determinados nichos o líneas de producción dentro de un mismo sector de actividad. El objetivo era inducir no solo un mejor desempeño productivo de ambas economías (a partir de la complementación intrarregional y el aprovechamiento de las economías de escala), pero también el de promover una expansión equilibrada del comercio bilateral, en un contexto de fuertes restricciones financieras externas." (págs. 82-83).

La visión de que los socios subregionales pueden especializarse en la producción de bienes primarios y de bajo valor agregado y constituirse en mercados para la producción industrial brasileña aún se refleja en muchas de las actitudes de Brasil. Lavagna [1999] señala que el interés argentino en este tipo de propuesta es nulo, puesto que si Argentina optara por promover su inserción en la economía mundial exclusivamente sobre la base del aprovechamiento de sus ventajas estáticas, su meta no sería sólo el mercado brasileño, sino el mundo.

A su vez, Motta Veiga [1999] destaca que una de las ideas-fuerza que orienta la política externa brasileña es la de contribuir a la creación de condiciones para el desarrollo de la industria nacional. Esta sería la razón por la cual Brasil no apoya una integración basada en políticas liberales. No obstante, de acuerdo con Motta Veiga, Brasil también es reacio en apoyar una integración basada en políticas que promuevan el desarrollo industrial de la subregión como un todo, pues su proyecto industrialista es de carácter exclusivamente nacional, y no comunitario. Esto explicaría su actitud agresivamente competitiva en materia de políticas de atracción de inversiones extranjeras, su desinterés en promover un banco regional para financiar proyectos de desarrollo en el MERCOSUR, su oposición al establecimiento de "maquilas" en Paraguay y su posicionamiento en la crisis del primer semestre de 1999, negándose a discutir con Argentina cualquier tipo de medida más formal, aún temporaria, para atenuar los efectos de la dramática alteración en las condiciones de competitividad resultante de la devaluación de su moneda.

En síntesis, el unilateralismo, la ausencia de una visión comunitaria y la baja predisposición para incurrir en los costos resultantes del ejercicio del liderazgo son reflejos de un posicionamiento externo brasileño que aún rehuye hacer del proyecto de integración en el MERCOSUR una opción definitiva.

ARGENTINA

Argentina, de la misma forma que Brasil, también contempla como proyecto estratégico alternativo al MERCOSUR la posibilidad de una inserción autónoma en la economía mundial. La opción, en ese caso, poco difiere de la estrategia ya adoptada por Chile, una economía que dispone de una base industrial mucho más estrecha y cuyo tamaño es de tres a cuatro veces menor que la de Argentina: (i) reducir costos de importación; (ii) promover la especialización en grupos limitados de sectores; (iii) explorar nichos de mercado que demanden uso intensivo de mano de obra calificada; (iv) firmar acuerdos de libre comercio con el mayor número de socios posible; e (v) intentar preservar un acceso preferencial al mercado brasileño, con vistas a aumentar la atractividad del país y facilitar la captación de flujos de inversión extranjera directa.

Si la estrategia brasileña de inserción autónoma en el mundo puede ser cuestionada por el exceso de confianza en las reales posibilidades del país, la estrategia argentina podría pecar por el vicio opuesto: ella subestima las potencialidades de su economía poniendo en duda la capacidad de garantizar el equilibrio de las cuentas externas y promover el pleno empleo doméstico (Lavagna [1999]).

La opción por una estrategia *a la Chile* alimenta una discusión recurrente en Argentina que gana *momentum* cada vez que se endurecen los conflictos con Brasil. Fue así en 1993, cuando el saldo comercial bilateral era ampliamente favorable a Brasil y la negociación para el establecimiento del AEC mostraba escasos avances, principalmente en virtud de demandas proteccionistas oriundas de diversos sectores industriales brasileños. Ella reapareció en 1995, cuando Brasil instituyó su propio régimen automotor, que, a pesar de haber sido inspirado en un régimen enteramente análogo al vigente en Argentina desde el inicio de la década, se confrontaba con las disposiciones del reciente Tratado de Ouro Preto. Poco después Brasil resolvía conceder incentivos fiscales al establecimiento de empresas armadoras extranjeras en la región nordeste del país, reavivando una vez más la discusión en torno a la baja confiabilidad del socio mayor y la conveniencia de reformular el proyecto de integración. Desde mediados de 1998, a partir del momento en que las señales de la crisis brasileña se tornaron evidentes, se discute abiertamente en Argentina la

posibilidad de transformar el MERCOSUR en una simple área de libre comercio. El *downsizing* del proyecto de integración subregional permitiría a Argentina retomar el comando de su política comercial, promover una nueva ronda de reducciones arancelarias, establecer acuerdos comerciales con nuevos socios y, en síntesis, optar por una estrategia similar a la de Chile.

Del punto de vista político, la opción por esta alternativa implicaría oficializar la relación triangular de Argentina con EE.UU. y Brasil: el primero en la condición de principal aliado político y el segundo en la condición de principal mercado.²

Al contemplar una estrategia alternativa al MERCOSUR, Argentina ha contribuido también a endurecer los conflictos y hostigar a Brasil. Pero este hostigamiento ha sido provocado más como consecuencia de las urgencias políticas del proyecto alternativo argentino que por sus desdoblamientos en el plano económico. De hecho, la dependencia estratégica del socio de una potencia extra sudamericana resulta para Brasil más amenazadora que el hecho de ver diluidas sus preferencias en el mercado argentino. Tanto es así, que la propuesta de "retroceder" el MERCOSUR transformándolo en un área de libre comercio ha sido defendida, también, por algunos segmentos de la opinión pública brasileña. Mucho más provocativa, todavía, fue considerada la iniciativa argentina de negociar, sin mediar consulta, la condición de aliado extra-OTAN y, al mismo tiempo, negar respaldo a la pretensión brasileña de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

La sucesión gubernamental promovida en Argentina a fines de 1999 alimentó expectativas optimistas en Brasil. Se creía, de hecho, en un efectivo cambio de la política de alineamiento con EE.UU. La nueva administración, sin embargo, promovió ajustes moderados en la orientación de la política externa argentina. La fragilidad financiera del país y su elevada dependencia en relación a los mercados internacionales de capitales han contribuido, sin duda, a reducir su poder de negociación. El hecho es que aun con cierto malestar Argentina parece orientada a continuar adoptando una política de *bandwagoning* en relación a EE.UU. (Tokatlián [2000]).

PARAGUAY Y URUGUAY

Paraguay y Uruguay no disponen de estrategias alternativas claras al proyecto de integración orientadas a una mejor inserción de sus economías a la economía mundial, razón por la cual la consolidación del bloque subregional constituye un objetivo prioritario de la política externa de ambos países. En ese sentido, la relación con los socios mayores es más que una simple opción, pues representa un paso "inevitable" dentro del propósito de proyectar sus economías en el escenario global (Bizzozero y Abreu [2000]).

Sin embargo, el surgimiento de conflictos que involucran a los socios menores del MERCOSUR ha sido cada vez más frecuente. Las tensiones reflejan, en buena medida, la disconformidad tanto de Paraguay como de Uruguay con relación al principio de reciprocidad que regula la participación de los cuatro socios en el seno del bloque regional. En efecto, al firmarse el Tratado de Asunción los países menores tuvieron que renunciar formalmente al principio de tratamiento diferenciado como fundamento del proceso de

² En el pasado reciente, esa estrategia fue explicitada por Escudé [1998] en los siguientes términos: "La alianza con EE.UU. tiene tres funciones: eliminar los obstáculos al desarrollo argentino resultantes de inútiles enfrentamientos políticos promovidos durante décadas; disuadir el potencial 'aventurerismo' de algunos sectores militares chilenos, sin comprometer recursos con la compra de armamento; y, también, poner límites a las expectativas de Brasil, una vez que la alianza argentino-norteamericana señala claramente que Argentina no está dispuesta a enfrentar EE.UU. por utopías del Tercer Mundo disociadas de los intereses inmediatos de los países del MERCOSUR. A su vez, la alianza con Brasil cumple tres objetivos principales: promover una intensa integración económica subregional, esencial para el desarrollo económico argentino; poner límites a la alianza con EE.UU., señalando claramente que Argentina no tolerará ningún intento norteamericano de intervenir en los asuntos internos de Brasil (bajo el alegato, por ejemplo, de promover la defensa del sistema ecológico de la Amazonia); y contribuir, también, a disuadir el potencial 'aventurerismo' de algunos sectores militares chilenos."

integración y adherir a la lógica negociadora consagrada en los acuerdos previamente establecidos entre Argentina y Brasil, basada en la reciprocidad de derechos y obligaciones. Como compensación, Paraguay y Uruguay se beneficiaron con su integración en forma igualitaria dentro de los organismos de decisión y gestión del MERCOSUR, así como por la adopción del consenso, a la inversa de un sistema basado en el voto calificado, como criterio para la toma de decisiones. En la práctica, por lo tanto, los socios menores han usado su poder de bloqueo en la esfera decisoria para garantizar tratamientos diferenciados de carácter puntual o transitorio, así como para contener el recurrente unilateralismo de los socios mayores. En síntesis, muchas de las tensiones que involucran a Paraguay y Uruguay han sido una consecuencia de este proceso de negociación, cuya recurrencia es hasta cierto punto natural e inevitable frente a la ausencia de una norma permanente capaz de garantizar un trato más favorable en beneficio de las economías de menor desarrollo relativo.

El endurecimiento de algunos conflictos en el período más reciente obedece, en realidad, a factores asociados más directamente a la propia crisis del MERCOSUR. La declinación de los flujos intrasubregionales de comercio ha perjudicado con desigual intensidad a los socios menores, fenómeno amplificado por la creciente imposición de restricciones no arancelarias a sus exportaciones por parte de Argentina y Brasil. Se suma a esta situación el cambio en las condiciones de competitividad intrabloque resultante de la persistente devaluación de la moneda brasileña. En este contexto, el malestar de los países pequeños en el seno del bloque se ha tornado cada vez más explícito y, por lo tanto, preocupante.

B. Cuestiones de naturaleza legal e institucional

El MERCOSUR padecería de un déficit legal e institucional. Este es un diagnóstico sobre el que existe consenso y suscita poca controversia. Sin embargo, la relevancia del problema, sus implicancias para el futuro del MERCOSUR, cuales serían los socios beneficiados y cuales los perjudicados, así como cuales serían las soluciones a ser adoptadas son asuntos en los que prevalece un profundo desacuerdo. Por lo tanto, vale la pena intentar una caracterización, aunque resumida, de estas cuestiones.

Tres son los problemas relevantes: (i) las normas sancionadas por los organismos del MERCOSUR no constituyen derecho comunitario *strictu sensu*, sino apenas derecho internacional en el sentido clásico, requiriendo, por tanto, su previa incorporación al ordenamiento interno de los países miembros a través de procedimientos definidos por las normas constitucionales o legales vigentes en cada uno de ellos; (ii) el MERCOSUR no dispone de un sistema eficaz de solución de controversias y carece de cualquier organismo jurídico con capacidad para interpretar y aplicar los acuerdos; y (iii) los organismos creados por el MERCOSUR son todos de carácter intergubernamental y, por lo tanto, de naturaleza esencialmente política, de lo que resulta que la mecánica de negociación es análoga tanto para asuntos políticos como técnicos, con obvia influencia de los primeros para la resolución de estos últimos (Redrado [1999]).

Con relación al problema del *status* jurídico del MERCOSUR en los países miembros es necesario destacar que prevalece entre los socios una fuerte asimetría. Argentina, por ejemplo, reconoce la jerarquía superior de los tratados internacionales con respecto a las leyes nacionales e, inclusive, en relación a las disposiciones constitucionales.³ Paraguay admite también un orden jurídico supranacional, aunque de forma más restringida, pues las normas internacionales están sujetas al control posterior de la Corte Suprema de Justicia (Jimenez [1997]). Mayor incertidumbre resulta del estatuto jurídico del derecho de la integración en Brasil y en Uruguay, países donde "*los tratados internacionales no prevalecen sobre la Constitución y tampoco sobre el derecho interno infraconstitucional, apenas se equipara a la ley nacional y por ella pueden ser modificados*" (Abreu Dallari [1997]). En términos concretos, esto significa que en

³ El principio fue consagrado por la reforma constitucional de 1994 (Art. 75 de la actual Constitución).

cualquier momento una ley nacional sancionada por el Poder Legislativo de Brasil o de Uruguay puede desconocer aquello que fue acordado en el Tratado de Asunción.

En el caso de Brasil, vale la pena destacar que en 1995 hubo un intento de introducir un dispositivo constitucional similar al argentino pero la propuesta fue ampliamente derrotada en el Congreso.⁴ Las consecuencias políticas de este hecho son innegables, dado que ilustra las resistencias generadas en Brasil a propuestas que involucran restricciones a su soberanía. No sorprende por lo tanto, que observadores argentinos consideren que la situación actual torna poco viable la reciprocidad de derechos y obligaciones emanadas del Tratado de Asunción (De la Balze [2000]).

Además, la necesidad de incorporar las normas al ordenamiento jurídico de los países hace que las decisiones de los organismos del MERCOSUR carezcan de efectos jurídicos inmediatos, generando situaciones asimétricas o confusas en los casos en que la norma es incorporada en un país, pero no en otro. El proceso de incorporación de las normas es, por otro lado, extremadamente lento y depende de la exclusiva voluntad de los países miembros.⁵ Por esta razón, la fragilidad del orden jurídico en el MERCOSUR ha sido atribuida al hecho de que los Estados hayan intencionalmente optado no sujetarse a obligaciones legales rígidas capaces de restringir su capacidad de maniobra (Gonzalez [1999]).

En lo que respecta al sistema de solución de controversias, el MERCOSUR instituyó procedimientos razonablemente complejos, determinando que los conflictos fuesen tratados inicialmente por los organismos intergubernamentales y, en la ausencia de acuerdo, fuesen sometidos a la decisión de un Tribunal Arbitral convocado *ad hoc*. Se evitó, por lo tanto, la creación de un Tribunal de Justicia de carácter supranacional o asimismo de un Tribunal Arbitral permanente.

Las críticas a ese sistema son muchas. En primer lugar, diversos analistas opinan que el sistema desestimula el uso de los mecanismos formales e induce a la solución política de los conflictos, pues ellos necesitan ser tratados previamente en instancias intergubernamentales. La resolución de contenciosos comerciales por vía diplomática tiene un efecto negativo, dado que todo conflicto acaba siendo considerado vital para la continuidad del proyecto subregional (Redrado [2000]). En segundo lugar, el carácter *ad hoc* del Tribunal conspira contra la elaboración de una jurisprudencia, pues al cambiar su composición se elimina el límite moral impuesto a un mismo tribunal por los propios precedentes (Gonzalez [1999]). En tercer lugar, en la ausencia de un tribunal permanente no hay un organismo jurídico con capacidad para interpretar y aplicar los acuerdos o bien para responder a las consultas.

La posibilidad de instituir un tribunal permanente viene siendo discutida por los países miembros hace por lo menos dos años. Sin embargo, ese paso enfrenta resistencias, principalmente del lado de Brasil. Paradójicamente, los miembros del MERCOSUR aceptan sin mayores cuestionamientos el sistema de solución de controversias de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que regula sus relaciones comerciales con socios eventuales pero recelan instituir un mecanismo semejante para resolver sus propios conflictos pese a compartir un proyecto común (Torrent [2000]).

Destacados expertos indican que uno de los problemas más graves es la naturaleza esencialmente política de los organismos del MERCOSUR y la inexistencia de organismos permanentes de carácter técnico. Las instituciones del MERCOSUR son integradas por funcionarios, no necesariamente permanentes, designados por sus respectivos gobiernos. Ellos actúan de acuerdo con las instrucciones recibidas por sus superiores,

⁴ De hecho, la propuesta presentada por un diputado de Rio Grande do Sul necesitaba 293 votos a favor, pero fue derrotada, recibiendo 168 votos favorables, 144 votos en contra y 7 abstenciones (Abreu Dallari [1997]).

⁵ Entre 1995 y 1998, el Grupo del Mercado Común (GMC) emitió 280 resoluciones, pero a fines de 1998 apenas 88 habían sido efectivamente incorporadas por los cuatro países (Redrado [1999]).

pues naturalmente se preserva la jerarquía existente en las áreas gubernamentales a las cuales pertenecen. La interacción en los organismos decisorios ocurre *a posteriori*, luego que cada país haya filtrado y equilibrado sus intereses domésticos, de tal manera que cada gobierno llega a la mesa de negociaciones invocando intereses particulares, que pueden ser contrarios a los de la Unión Aduanera (Gonzalez [1999]). Se afectaría, por lo tanto, la visión estratégica, al no haber quien pregona en pos del interés común, o sea, del interés del MERCOSUR. En ese sentido, surgiría la necesidad de la creación de organismos independientes, de carácter técnico, integrados por funcionarios del MERCOSUR y no de los Estados Miembros, con la función exclusiva de promover políticas dirigidas al perfeccionamiento de la Unión Aduanera. Naturalmente, cabría a esos organismos una función exclusivamente propositiva, pero, aun así, de fundamental importancia.

El déficit legal e institucional que se caracteriza arriba preocupa pues genera conflictos, agrava las incertidumbres y pospone la resolución de los problemas. Consonante al punto de vista de Paraguay y Uruguay, inclusive de Argentina, el actual armazón jurídico-institucional limita la confianza que inspira el país donde el inversor aplica sus recursos, situación que favorece al mercado más grande, o sea a Brasil. La inexistencia de normas o la predominancia de normas "laxas" también tendería a favorecer a Brasil, debido a su mayor capacidad para imponer o postergar la solución de los conflictos.

Desde el punto de vista brasileño, sin embargo, críticase el actual sistema decisorio basado en el consenso, pues lleva a la ficción de la igualdad entre los socios y concede a los países menores un poder excesivo (Baptista [1999]).⁶ Aun así, Brasil se rehusa a considerar cualquier propuesta que contemple la resolución de ciertas cuestiones por mayoría calificada, dado que eso llevaría a discutir la espinosa y presumiblemente insoluble cuestión de la distribución del *voting power* entre los países miembros. De hecho, dada la actual configuración del MERCOSUR, con apenas cuatro miembros, y consideradas las asimetrías de tamaño entre los socios, resulta difícil vislumbrar una distribución del poder de voto que sea aceptable para Brasil y, al mismo tiempo, preserve la identidad política de los demás socios.

Pese a las observaciones precedentes, es obvio que existe un amplio espacio para la introducción de cambios en el actual esqueleto institucional y legal del MERCOSUR. Dentro de las sugerencias presentadas se pueden destacar: (i) la creación de comités técnicos; (ii) la institución de un Tribunal Arbitral dotado de mayor independencia y que conceda una cierta estabilidad a sus miembros o, alternativamente, la creación de un organismo jurídico con capacidad para interpretar los acuerdos, responder consultas y orientar a los tribunales nacionales en la aplicación del derecho emanado de las normas del MERCOSUR; (iii) el establecimiento de plazos o de procedimientos tipo *fast track* para la incorporación de las normas a los ordenamientos jurídicos nacionales; y (iv) la creación de un organismo común de defensa de la competencia.

Esos cambios, así como muchos otros que también han sido sugeridos, podrían implementarse en un plazo relativamente corto, con enorme beneficio para la calidad institucional del MERCOSUR. Nótese que la mayor parte de esas iniciativas siquiera toca la "cuestión" de la supranacionalidad. No obstante, aun así, no se observa demasiado énfasis en la discusión institucional.

Es difícil creer que el MERCOSUR tenga posibilidades reales de promover avances en el proceso de integración sin procurar el mejoramiento de sus instituciones. Sin embargo, iniciativas en esa dirección no prosperarán ante la ausencia de un efectivo compromiso estratégico de los socios con el proyecto de integración. En ese sentido, el déficit institucional del MERCOSUR puede no ser la principal causa del actual *impasse*, sino que constituye uno de sus síntomas más reveladores.

⁶ Nótese, no obstante, que consenso no es sinónimo de unanimidad. El consenso admite la abstención, pero no el voto negativo.

CAPITULO II. TENDENCIAS MACROECONOMICAS

A. El escenario internacional

En la segunda mitad de la década de los años noventa, a pesar de la crisis asiática, la moratoria rusa y los recurrentes episodios de inestabilidad en mercados emergentes, la economía mundial experimentó una fase de crecimiento verdaderamente notable. Entre 1996 y 2000, el producto mundial se expandió a una tasa del 3,8% al año, que tendió a acelerarse hacia fines del período. De hecho, en 2000, el PIB mundial aumentó un 4,8%, al mismo tiempo que el volumen del comercio mundial exhibía un impulso impresionante, evolucionando a una tasa del 13,4%, más de dos veces superior a la observada en 1999.

Fue, sin duda, el vigoroso crecimiento de la economía norteamericana que proveyó el combustible a la expansión acelerada de la economía mundial durante ese período. Efectivamente, en el trienio 1996-1999, el producto de EE.UU. registró un crecimiento constante del orden del 4,3% al año, elevándose al 5% a fines de la década. Sin embargo, desde mediados de 2000 las previsiones de una desaceleración de la economía norteamericana se tornaron rutinarias. En el primer semestre de ese año, el producto real de EE.UU. creció un 5,3% en términos anualizados, muy por encima, por lo tanto, de cualquier estimación optimista relativa al crecimiento del producto potencial. Por otro lado, el endeudamiento de las familias se mostraba también excesivo y el dólar se apreciaba de forma persistente, contribuyendo a elevar el déficit en transacciones corrientes a niveles preocupantes, superiores al 4% del PIB. El riesgo inflacionario era innegable y aumentaba el temor de un vuelco en la confianza de los inversores del resto del mundo, capaz de promover una súbita interrupción de los flujos destinados a la financiación del creciente desequilibrio externo de la economía norteamericana. En esas circunstancias, la Reserva Federal optó por sancionar tres aumentos sucesivos en las tasas de interés de corto plazo, intentando reducir el impulso de la expansión económica. El crecimiento, de hecho, cayó abruptamente y el producto se incrementó a tasas inferiores al 2%, en términos anualizados, en los dos últimos trimestres del año.

La reversión del nivel de actividad en EE.UU. fue más brusca e intensa de lo esperado. La confluencia de una serie de *shocks*, destacándose la elevación de los precios del petróleo y la reevaluación de las perspectivas de ganancias en los sectores de alta tecnología, contribuyeron a socavar la confianza de consumidores y empresarios, llevando al debilitamiento de la demanda. De hecho, entre octubre de 2000 y julio de 2001, el índice de producción industrial cayó de forma ininterrumpida, registrando la más larga secuencia de tasas negativas desde 1982.

El cambio de escenario determinó una reorientación radical de la política monetaria norteamericana y, entre enero y agosto de 2001, la Reserva Federal promovió siete cortes sucesivos en las tasas de interés de corto plazo. La declinación de los precios del petróleo, fenómeno observado a fines de 2000, sumada a la favorable evolución de los índices inflacionarios abrieron el espacio para la pronta reacción de la Reserva Federal, posibilitando la rápida reducción de los intereses, que cayeron del 6,5% al 3,5% en apenas ocho meses.

Sin embargo, pese al relajamiento de la política monetaria, las señales de una recuperación del nivel de actividad tardan en evidenciarse. El consumo de las familias y la construcción de nuevas viviendas han evolucionado positivamente, apuntando hacia la posibilidad de una suave recuperación. Adicionalmente, diversos indicadores anticipatorios del nivel de actividad económica tienden a confirmar la ocurrencia de un punto de inflexión a partir de julio, sugiriendo que la recuperación ya estaría en curso. Mientras tanto, la actividad manufacturera sigue en caída, mientras disminuyen los *stocks* y aumentan los niveles de capacidad ociosa en segmentos industriales importantes.

Pese a estas indefiniciones, las previsiones respecto del crecimiento de la economía norteamericana en 2001 no han sufrido ninguna alteración en los últimos cinco meses. La mayoría de los *forecasters* continúan

proyectando una tasa de incremento del producto en el rango del 1,5% al 1,7%, análoga a la prevista en los escenarios base (*baseline scenarios*) divulgados por los organismos multilaterales en marzo y abril de 2001. Paradójicamente, las proyecciones para el crecimiento del producto y del comercio mundial cambiaron significativamente en los últimos meses. Las previsiones actuales señalan una trayectoria mucho más pesimista para la evolución de ambos indicadores en 2001, escenario que, hasta recientemente, solo se concebía en la hipótesis de una recesión mucho más profunda de la economía norteamericana.

El deterioro de las perspectivas para la economía mundial deriva del decepcionante desempeño observado en otras economías industrializadas, principalmente la Unión Europea (UE) y Japón, tanto como de reducciones inesperadas en la tasa de crecimiento de países emergentes de peso, como México, Brasil, Argentina y Singapur.

En 2000, la UE había presentado su mejor desempeño de la década, registrando una expansión del producto en torno del 3,4%. Las proyecciones para 2001 señalaban una declinación del nivel de actividad en la zona del euro, tomando en consideración dos probables impactos de la desaceleración norteamericana en la economía europea: (i) el enfriamiento del comercio mundial; y (ii) la caída en la remesa de ganancias de un importante segmento de empresas europeas con filiales en EE.UU. Se preveía, sin embargo, que la reducción del producto no superaría al 1%, quedando en un rango entre el 2,7% y el 2,4%, ya que más del 60% del comercio de la UE es intrabloque, razón por la cual sus integrantes se encuentran menos expuestos que otras regiones del mundo a las oscilaciones del comercio mundial. Por otro lado, se especulaba con el mantenimiento de un elevado nivel de consumo doméstico, en función del crecimiento de los salarios reales, de las bajas tasas de inflación y de una reducción programada de los impuestos.

No obstante, los resultados del primer semestre de 2001 no confirmaron esas previsiones. Alemania, Italia y Holanda presentaron tasas de crecimiento nulo o negativo en el segundo trimestre del año y el PIB alemán registró, en junio, una variación acumulada en doce meses de apenas el 1%. La reacción del Banco Central Europeo, diferentemente de la observada en el caso de la Reserva Federal, ha sido cautelosa, hasta excesivamente conservadora, y los intereses se redujeron una única vez en 2001, cayendo de 4,75% a 4,5%. Frente a la nueva realidad, las previsiones para 2001 han sido revisadas en más de una oportunidad, y la variación del producto real europeo se proyecta actualmente en un rango entre el 1,7% (JP Morgan) y el 2% (FMI).

Se han hecho revisiones aún más drásticas respecto del crecimiento de Japón y de las economías emergentes, principalmente las de América Latina. El trasfondo de la economía japonesa continúa siendo caracterizado por el elevado endeudamiento de las empresas y del gobierno, la fragilidad del sistema financiero y la preocupante evolución de las tasas de desempleo. Por otro lado, la reducción de la demanda externa americana, diferentemente del caso europeo, no podría dejar de impactar a Japón, dada la importancia de los vínculos comerciales entre ambas economías. Otro elemento relevante en las previsiones está relacionado con la retracción esperada de las industrias asociadas a la tecnología de la información, fenómeno que también deberá afectar negativamente otras economías del Este Asiático. El hecho es que la declinación de la actividad económica se está mostrando más severa que lo previsto. Las proyecciones para 2001, que antes indicaban un discreto crecimiento del producto japonés, fueron revisadas y señalan ahora una variación negativa del producto, oscilando entre el -0,2% (FMI) y el -0,6% (JP Morgan e ING Barings).

Por último, las previsiones para la evolución de las principales economías emergentes de América Latina también han sido corregidas hacia abajo. Los cambios en este caso han sido dramáticos dado que hasta mayo, tanto la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como el Fondo Monetario Internacional (FMI) proyectaban un crecimiento del 3,8% para la región, mientras que las últimas proyecciones señalan un incremento del producto regional del orden del 1,8% (CEPAL).

En 2000, México experimentó un crecimiento excepcional (6,9%), además de una vigorosa expansión de sus exportaciones e importaciones, que aumentaron más del 20% con relación a 1999. Dado que el 87% de las exportaciones mexicanas se destinan al mercado de EE.UU., era obvio que el crecimiento del producto en esos niveles era insostenible. La sobrevalorización del peso y el sobrecalentamiento de la economía señalaban, también, un inevitable enfriamiento del nivel de actividad doméstico. Las previsiones iniciales de la CEPAL para 2001 contemplaron, por lo tanto, una variación del producto inferior a la mitad de la observada en 2000, tanto como una drástica reducción del ritmo de expansión del comercio. Los resultados observados en el primer semestre de 2001 -crecimiento nulo con relación al mismo período de 2000- muestran, sin embargo, una variación del producto aún mucho más modesta, inferior al 1%. Se suma a esta situación el agravamiento de la crisis en Argentina y la sensible reducción en las expectativas de crecimiento de la economía brasileña, la suma de estos factores contribuyen al deterioro del desempeño económico de la subregión (ver Sección C).

PERSPECTIVAS PARA LA ECONOMIA MUNDIAL
Tasas de variación (%)

	Estimado		Proyectado	
	1999	2000	2001	
			Mayo	Agosto (1)
<i>Producto Mundial</i>	3,5	4,8	3,2	2,8
Economías avanzadas	3,4	4,1	1,9	
EE.UU.	4,2	5,0	1,5	1,5
Unión Europea	2,6	3,4	2,4	2,0
Japón	0,8	1,7	0,6	-0,2
NICs asiáticos	7,9	8,2	3,8	---
Países en desarrollo	3,8	5,8	5,0	---
Hemisferio Occidental	0,2	4,1	3,7	1,8
Volumen del Comercio Mundial	5,6	13,4	6,7	4,0
<i>Commodities</i>				
Petróleo	37,5	56,9	-9,6	---
No-petróleo	-7,1	1,8	0,5	---
<i>Libor (en %)</i>	5,5	6,7	4,5	---

Notas: (1) Información preliminar del FMI y CEPAL (Agosto, 2001).

Fuente: FMI [2001].

En síntesis, las perspectivas actuales para la economía mundial son bastante pesimistas. El círculo virtuoso experimentado durante gran parte de la década de los años noventa, caracterizado por aumentos sostenidos de la productividad, inversiones elevadas en tecnología, fácil acceso a la financiación y mercados bursátiles en alta, se ha revertido. Aunque todavía no se haya confirmado un escenario de *hard landing* para la economía americana, la desaceleración del nivel de actividad en EE.UU. parece haber detonado un proceso de reducción sincronizada de la producción a nivel mundial, acompañada de una caída brusca de los flujos de comercio. Se observa, en este sentido, que una expansión del volumen del comercio mundial de alrededor de 3% a 4%, conforme lo actualmente previsto, mostraría un escenario de virtual estancamiento del intercambio comercial global. Confirmada esa previsión, no existiría ningún espacio para el aumento en el precio de los *commodities*, hecho particularmente negativo para los países en desarrollo.

El único elemento alentador a destacarse en la actual coyuntura internacional, está dado por el buen comportamiento de los índices de inflación en la mayor parte de las regiones del mundo. Considerando

que el escenario actual es el resultado de una contracción del nivel de la actividad promovido por un *shock* de demanda, hay espacio para la implementación de políticas monetarias activas, del tipo de la que está siendo adoptada por la autoridad monetaria en EE.UU. La expansión de la demanda interna en los países que enfrentan actualmente un cuadro de retracción en el nivel de actividad doméstico es fundamental, principalmente en una coyuntura donde la economía mundial carece de un *buyer of last resort*, papel que venía siendo desempeñado por la economía norteamericana hasta hace pocos meses atrás.

B. El escenario subregional

El trienio 1999-2001 quedará registrado como una de las peores etapas en la historia del MERCOSUR. Delimitado, por un lado, por la crisis externa brasileña, que comenzó a configurarse a fines de 1998 y culminó con la devaluación cambiaria de inicios de 1999, y por otro, por la crisis en Argentina, cuyo agravamiento se remite a fines de 2000, el período muestra un nítido deterioro de los indicadores macroeconómicos de la subregión.

Para Argentina y Uruguay, de confirmarse los actuales pronósticos que indican una evolución negativa para 2001, el trienio 1999-2001 quedará caracterizado como un período francamente recesivo. En el caso de Paraguay, cerrado el balance del período, el estancamiento será el resultado más probable y en 2001 el producto per cápita podrá registrar su sexta caída consecutiva. Brasil será el único entre los cuatro socios en mostrar una evolución positiva al final del trienio, no obstante, la predecible desaceleración del nivel de la actividad económica en 2001 confirmará la persistente dificultad enfrentada por el país para alcanzar una trayectoria de crecimiento sostenida y superar la actual fase caracterizada por ciclos cortos de *stop and go*. La evolución desfavorable del cuadro subregional deberá extenderse hasta mediados de 2002. Efectivamente, aun en la hipótesis de un desenlace favorable para la crisis en Argentina, el escenario internacional desestimula cualquier expectativa más optimista para la evolución del nivel de actividad en la subregión antes del segundo semestre del próximo año.

El deterioro de los indicadores macroeconómicos no es pertinente sólo al crecimiento. Los desequilibrios fiscales también se han agravado y, en algunos casos, tal hecho ha sido atribuido a la adopción de políticas de expansión del gasto público con el objetivo de moderar el impacto de la recesión. Hay, sin embargo, factores más preponderantes: en primer lugar, el achicamiento de la base tributaria y la consecuente caída de la recaudación, fenómeno explicado por la contracción cíclica del nivel de actividad económica; en segundo lugar, el aumento de los cargos y el monto de la deuda pública, en virtud de la elevación de las tasas de interés domésticas y/o de la aceleración de la devaluación cambiaria.

MERCOSUR: INDICADORES MACROECONOMICOS SELECCIONADOS Período 1998-2000

Indicadores	Argentina			Brasil			Paraguay			Uruguay		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000	1998	1999	2000	1998	1999	2000
PIB-Total (% anual)	3,9	-3,4	-0,5	0,2	0,8	4,5	-0,4	0,5	-0,4	4,5	-2,8	-1,3
IPC (% dic.-dic.)	0,7	-1,8	-0,8	1,7	8,9	6,0	14,6	5,5	8,6	8,6	4,2	5,0
Déficit (-) Público (% del PIB)	-1,4	-1,7	-2,4	-8,2	-10,3	-4,5	-1,0	-3,6	-4,4	-0,9	-4,0	-3,9
Exp. (bienes) (US\$ 10 ⁹ fob)	26,44	23,33	26,30	51,14	48,01	55,09	3,55	2,68	2,37	2,83	2,29	2,38
Imp. (bienes) (US\$ 10 ⁹ fob)	29,56	24,10	23,76	57,71	49,27	55,78	3,94	3,04	2,91	3,60	3,19	3,31
Saldo Comercial (US\$ 10 ⁹ fob)	-3,06	-0,77	2,54	-6,57	-1,26	-0,69	-0,39	-0,36	-0,54	-0,77	-0,90	-0,93
Déficit (-) Tr. Corrientes (% del PIB)	-4,9	-4,4	-3,3	-4,3	-4,8	-4,1	-1,9	-1,1	-4,2	-2,1	-2,5	-3,0

Fuente: MECON (Argentina); BACEN (Brasil); BCP (Paraguay); BCU (Uruguay).

La inflación, a su vez, continúa en un nivel relativamente bajo en los cuatro países de la subregión, pero la trayectoria declinante de los índices de precios al consumidor ha registrado retrocesos tanto en Brasil como en Paraguay y Uruguay. El fenómeno, observado tanto en 1999, como en 2000, no se configura, hasta el momento, como una reversión de tendencia. Se trata, aparentemente, de episodios de carácter puntual explicados por el aumento en los precios de los combustibles o por el traspaso, aunque de forma muy parcial, de la devaluación cambiaria a los precios. Nótese, sin embargo, que ese último fenómeno podrá repetirse una vez más en 2001.

La evolución de los flujos de comercio tampoco ha sido favorable. En 1999, los cuatro países de la subregión registraron caídas acentuadas tanto de sus importaciones como de sus exportaciones. En 2000, las importaciones de Argentina y Paraguay continuaron declinando, mientras que las de Brasil y Uruguay se recuperaron apenas parcialmente, quedando, por lo tanto, por debajo de los niveles alcanzados en 1998. En lo que respecta a las exportaciones, Brasil fue el único país en superar en 2000 el nivel alcanzado en 1998. Por otro lado, los déficit en transacciones corrientes permanecen a niveles poco confortables, variando entre el 3% y el 4,2% del PIB.

El deterioro del cuadro subregional en los últimos tres años es el resultado de una conjunción de factores negativos, destacándose los siguientes: (i) la devaluación de la tasa de cambio en Brasil, que promovió una alteración significativa en las condiciones de competitividad intrabloque; (ii) la declinación de los términos de intercambio que redujo, aunque de forma desigual, el ingreso de exportación de los cuatro países del MERCOSUR; y (iii) el aumento en la percepción del riesgo comprendido en el financiamiento a los mercados emergentes, resultando en aumento del costo y reducción de la oferta de recursos externos para los países de la subregión.

El impacto desfavorable de la devaluación del real sobre las exportaciones de los socios subregionales es un hecho incuestionable. Las evidencias son claras y quedan caracterizadas al compararse la diferente evolución de las importaciones brasileñas intra y extrabloque luego de la modificación cambiaria. Nótese, en esa comparación, que no sólo la caída de las importaciones subregionales fue más pronunciada, sino también su recuperación ha sido más lenta. De hecho, en 2000, las importaciones brasileñas extrabloque habían casi retornado a los niveles de 1998, mientras que la importación agregada de los socios comerciales registraba valores un 17% inferiores a los alcanzados en aquel año.

BRASIL: EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES DEL MERCOSUR Y DEL RESTO DEL MUNDO

Período: 1996-2000

(Índice: Base 1996 = 100)

Año	Importación brasileña					
	Argentina		Paraguay	Uruguay	MERCOSUR	Resto del Mundo
	Total	Excepto Petróleo				
1996	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1997	118,0	122,2	93,7	102,5	114,6	111,7
1998	117,9	131,5	63,6	110,4	113,6	107,2
1999	85,4	92,2	47,0	68,5	80,9	94,3
2000	100,6	95,8	63,6	63,7	93,9	106,5

Fuente: SECEX/MDIC.

La declinación de las importaciones brasileñas oriundas de Paraguay y Uruguay obedece a razones diversas, no se debe apenas a la devaluación cambiaria, sino que también fue decisivo el cambio en las condiciones

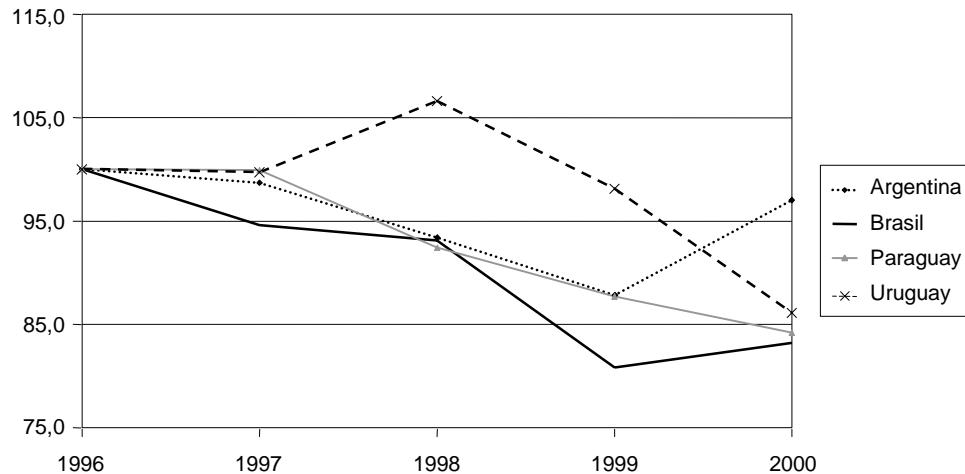
de competitividad. Nótese, que la recuperación parcial de las exportaciones argentinas con destino a Brasil es explicada, en buena medida, por el aumento de los precios de los combustibles, pues, en 2000, las demás exportaciones aún permanecían estancadas en los bajos niveles de 1999. Los resultados del primer semestre de 2001 señalan la persistencia del mismo fenómeno: las importaciones brasileñas extrazona crecen a una tasa superior al 16%, en comparación con el mismo período del año anterior, mientras que las compras agregadas de los países de la subregión aumentan menos del 4%. Parece obvio, por lo tanto, que la devaluación cambiaria restringió sobremanera la capacidad del líder del bloque de apalancar el crecimiento de los socios comerciales.

El deterioro de los términos de intercambio también merece atención. El proceso muestra intensidades y ritmos diferenciados, según los países, pero es generalizado. En 2000, con el aumento de los precios del petróleo, las relaciones de intercambio de Argentina -importante proveedor de combustibles a Brasil- mejoraron significativamente y el país logró revertir parcialmente la tendencia declinante observada desde 1997. Los demás países de la subregión son, por el contrario, importadores líquidos de petróleo y registraron, consecuentemente, una nueva caída en las relaciones de intercambio en ese año. En 2001, la situación podría revertirse, dado que los precios del petróleo han retrocedido. Por ello, las perspectivas para el conjunto de los países de la subregión no son alentadoras. De hecho, no cabe imaginar ningún cambio significativo de los términos de intercambio en beneficio de alguno de los países de la subregión, en virtud de las decepcionantes previsiones para la expansión del comercio mundial en 2001.

MERCOSUR: EVOLUCION DE LOS TERMINOS DE INTERCAMBIO

Período: 1996-2000

(Indice: Base 1996 = 100)



Fuente: INDEC (Argentina), FUNCEX (Brasil) y CEPAL.

El tercer factor que explica el deterioro del escenario subregional es fruto de la contracción y la inestabilidad de los flujos de financiamiento externo. La percepción del riesgo involucrado en el financiamiento a los mercados emergentes aumentó con la crisis asiática de 1997, agravándose en el año siguiente luego de la moratoria rusa. Los bancos internacionales han reducido desde entonces su exposición en los países emergentes, tornándose más selectivos en la concesión de préstamos. Por otro lado, la volatilidad en los mercados de títulos aumentó significativamente desde fines de 1999, asociada a las oscilaciones de los mercados bursátiles. La captación de los países emergentes se recuperó parcialmente en 2000, pero las estimaciones para el primer semestre de 2001 señalan una caída superior al 20%. Adicionalmente, las previsiones del FMI indican que esta caída se profundizará aún más en lo que resta de ese año.

FLUJO DE RECURSOS A LOS MERCADOS EMERGENTES

Período: 1^{er} Semestre 2000-2001

(US\$ mil millones)

	2000	2001	Var. (%)
<i>Emisión Total</i>	115,7	90,0	-22,2
Bonos	49,9	53,8	7,8
Acciones	20,5	7,9	-61,5
Préstamos Sindicados	45,3	28,3	-37,5

Fuente: FMI.

Sin embargo, es evidente que la reducción de los flujos de recursos externos no se distribuye uniformemente entre los mercados emergentes, Rusia y México, por ejemplo, no han registrado mayores dificultades para mantener sus captaciones a niveles satisfactorios, mientras que lo mismo no es válido para otros mercados emergentes de América Latina, destacándose el caso de Argentina.

En síntesis, el balance del escenario subregional presenta una visión muy poco alentadora: en los últimos tres años las interdependencias subregionales han funcionado pero sólo en el sentido negativo. De hecho, conforme a lo señalado más arriba, la expansión de la actividad económica y el incremento de las importaciones en la principal economía del MERCOSUR trajeron poco o ningún beneficio a los demás miembros del bloque, al paso que la crisis cambiaria brasileña en 1999 y la crisis argentina a partir de fines de 2000, diseminaron sus efectos negativos en los demás países de la subregión, pues generaron incertidumbres, alimentaron expectativas pesimistas, tornaron más severas las condiciones para el financiamiento externo y condicionaron la adopción de políticas más restrictivas en los países de su entorno, con obvio perjuicio para el crecimiento de la subregión.

C. Evolución económica reciente en los Estados Miembros

ARGENTINA

La economía argentina continúa inmersa en un grave y prolongado proceso recesivo. La caída del nivel de actividad económica se inició en el último trimestre de 1998, como resultado de una combinación de *shocks* externos negativos que, de acuerdo a lo destacado anteriormente, afectaron simultáneamente el desempeño macroeconómico de los cuatro países de la subregión.

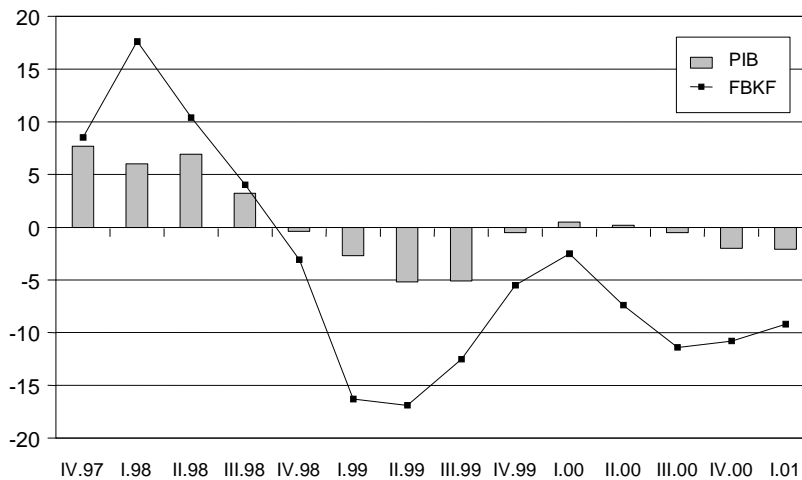
Los factores desencadenantes del actual ciclo recesivo fueron: (i) la evolución adversa de los términos de intercambio, cuya declinación, en el caso de la economía argentina, comenzó a observarse a partir de mediados de 1997 y se profundizó significativamente en los dos años siguientes; (ii) el fortalecimiento del dólar norteamericano, moneda que sirve de ancla al sistema de "convertibilidad" argentino; (iii) la devaluación cambiaria en Brasil, ocurrida a inicios de 1999, fenómeno que cambió dramáticamente las condiciones de competitividad intrabloque y perjudicó sobremanera las exportaciones argentinas de productos manufacturados; y, por último, (iv) el aumento de la percepción del riesgo incorporado en el financiamiento a los mercados emergentes, proceso detonado por la crisis asiática y agravado por la moratoria en Rusia. A mediados de 1999, a la elevación del riesgo soberano se sumó la escalada de la tasa de interés de corto plazo promovida por la autoridad monetaria en EE.UU., ambos fenómenos contribuyeron a elevar el costo del financiamiento externo en los mercados emergentes, inclusive en Argentina.

Las consecuencias para la economía argentina de esa sucesión acumulativa de *shocks* externos desfavorables fueron, por un lado, el deterioro de la competitividad de los sectores productores de bienes *tradeables*, no

compensada por el crecimiento de la productividad, y por otro, la elevación de las tasas de interés domésticas. La persistencia de la crisis, no obstante, podría ser explicada en virtud de algunas limitaciones impuestas por el modelo de *currency board* al uso de instrumentos de política económica capaces de amortiguar el impacto de esa conjugación de *shocks* negativos. De hecho, en una economía no sujeta a las restricciones de un *currency board*, estos impactos podrían haber sido atenuados por la devaluación de la tasa de cambio nominal, aunque a costa de una elevación de la inflación doméstica. El ajuste de la economía argentina al nuevo escenario externo se mostró, por el contrario, mucho más costoso. La rigidez de los precios a la baja dio lugar a un penoso proceso de deflación, que tuvo como resultado la prolongada contracción del producto, la caída de las inversiones y la elevación de la tasa de desempleo. La caída del nivel de actividad vino acompañada de un significativo deterioro del cuadro fiscal, fenómeno que debe atribuirse, principalmente, al comportamiento pro-cíclico de la base tributaria.

ARGENTINA: EVOLUCION TRIMESTRAL DEL PIB Y DE LA FBKF

Período: IV-1997 - I/2001
(% s/igual período del año anterior)



Nota: FBKF: Formación Bruta de Capital Fijo.

Fuente: MECON.

Las medidas de política económica adoptadas con miras a superar la crisis y promover la recuperación del crecimiento económico han apuntado, básicamente, a tres objetivos: (i) sobrellevar las crecientes dificultades de acceso al financiamiento externo voluntario, apelando a programas de asistencia financiera con el apoyo y la participación del FMI, tanto como a operaciones de canje de deuda destinadas a la reducción de la demanda de recursos externos del país, en el corto y en el mediano plazo; (ii) promover el equilibrio de las finanzas públicas por la imposición de severas medidas de contención del gasto público y/o la institución de nuevos impuestos, con el objetivo de incrementar la recaudación tributaria; y (iii) aumentar la competitividad del sector industrial, explorando al máximo los estrechos límites para la adopción de medidas de estímulo fiscal e, inclusive, introduciendo alteraciones en el esquema cambiario vigente desde 1991.

La operación de asistencia financiera ("blindaje"), concretada en diciembre de 2000, y el canje parcial de títulos de la deuda (*swap*), anunciado en junio de 2001, resumen las principales iniciativas destinadas a eludir las dificultades de acceso al financiamiento externo. La primera de ellas, estructurada bajo la forma de un programa con duración de tres años, contempló recursos del orden de los US\$ 40.000 millones, con una elevada concentración de los desembolsos en el corto plazo. La operación de "blindaje" tuvo como objetivo alejar los crecientes temores relacionados con una eventual interrupción en el cumplimiento de

las obligaciones externas de Argentina y posibilitar el retorno del país a los mercados internacionales de capitales sin pagar costos financieros excesivos. La iniciativa tuvo éxito apenas momentáneo, pues a partir de febrero de 2001, el riesgo-país inició una nueva escalada en virtud de los resultados presentados por las cuentas fiscales. En lo que respecta a la operación de canje parcial de la deuda, sus resultados fueron bastante satisfactorios. El valor nominal de los títulos rescatados alcanzó US\$ 28.100 millones y el canje involucró la emisión de cinco nuevos títulos con plazos de vencimiento entre 7 y 30 años y tasas de interés promedio del 15,3%, 0,35 punto porcentual por encima de los rendimientos medios pagados por los títulos rescatados. El *stock* de la deuda aumentó en US\$ 2.300 millones y el plazo promedio del vencimiento fue prolongado en 2,8 años. El canje redujo en US\$ 16.000 millones las necesidades de financiamiento del sector público hasta fines de 2005, el alivio se concentró en el bienio 2002-2003.

Las medidas implementadas con el objetivo de reducir el desequilibrio de las finanzas públicas pasaron, a su vez, por diversas fases. A fines de 1999, el gobierno recién asumido sancionó un paquete fiscal basado principalmente en medidas destinadas a promover el aumento de la recaudación tributaria. Ya a mediados de 2000, las iniciativas gubernamentales contemplaron con mayor énfasis la reducción del gasto público, principalmente la reducción de la nómina del empleo público. A partir de marzo de 2001, el nuevo equipo económico sancionó un conjunto de medidas destinadas a promover el ajuste de las cuentas públicas, destacándose las siguientes: (i) la sanción de un impuesto a las transacciones financieras (ITF), con una alícuota general del 0,6% que incide sobre los movimientos de las cuentas corrientes bancarias, atendiendo a la doble finalidad de aumentar la recaudación y combatir la evasión fiscal; (ii) el aumento de la alícuota de las contribuciones previsionales patronales; (iii) la eliminación de la exención del impuesto al valor agregado (IVA) al transporte público de pasajeros; y (iv) la reducción del gasto previsional.

Por último, se contemplaron iniciativas con el objetivo de promover el aumento de la competitividad del sector industrial con la adopción de diversas medidas que, entre otros beneficios, incluyeron los siguientes: (i) la concesión de líneas de créditos a intereses subsidiados; (ii) la eliminación de las alícuotas de importación de bienes de capital, con origen en países extra-MERCOSUR; (iii) el aumento de la protección arancelaria para bienes de consumo del sector electro-electrónico, también con origen extra-MERCOSUR; y (iv) la exención selectiva, dado que se restringe a algunos sectores industriales específicos, del pago del impuesto sobre ingreso mínimo presunto y sobre los intereses de préstamos empresariales.

La principal medida destinada a estimular la competitividad del sector *tradeable* fue, sin embargo, la creación de un mecanismo de compensación comercial (*empalme*), por intermedio del cual los exportadores pasaron a recibir un valor adicional en pesos por dólar exportado, mientras que los importadores comenzaron a pagar un incremento, también en pesos, por dólar importado. Ese valor adicional, denominado *factor de convergencia*, es definido diariamente por el Banco Central, en base a la diferencia entre la cotización del peso en dólares y una media aritmética simple entre el euro, expresado en dólares, y el propio dólar. La adopción de ese nuevo mecanismo fue posibilitada por una modificación introducida en el esquema de convertibilidad, aprobada bajo la denominación de Ley de Convertibilidad Ampliada. De acuerdo con el nuevo dispositivo legal, la cotización del peso estará dada por una media aritmética simple entre el euro y el dólar, al día siguiente en que se registrara la paridad entre las dos monedas. El factor de convergencia anticipa, por lo tanto, la vigencia de la nueva paridad, pero limita su alcance al restringido universo de las transacciones comerciales con el exterior.

La adopción del factor de convergencia excluyó la exportación de combustibles y fue simultánea a la reducción de los "*reintegros*", mecanismo de reembolso de tributos que beneficiaba de forma diferenciada las ventas extrarregionales, discriminando entre los diversos productos exportados. Consecuentemente, el efecto líquido de la institución del factor de convergencia conjugado a la reducción de los reembolsos fue, también, diferenciado. Del lado de la exportación, el nuevo mecanismo benefició integralmente a aquellos productos que no usufructuaban previamente de ningún tipo de reembolso, especialmente las exportaciones

con destino a los países del MERCOSUR. Del lado de la importación, el factor de convergencia operó, en la práctica, como un aumento generalizado del impuesto de importación para todos los productos con alícuota inferior al 27%. Para los productos con alícuota del impuesto de importación por encima de ese valor, la aplicación del factor de convergencia no fue integral, dado que se ha respetado el techo del 35% definido por el valor del arancel consolidado por Argentina en la OMC.

Dado que el euro se cotizaba a US\$ 0,86 en el momento en que se instituyó el factor de convergencia, la diferencia cambiaria implícita en el nuevo mecanismo fue de aproximadamente 8%. Nótese, sin embargo, que la apreciación del euro lleva a la reducción del factor de convergencia, que, en el límite, se torna nulo cuando el dólar y el euro sean transaccionados a la par.

A pesar del amplio espectro de las medidas adoptadas entre fines de 2000 y mediados de 2001, el riesgo Argentina permaneció elevado en los meses de julio y agosto, oscilando en niveles siempre superiores a 1.400 bps. El clima de creciente desconfianza y el temor al *default* se tradujo, además, en la caída de los depósitos bancarios, así como en la contracción de las reservas internacionales oficiales. Finalmente, en la última semana de agosto, el gobierno y el FMI acordaron las condiciones para un nuevo paquete de ayuda financiera. Los recursos involucrados en el más reciente acuerdo suman US\$ 8.000 millones, de los cuales US\$ 5.000 millones serán destinados a reforzar las reservas internacionales del Banco Central, mientras que los US\$ 3.000 millones restantes deberán ser utilizados para mejorar el perfil de vencimiento de la deuda pública. Esa segunda parte deberá servir como garantía del principal, al momento de la emisión de nuevos títulos a cambio de los antiguos. El canje de títulos será realizado, una vez más, en bases voluntarias pero involucrará, seguramente, reducciones importantes en el valor de recompra de los títulos rescatados, además de una prolongación de los plazos de vencimiento. El principal compromiso del gobierno con el FMI se basa en la institución de una política de déficit fiscal cero, monitoreada en base mensual, tanto como en la tentativa de modificación del actual sistema de coparticipación de tributos, eliminando la garantía de transferencias mínimas de recursos en beneficio de las esferas inferiores de gobierno.

El reciente acuerdo con el FMI apuntó hacia la única solución viable y realista: promover una reducción en el valor presente de la deuda pública. Esa salida, implícitamente contemplada en el acuerdo con el FMI, podría comenzar a negociarse con los acreedores externos inmediatamente después de las elecciones legislativas previstas para el mes de octubre.

Las proyecciones para el desempeño de la economía argentina en 2001 son decepcionantes, aun si se descarta un desenlace dramático para la crisis actual en lo que resta del año. El producto retrocederá una vez más y lo hará sin duda a una tasa negativa mayor a la observada en el año anterior. El déficit público, medido en relación al producto repetirá el desequilibrio registrado en 2000, pero el saldo comercial sería positivo y el déficit en transacciones corrientes debería reducirse. Esas previsiones reflejan una caída bastante significativa de las importaciones y un desempeño poco satisfactorio de las exportaciones.

ARGENTINA: PROYECCIONES PARA 2001

Indicadores		2000	2001
PIB	(Var. % anual)	-0,5	-1,6
Exportaciones (FOB)	(Var. % anual)	-1,4	2,8
Importaciones (CIF)	(Var. % anual)	-1,2	-6,3
Tasa de inflación	(Var. % dic.-dic.)	-0,8	-2,0
Déficit fiscal	(% del PIB)	-2,4	-2,3

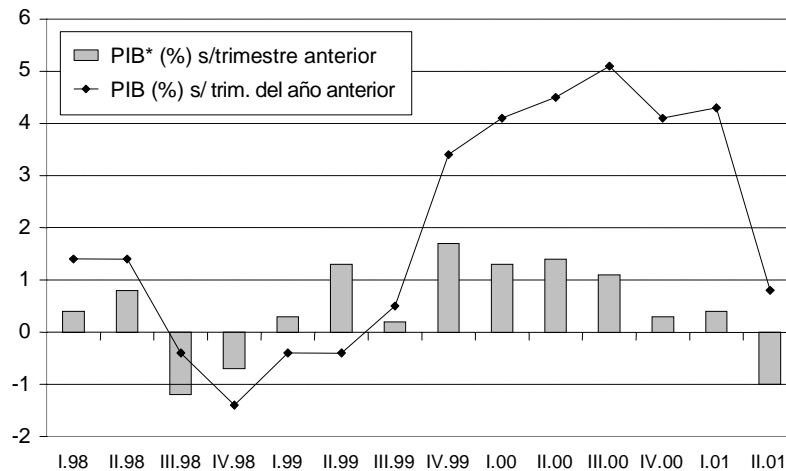
Fuente: *Latin American Consensus Forecasts* (Agosto, 2001).

BRASIL

El desempeño de la economía brasileña en los últimos dos años muestra que, paradójicamente, Brasil fue, entre los miembros del MERCOSUR, el que menos sufrió las consecuencias de su propia crisis. De hecho, en 1999, el PIB brasileño registró un crecimiento mediocre (0,8%), pero aún así positivo, mientras Argentina y Uruguay se sumergían en la recesión y Paraguay se estancaba. En 2000, el contraste fue aún mayor, Brasil creció vigorosamente (4,5%) al tiempo que los demás miembros del bloque registraban, sin excepción, una caída en sus niveles de actividad económica.

El análisis de la serie del producto real desestacionalizado de Brasil muestra que, en rigor, los dos últimos trimestres de 1998 fueron los únicos en registrar tasas de crecimiento negativas, en comparación con el período inmediatamente anterior. Luego de la devaluación cambiaria ocurrida a inicios de 1999, el nivel de actividad económica se recupera rápidamente y, a fines de ese mismo año, la economía brasileña inicia un ciclo expansivo que se extendería hasta el primer trimestre de 2001.

BRASIL: EVOLUCION DEL PIB TRIMESTRAL
Período: I/1998 - II/2001



Nota: (*) Datos desestacionalizados.

Fuente: IBGE.

En 2000, todas las variables macroeconómicas mostraron una evolución positiva. La producción industrial registró la tasa de crecimiento más elevada de los últimos cinco años y el desempleo cayó por primera vez desde 1995. La inflación acumulada en el año alcanzó el 5,96%, ligeramente por debajo del punto central de la meta inflacionaria (6%) anunciada por el Banco Central. Más importante todavía, la meta de inflación fue alcanzada sin que la autoridad monetaria necesitara revertir, ni una sola vez, la trayectoria declinante de la tasa de interés básica de la economía, que pasó del 19% al 15,5% a lo largo de 2000. Adicionalmente, el país cumplió también con todas las metas previstas en el acuerdo con el FMI, sobre todo con respecto al superávit primario del sector público, que alcanzó el 3,5% del PIB en ese mismo año.

El saldo de la balanza comercial fue el único resultado que no logró cumplir integralmente con las expectativas. Las exportaciones que habían declinado en 1999, registraron un crecimiento bastante satisfactorio, evolucionando a una tasa levemente inferior al 15%, pero las importaciones, impulsadas por el intenso ritmo de la actividad económica, presentaron una expansión casi análoga (13,2%), de tal manera que el resultado de la balanza comercial fue negativo por el sexto año consecutivo. El desequilibrio fue

más bien poco significativo, inferior a US\$ 1.000 millones, pero en verdad no era ese el resultado esperado luego de una devaluación de la tasa de cambio real del orden del 25%.

A fines de 2000, las previsiones de desempeño de la economía brasileña en 2001 eran francamente optimistas. El escenario externo generaba alguna aprehensión, pero se preveía una desaceleración razonablemente corta y no muy intensa de la economía norteamericana. Por otro lado, la continuidad del cuadro recesivo en Argentina también suscitaba recelos, pero la exitosa conclusión del programa de asistencia financiera internacional ("blindaje") anunciada en diciembre de 2000, había contribuido a alejar la hipótesis de un agravamiento inminente de la crisis en aquel país. Consecuentemente, las proyecciones para la economía brasileña señalaban hacia la continuidad del ciclo expansivo iniciado a mediados de 1999.

El escenario, sin embargo, cambió radicalmente a fines del primer trimestre de 2001 cuando ocurrió una drástica reversión de las expectativas, con reflejos inmediatos en el mercado cambiario. De hecho, en apenas tres meses la tasa de cambio nominal registró una devaluación del orden del 10%. Dos factores explican ese inesperado vuelco en las expectativas: (i) el súbito deterioro de la crisis en Argentina, con la traumática sustitución del equipo económico y el aumento de las tensiones políticas y sociales en aquel país; y (ii) la constatación de que la desaceleración de la economía mundial sería más intensa y duradera que la inicialmente prevista.

La inestabilidad se reflejó también en el comportamiento más volátil de los índices de precios, al tiempo que el núcleo de la inflación comenzó a señalar una tendencia claramente ascendente, aumentando la preocupación con la posibilidad del traspaso de la variación cambiaria a los precios. En marzo, por lo tanto, luego de diversos y poco fructíferos intentos de calmar al mercado cambiario ofertando divisas y títulos con indexación cambiaria, el Banco Central optó por promover la primera elevación de las tasas de interés, revirtiendo la tendencia declinante observada desde mediados de 1999. La decisión de la autoridad monetaria contribuyó, de hecho, para confirmar el cambio del escenario macroeconómico. En mayo, por último, ocurrió la sorprendente revelación de que el país estaba al borde de una grave crisis energética, cuyo enfrentamiento requeriría la imposición de un severo racionamiento en el consumo de energía.

La evolución de los principales indicadores macroeconómicos confirma el deterioro de las perspectivas de la economía brasileña en el corto plazo. El producto real del segundo trimestre de 2001 (datos desestacionalizados) registró, por primera vez desde fines de 1998, un crecimiento negativo en comparación con el trimestre precedente. Por otro lado, en junio, la producción industrial acumulada en doce meses acusó también una discreta caída (-1,4%). Esos datos reflejan, aunque parcialmente, la reducción en la utilización de energía eléctrica de un 20% que entró en vigencia en el mes de junio.

El racionamiento de energía no dejaría de afectar el nivel de la actividad industrial. Se destaca, en ese sentido, que algunos modelos desarrollados con el objetivo de evaluar el impacto de las restricciones al consumo de energía sobre el nivel de la actividad económica, proyectaron una reducción de hasta 2,0 puntos porcentuales del producto, con respecto de la trayectoria anterior. No obstante, acorde con esos mismos modelos, el adecuado funcionamiento de un mercado secundario, posibilitando las transferencias intersectoriales de energía, podría reducir en hasta un 60% la magnitud de ese impacto. Los esfuerzos gubernamentales se han concentrado, por lo tanto, en la organización de ese mercado.

En lo que respecta a la inflación, el índice de precios que rige la meta inflacionaria perseguida por el Banco Central, registró, en julio, una variación acumulada en doce meses ligeramente superior al 7%. El punto central de la meta inflacionaria establecida por el Consejo Monetario Nacional para 2001 es del 4%, pero el régimen monetario vigente contempla la posibilidad de un desvío de hasta dos puntos porcentuales en relación a la meta. Excedido ese margen de tolerancia, el Banco Central deberá justificar las razones para el incumplimiento de la meta, rutina que podría ser inaugurado en 2001.

La meta para el superávit primario del sector público fue elevada de 3% a 3,35% del PIB luego de la reciente renovación del acuerdo con el FMI, no habiendo mayores dudas en relación a su efectivo cumplimiento, y el gobierno ha mostrado rigor y disciplina fiscal. Se destaca, en ese sentido, que el resultado fiscal primario es inmune a las variaciones cambiarias, así como a elevaciones de la tasa de interés, pues contempla ingresos y gastos no financieros, sobre los cuales el control del gobierno es razonablemente elevado. Lo mismo no es válido para el déficit público nominal o para la deuda líquida del sector público. De hecho, la elevación de los intereses básicos de la economía, que pasaron del 15,25% al 19% en el transcurso del año, así como la devaluación de la tasa de cambio nominal, que acumula una variación superior al 25% desde el inicio de 2001, tuvieron un impacto devastador sobre ambos indicadores. La deuda líquida total del sector público pasó del 49,3% del PIB a fines de 2000 al 51,3% en junio de 2001, al tiempo que el déficit nominal del sector público pasó del 4,5% del producto al 5,4%, en el mismo período.

La pesada carga resultante del impacto de la elevación de los intereses y del tipo de cambio sobre la deuda y el déficit del sector público destaca algunos de los dilemas enfrentados por la política económica a lo largo del año 2001, en lo relacionado con la mejor forma de administrar el régimen de cambio fluctuante/metras de inflación, en un contexto de elevada incertidumbre y expectativas adversas. La conducta adoptada por la autoridad monetaria frente a la persistente elevación de la tasa de cambio, con la consecuente amenaza sobre el cumplimiento de la meta inflacionaria en virtud del predecible traspaso de la variación cambiaria a los precios, se fue modificando a medida que ajustaba su diagnóstico. Inicialmente, prevaleció la hipótesis de que la elevación de la tasa de cambio respondía, fundamentalmente, a presiones especulativas. Acorde con esa interpretación, el deterioro del ambiente externo habría promovido un aumento autosostenido de la demanda de *hedge* por parte de deudores en moneda extranjera, importadores y/o accionistas no residentes, sin ninguna evidencia de un efectivo deterioro de los fundamentos de la economía. Basado en esa hipótesis, el Banco Central intervino frecuentemente en el mercado de cambio, ofertando divisas y aumentando la colocación de títulos con cláusula de indexación cambiaria. La ineficacia de esas intervenciones contribuyó a que se afirmara la convicción de que los cambios en el escenario externo y la crisis energética habían afectado los fundamentos de la economía, tornando inevitable el movimiento ascendente de la tasa de cambio. El Banco Central restringió sus intervenciones en el mercado de divisas, pero mantuvo los intereses a un nivel más elevado con el objetivo de atenuar la propagación del *shock* cambiario, intentando de ese modo calibrar una tasa de inflación no muy lejos de la meta superior.

A comienzos de agosto, el gobierno brasileño tomó la iniciativa de cerrar un nuevo acuerdo con el FMI consistente de un préstamo de recursos por un monto de US\$ 15.000 millones. El nuevo programa estará vigente hasta fines de la actual administración, en diciembre de 2002. El acuerdo tuvo por finalidad reducir el contagio de la crisis en Argentina y transitar con mayor seguridad el próximo período electoral. Las metas fiscales establecidas en ese acuerdo son más severas que las previstas en el acuerdo anterior, pero, por otro lado, la inflación prevista para 2001 es más elevada que la determinada por el Consejo Monetario Nacional. De hecho, en el acuerdo con el FMI el punto central de la meta inflacionaria será del 5,8%, con un límite superior del 7,8%. Adicionalmente, las reservas líquidas del Banco Central tendrán un piso inferior al establecido en el acuerdo anterior, aumentando así el margen de maniobra de la autoridad monetaria en la eventualidad de futuras intervenciones en el mercado de divisas. En síntesis, el gobierno se comprometió a un mayor ajuste fiscal, pero en compensación recibió un importante aval para su política económica y obtendrá recursos que podrán compensar, en parte, la reducción esperada de los flujos voluntarios de capitales, en los próximos meses.

Las perspectivas de la economía brasileña para 2001, de acuerdo a las proyecciones presentadas abajo, señalan una significativa desaceleración del producto real, un crecimiento moderado y equilibrado de las exportaciones e importaciones, un aumento significativo del déficit nominal y, por último, una ligera elevación de la tasa de inflación.

BRASIL: PROYECCIONES PARA 2001

Indicadores		2000	2001
PIB	(Var. % anual)	4,5	1,8
Exportaciones (FOB)	(Var. % anual)	14,7	5,5
Importaciones (FOB)	(Var. % anual)	13,2	5,6
Tasa de inflación	(Var. % dic.-dic.)	6,0	6,3
Déficit fiscal (Resultado Nominal)	(% del PIB)	-4,5	-6,4

PARAGUAY

La evolución de la economía paraguaya, en la segunda mitad de la década de los años noventa, ha sido particularmente poco satisfactoria. De hecho, el país está virtualmente estancado. En el período 1995-1998, Paraguay sufrió una grave crisis bancaria que resultó en una fuerte contracción del crédito al sector privado acompañada de un aumento en las tasas de interés reales. A partir de ahí, la inversión privada ha registrado caídas sucesivas, proceso que ya se extiende por seis años. Los términos de intercambio, a su vez, comenzaron a deteriorarse a partir de la segunda mitad de 1997, declinando cerca del 16% entre 1998 y 2000. Por último, en el período 1999-2000, la economía paraguaya fue afectada negativamente por otros tres eventos: (i) la recesión de la economía argentina, que persiste desde 1998; (ii) la devaluación de la moneda brasileña, ocurrida a inicios de 1999; y (iii) las condiciones climáticas adversas, que promovieron una sensible caída del producto agrícola en el último año.

En 2000, el producto real declinó un 0,4%, resultando en una nueva reducción del PIB per cápita, la quinta consecutiva. La evolución del sector externo, a su vez, fue caracterizada por la caída simultánea de exportaciones e importaciones, el incremento del déficit de la balanza comercial y un acentuado deterioro del saldo en transacciones corrientes, que pasó del -1,1% del PIB al -4,2% del producto.

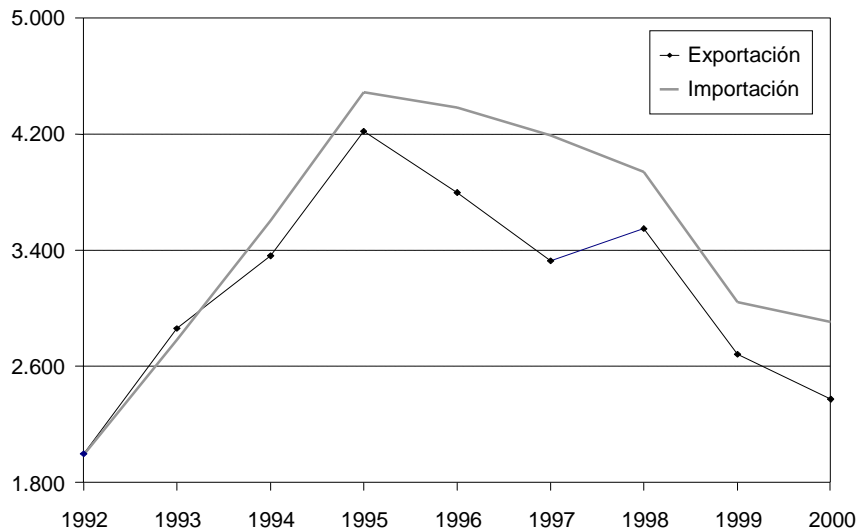
La trayectoria de caída de los flujos comerciales se inició en 1995. Desde entonces, las exportaciones han retrocedido en más del 40%, en tanto que las importaciones declinaron cerca del 35%. La crisis subregional y el deterioro de las relaciones de intercambio explican sólo parcialmente esa evolución: de hecho, además de estos factores, la reducción del volumen de comercio obedece al aumento de los controles aduaneros impuestos por los países vecinos, principalmente Brasil, intentando cohibir el comercio informal y las operaciones de triangulación. En 2000, las reexportaciones cayeron un 30% dado que el fenómeno se viene repitiendo desde hace unos años, se explica la reducción simultánea de los flujos de importación y exportación.

La inflación observó una trayectoria declinante a lo largo de la década de los años noventa, interrumpida una única vez, en 1998, cuando la tasa de cambio nominal se devaluó cerca del 24%, contaminando los índices de inflación. Al año siguiente, sin embargo, el índice de precios al consumidor evolucionó moderadamente y la tasa de inflación se estabilizó en un 5,5%, la menor de la década. En 2000, volvió a subir, como resultado del aumento de los precios del petróleo, la elevación del salario mínimo y el incremento de las tarifas públicas. El índice de precios al consumidor cerró el año 2000 acumulando un aumento del 8,6% y el reciente programa acordado con el FMI proyecta el mantenimiento de la tasa de inflación en ese mismo nivel para 2001. Para ese año, sin embargo, está prevista la imposición de aumentos adicionales en las tarifas públicas, la extensión del IVA a los transportes y servicios personales, además de la adopción de un ritmo más acelerado de devaluación de la tasa de cambio, factores que dificultarán el cumplimiento de la meta.

PARAGUAY: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES TOTALES

Período 1992-2000

Datos en US\$ millones (FOB)



Fuente: Banco Central del Paraguay.

Las finanzas públicas también sufrieron un rápido deterioro durante la segunda mitad de la década de los años noventa. En 1998 el déficit público alcanzó el 3,6% del PIB, elevándose aún más en 1999, cuando alcanzó el 4,4% del producto. El creciente desequilibrio del sector público se produce por la caída de la recaudación tributaria acompañada por una expansión del gasto, explicada por el aumento de las transferencias, inclusive subsidios, tanto como de las inversiones en infraestructura.

El programa acordado recientemente con el FMI proyecta para 2001 una expansión del PIB superior al 2%, una fuerte reducción del déficit en transacciones corrientes, estabilidad de la tasa de inflación y una acentuada disminución del desequilibrio del sector público, cuyo déficit se reduciría al 2% del PIB. La expectativa de una reversión del nivel de la actividad doméstica, así como de una significativa expansión de las exportaciones se basa en previsiones optimistas para la producción agropecuaria, que registraría aumentos entre el 20% y el 50% en la cosecha de algunos productos con participación significativa en la pauta de exportación, tales como el algodón y la soja, además del maíz. A su vez, la reducción del déficit público resultaría del aumento de la recaudación tributaria, impulsada por el incremento de la alícuota del impuesto selectivo a los combustibles, la ampliación de la base tributaria del IVA y menores incentivos fiscales en beneficio de productos destinados al comercio de reexportación. Por otro lado, el programa del FMI proyecta una drástica contracción del gasto público, equivalente a 2 puntos porcentuales del producto, en virtud de la reducción de los gastos de la función pública, conforme a lo previsto en la ley presupuestaria aprobada por el legislativo, así como en el pago de los intereses de la deuda externa en concordancia con la declinación de las tasas de interés internacionales.

Los resultados preliminares del primer semestre de 2001 sugieren que algunas de las previsiones del acuerdo con el FMI no se materializarán. La producción agropecuaria ha evolucionado positivamente, pero el crecimiento fue menor que el esperado, mientras que la producción industrial está en caída. Por otro lado, los datos de la balanza comercial del primer semestre de 2001, que se restringen al comercio registrado, señalan resultados decepcionantes: las exportaciones crecen modestamente (3,5%), mientras que las importaciones aumentan a un ritmo bastante superior (12%). Las estadísticas brasileñas, a su vez,

señalan una caída superior al 20% de las importaciones oriundas de Paraguay en la primera mitad de 2001, sugiriendo una evolución poco favorable, inclusive, de las exportaciones no registradas. La evolución de los precios, sin embargo, muestra buen comportamiento. En julio, la tasa de inflación acumulada del año 2001 alcanzó el 4%, mientras la variación del índice de precios de los últimos doce meses fue del 6,9%.

Las proyecciones muestran, por lo tanto, un escenario para 2001 menos optimista que aquel previsto en el acuerdo con el FMI.

PARAGUAY: PROYECCIONES PARA 2001

Indicadores		2000	2001
PIB	(Var. % anual)	-0,4	1,2
Exportaciones (FOB)	(Var. % anual)	-11,5	4,0
Importaciones (FOB)	(Var. % anual)	-4,5	8,0
Tasa de inflación	(Var. % dic.-dic.)	8,6	7,5
Déficit fiscal	(% del PIB)	-4,4	-2,8

URUGUAY

Desde el inicio de la década de los años noventa hasta 1998, la economía uruguaya presentó un desempeño bastante satisfactorio, superior, inclusive, al de otros socios en el MERCOSUR. Efectivamente, en el período 1991-1998, el producto real se expandió a una tasa del 4,4% al año, registrando una única caída, en 1995, debido en gran medida al severo impacto de la crisis mexicana sobre la economía argentina. El episodio destaca la elevada sensibilidad de la economía local a las fluctuaciones cíclicas del nivel de actividad en Argentina, fenómeno explicado no sólo por la intensidad de los flujos de comercio, incluidos los servicios de turismo, sino también por las interdependencias financieras entre ambas economías. En aquella ocasión, sin embargo, la retracción del nivel de actividad económica se mostró poco intenso y de corta duración. De hecho, después de declinar un 1,4% en 1995, el producto real retomó rápidamente su trayectoria de expansión, evolucionando a una tasa promedio superior al 5% en los tres años siguientes.

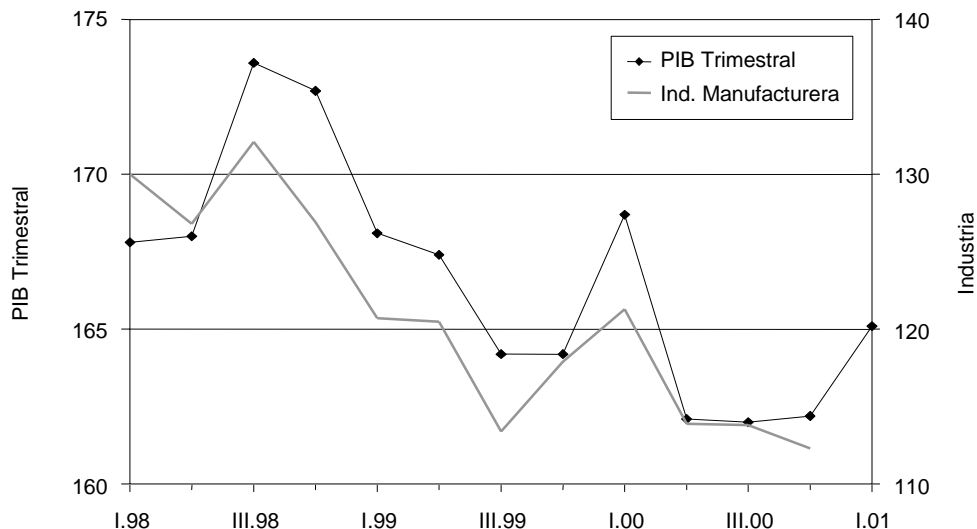
Sin embargo, a fines de 1998, el crecimiento de la economía uruguaya sufrió una brusca interrupción y esta vez el cuadro recesivo se mostró no sólo más agudo sino también más persistente. El PIB registró caídas sucesivas en 1999 y en 2000, retrocediendo un 2,4% en el primer año y un 1,3% en el segundo, sin que se vislumbren señales de recuperación.

La evolución del producto real trimestral desestacionalizado muestra que la economía uruguaya se desaceleró en el último trimestre de 1998, coincidiendo con el inicio del proceso recesivo en Argentina y el agravamiento de la crisis externa brasileña.

La declinación de la actividad económica se torna más aguda en 1999 debido a la devaluación cambiaria brasileña y, después de experimentar una modesta recuperación en el primer trimestre de 2000, el producto vuelve a caer, permaneciendo estancado a lo largo de los últimos nueve meses del año. Los datos preliminares del primer trimestre de 2001 registraron una tímida recuperación, indicando la posibilidad de un suave recupero de la actividad económica. Sin embargo, el deterioro del contexto subregional desestimula cualquier expectativa más optimista: la ocurrencia de una nueva contracción del producto es el escenario más probable para 2001.

URUGUAY: EVOLUCION DEL PIB TRIMESTRAL Y DEL PRODUCTO DE LA IND. MANUFACTURERA

Datos desestacionalizados (Base: Media de 1983 = 100)



Fuente: BCU - Banco Central del Uruguay.

La multiplicidad de *shocks* adversos debidos al deterioro de los contextos internacional y subregional explica, en gran medida la desfavorable evolución de la economía uruguaya en los dos últimos años. En 2000, las principales influencias negativas fueron: (i) el aumento del precio del petróleo, que se elevó un 50% en relación a la media del año precedente y contribuyó a profundizar el deterioro de los términos de intercambio que venía siendo observado desde 1999; (ii) el incremento en torno de 1,5 puntos porcentuales de las tasas de interés internacionales; (iii) el persistente debilitamiento del euro, que se desvalorizó en una media del 13%, respecto de la moneda norteamericana; y (iv) la continuidad del cuadro recesivo en Argentina.

Los dos únicos eventos potencialmente favorables al desempeño de la economía uruguaya en 2000 fueron la fuerte expansión del volumen del comercio internacional (13,4%), impulsado principalmente por la demanda de importación de EE.UU. y de países de Asia, y la notable recuperación de la economía brasileña, que creció un 4,5% en ese año, registrando un aumento notable de sus importaciones, superior al 13%. Sin embargo, el vigor de la demanda externa no alcanzó a las exportaciones uruguayas, que tuvieron un desempeño mediocre y crecieron sólo un 2,6% en el año 2000. Las ventas externas hacia EE.UU., China y Japón aumentaron de forma muy significativa, elevándose a un promedio del 35% con respecto a 1999, pero su participación agregada en el destino de las exportaciones uruguayas no es muy significativa, inferior al 15%. Por otro lado, la expansión de la demanda brasileña no benefició a Uruguay, cuyas exportaciones hacia ese destino sufrieron una caída del 4,8% en 2000. Nótese, en ese sentido, que las ventas uruguayas a Brasil ya acumulan una reducción del orden del 45% en relación al pico alcanzado en 1998 y que la participación de ese país en el destino de las exportaciones uruguayas declinó del 33% al 23% en apenas dos años.

La devaluación del real redujo la competitividad de los productos uruguayos en el mercado brasileño; la recesión de la economía argentina afectó negativamente el ingreso de turismo e impactó desfavorablemente las decisiones de inversión de los empresarios locales; y, por último, las restricciones no arancelarias impuestas tanto por Brasil como por Argentina a las ventas de algunos productos con peso en la pauta de exportación uruguaya, como el arroz, los lácteos y otros, resumen las principales influencias negativas del entorno subregional y explican el creciente malestar de Uruguay con los dos principales socios del MERCOSUR en el período más reciente.

Al deterioro del cuadro externo se sumaron dos eventos fortuitos en perjuicio de la actividad agropecuaria, que registró una reducción del 2,7% en 2000. En primer lugar, la ocurrencia de una sequía, que afectó la cosecha 1999-2000 y contribuyó para la retracción de la actividad económica doméstica; en segundo lugar, la aparición de un foco de fiebre aftosa, cuya extensión determinó la adopción de un programa de vacunación masiva, además del sacrificio de animales en las áreas afectadas. La trayectoria ascendente del producto pecuario fue interrumpida, y Uruguay perdió la condición de "país libre de aftosa sin vacunación", hecho que afectará su desempeño exportador en los próximos años.

El cuadro recesivo tuvo impacto en la tasa de desempleo, que pasó del 11,3%, en 1999, al 13,6% en 2000. No hay expectativas de reversión de esa situación. Por el contrario, en el último semestre del año 2000, así como en los primeros meses de 2001, la tasa de desempleo ha permanecido siempre por encima del 14%. La inflación, a su vez, interrumpió la trayectoria descendente observada en los últimos años y el índice de precios al consumidor acusó, en 2000, un incremento del 5%, casi 1 punto porcentual por encima de la inflación registrada en 1999. La elevación de los precios del petróleo y el ritmo de la devaluación cambiaria que fue prefijado en un 7,5% al año -por encima, por lo tanto, de la trayectoria de la inflación- condicionaron esa evolución. De hecho, en un contexto de precios agrícolas deprimidos y retracción de la demanda doméstica, la política cambiaria privilegió el objetivo de promover alguna ganancia de competitividad en beneficio del sector *tradeable* de la economía, aunque a costa de un ligero incremento de la tasa de inflación.

Además del compromiso con la estabilidad y con el aumento de la competitividad externa, el programa del nuevo gobierno, que asumió en marzo de 2000, tenía como objetivo promover una reducción del déficit público, que se había agravado dramáticamente en el año anterior, elevándose de 0,9% del PIB, en 1998, a 4% del producto en 1999. El aumento del desequilibrio del sector público, que alcanzó un pico de 4,7% del PIB en mayo de 2000, resultó de la política fiscal contra-cíclica adoptada en 1999. La política fue revertida y el gasto público sufrió cortes significativos. La caída de la recaudación tributaria, sin embargo, contribuyó para que la reducción del desequilibrio fiscal en 2000 fuera apenas marginal.

Las perspectivas para 2001 son, conforme a lo anticipado, desfavorables. La caída de los precios de petróleo y la reducción de las tasas de interés internacionales son hechos positivos, pero insuficientes para compensar el impacto de la desaceleración del comercio mundial y la declinación generalizada de la actividad económica en los países desarrollados. El cuadro subregional, a su vez, se ha caracterizado por el continuo agravamiento de la crisis argentina y la drástica reducción de las proyecciones para el crecimiento de la economía brasileña, confirmando así, un escenario de enfriamiento de la demanda externa. Por otro lado, la contención del gasto público, la elevada tasa de desempleo y el pesimismo de las expectativas empresariales representan un freno a la expansión de la demanda interna.

Los indicadores macroeconómicos de los primeros meses de 2001, relativos al producto real trimestral, la producción física de la industria manufacturera y la evolución de los flujos de comercio⁷ tienden a confirmar el escenario pesimista indicado en las proyecciones siguientes.

URUGUAY: PROYECCIONES PARA 2001

Indicadores		2000	2001
PIB	(Var. % anual)	-1,3	-1,0
Exportaciones (FOB)	(Var. % anual)	2,6	-4,0
Importaciones (CIF)	(Var. % anual)	3,2	-8,0
Tasa de inflación	(Var. % dic.-dic.)	5,0	6,0
Déficit fiscal	(% del PIB)	-3,9	4,0

⁷ Los datos hasta mayo de 2001 indican que las exportaciones sufrieron una caída del 1,1% mientras que las importaciones sufrieron una reducción superior al 7%.

PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS DEL MERCOSUR

		ARGENTINA					BRASIL					PARAGUAY					URUGUAY				
		1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
Nivel de Actividad																					
PIB - Total	(US\$ mil millones)	272,2	292,9	298,9	283,3	285,0	775,5	807,8	787,5	529,4	595,9	9,6	9,6	8,6	7,7	6,9	20,5	21,7	22,4	20,9	20,1
PIB - Total	(% var. anual)	5,5	8,1	3,9	-3,4	-0,5	2,7	3,3	0,2	0,8	4,5	1,3	2,6	-0,4	0,5	-0,4	5,6	5,0	4,5	-2,8	-1,3
Producción industrial	(% var. anual)	7,2	11,9	-0,1	-9,7	-1,5	1,7	3,9	-2,1	-0,7	6,5	-2,2	-0,2	1,0	0,0	1,0	4,8	5,6	5,5	-8,6	0,8
Formación bruta de capital fijo	(% del PIB)	18,1	19,4	19,9	17,9	16,0	20,2	20,4	19,7	18,0	18,6	22,8	22,0	21,1	20,3	20,3	14,0	14,4	15,2	14,5	13,2
Tasa de desempleo	(%)	17,2	14,9	12,8	14,2	15,1	5,4	5,7	7,6	7,6	7,1	8,2	7,1	14,3	16,0	17,7	11,9	11,5	10,1	11,3	13,6
Precios y Tasa de Cambio																					
IPC	(% var. dic.-dic.)	0,1	0,3	0,7	-1,8	-0,8	9,6	5,2	1,7	8,9	6,0	8,2	6,2	14,6	5,5	8,6	24,3	15,2	8,6	4,2	5,0
Tasa de cambio nominal	(% var. dic.-dic.)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,1	7,4	8,2	48,0	9,3	6,7	8,7	23,8	16,7	6,5	22,7	15,1	8,2	7,6	7,3
Términos de intercambio	(1995 = 100)	107,8	106,5	100,7	94,8	104,6	101,0	106,8	104,6	94,4	91,5	100,0	99,9	92,4	87,7	84,2	96,7	96,4	103,1	94,9	86,2
Sector Público e Intereses																					
Déficit (-) del sector público	(% del PIB)	-1,9	-1,5	-1,4	-1,7	-2,4	-5,9	-6,1	-8,2	-10,3	-4,5	-0,8	-1,3	-1,0	-3,6	-4,4	-1,6	-1,4	-0,9	-4,0	-3,9
Tasa de interés pasiva	(% al año)	7,4	7,0	7,6	8,0	8,3	26,4	24,3	28,0	26,0	17,2	17,2	13,0	15,3	16,6	15,6	28,1	19,6	15,1	14,2	12,1
Sector Externo (1)																					
Exportaciones de bienes (FOB)	(% var. anual)	13,6	9,9	0,0	-11,8	12,7	2,7	11,0	-3,5	-6,1	14,7	-10,0	-12,4	6,6	-24,4	-11,5	14,0	14,1	1,3	-19,0	3,9
Importaciones de bienes (FOB)	(% var. anual)	18,5	28,1	3,5	-18,4	-1,4	6,8	12,0	-3,3	-14,7	13,2	-2,3	-4,4	-6,0	-22,8	-4,5	15,6	11,5	3,0	-11,5	4,0
Exportaciones de bienes (FOB)	(US\$ mil millones)	24,0	26,4	26,4	23,3	26,3	47,7	53,0	51,1	48,0	55,1	3,8	3,3	3,5	2,7	2,4	2,4	2,8	2,8	2,3	2,4
Importaciones de bienes (FOB)	(US\$ mil millones)	22,3	28,6	29,6	24,1	23,8	53,3	59,7	57,7	49,3	55,8	4,4	4,2	3,9	3,0	2,9	3,1	3,5	3,6	3,2	3,3
Balanza comercial (FOB-FOB)	(US\$ mil millones)	1,8	-2,1	-3,1	-0,8	2,5	-5,6	-6,7	-6,6	-1,3	-0,7	-0,6	-0,9	-0,4	-0,4	-0,5	-0,7	-0,7	-0,8	-0,9	-0,9
Saldo en transacciones corrientes	(US\$ mil millones)	-6,9	-12,4	-14,7	-12,4	-9,4	-23,5	-30,8	-33,4	-25,4	-24,6	-0,4	-0,7	-0,2	-0,1	-0,3	-0,2	-0,3	-0,5	-0,5	-0,6
Déficit en transacciones corrientes	(% del PIB)	-2,5	-4,2	-4,9	-4,4	-3,3	-3,0	-3,8	-4,3	-4,8	-4,2	-3,7	-6,8	-1,9	-1,1	-4,2	-1,1	-1,4	-2,1	-2,5	-3,0
Inversión extranjera directa	(US\$ mil millones)	6,9	9,2	7,3	24,2	11,2	11,3	17,9	26,0	26,9	30,5	0,1	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Deuda externa total bruta	(US\$ mil millones)	110,7	125,1	141,9	146,0	147,2	179,9	200,0	241,6	241,5	236,2	1,6	1,7	1,8	2,4	2,5	4,7	4,7	5,2	5,2	5,8
Reservas internacionales	(US\$ mil millones)	19,3	24,3	26,5	27,8	26,5	60,1	52,2	44,6	36,3	33,0	1,1	0,8	0,9	1,0	0,7	1,9	2,1	2,4	2,4	2,6

Notas: (1) Datos del balance de pagos.

Los flujos de comercio de Paraguay incluyen las reexportaciones y las exportaciones e importaciones no registradas.

La deuda externa de Uruguay corresponde a la deuda del sector público.

Fuente: Secretaría del MERCOSUR, Ministerio de Economía de Argentina; Bancos Central de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay; IPEA, (Brasil) y CEPAL.

CAPITULO III. COMERCIO E INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

A. Evolución reciente del comercio exterior en el MERCOSUR

El escenario regional

La crisis asiática introdujo un cambio en el panorama del comercio externo del MERCOSUR. El análisis de los datos globales señala nítidamente ese hecho, pues, entre 1997 y 2000, el déficit comercial de la subregión con el resto del mundo fue nulo. Más precisamente, el desequilibrio comercial del bloque, que había alcanzado US\$ 16.050 millones en 1997, se transformó en un modesto superávit, apenas superior a US\$ 100 millones, en 2000. El peso del ajuste cayó sobre las importaciones, que declinaron US\$ 12.000 millones mientras que las exportaciones aumentaron US\$ 4.100 millones en el mismo período.

En rigor, el proceso de ajuste podría haber salvaguardado el comercio intrasubregional. De hecho, eso fue lo que pasó tanto en 1998 como en 2000, cuando el MERCOSUR consiguió, primero reducir y luego eliminar su desequilibrio externo con el resto del mundo, mientras que el comercio intrabloque permanecía estable (1998) o hasta se expandía (2000). No obstante, en 1999 la reducción del déficit externo del MERCOSUR fue acompañada por una dramática caída de los flujos intrazona, todavía no revertida íntegramente.

COMERCIO INTRA Y EXTRA-MERCOSUR Período: 1991-2000 (US\$ millones)

		1991	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Crecimiento (% anual)	
										1997/00	1999/00
Exportaciones											
Total	(US\$ 10 ⁶)	45.891	54.122	70.402	74.998	82.342	81.323	74.320	86.461	1,6	16,3
Intra-MERCOSUR	(US\$ 10 ⁶)	5.103	10.026	14.384	17.038	20.053	20.351	15.163	17.709	-4,1	16,8
	(%)	11,1	18,5	20,4	22,7	24,4	25,0	20,4	20,5		
Extra-MERCOSUR	(US\$ 10 ⁶)	40.788	44.095	56.019	57.960	62.289	60.972	59.158	68.752	3,3	16,2
Importaciones											
Total	(US\$ 10 ⁶)	34.264	48.079	75.311	83.217	98.392	95.395	79.801	86.323	-4,3	8,2
Intra-MERCOSUR	(US\$ 10 ⁶)	5.247	9.429	14.093	17.092	20.546	20.437	15.418	17.603	-5,0	14,2
	(%)	15,3	19,6	18,7	20,5	20,9	21,4	19,3	20,4		
Extra-MERCOSUR	(US\$ 10 ⁶)	29.017	38.650	61.218	66.124	77.846	74.958	64.383	68.720	-4,1	6,7
Comercio											
Total	(US\$ 10 ⁶)	80.155	102.201	145.713	158.215	180.734	176.718	154.121	172.784	-1,5	12,1
Intra-MERCOSUR	(%)	12,9	19,0	19,5	21,6	22,5	23,1	19,8	20,4		
Saldo Comercial											
Extra-MERCOSUR	(US\$ 10 ⁶)	11.627	6.043	-4.909	-8.219	-16.050	-14.072	-5.481	138		

Fuente: BID (Datos: 1991 hasta 1999). INDEC, SECEX, BCP, BCU y CEPAL (Datos: 2000).

Se puede extraer como conclusión del fenómeno descrito anteriormente que el cambio de las condiciones de competitividad intrabloque, promovidas por la devaluación cambiaria brasileña, contribuyó decisivamente para el decrecimiento del comercio intrazona. El impacto de ese evento no fue meramente circunstancial,

pues sus efectos se mostraron duraderos. El incremento de los flujos en 2000 tiende a atenuar esa conclusión, sin embargo, de acuerdo a lo señalado en el capítulo anterior, la recuperación del comercio intrabloque en ese año se debe, en mayor medida, al aumento de las exportaciones argentinas de combustibles con destino al mercado brasileño.

Los datos relativos al comercio intrasubregional del primer semestre de 2001 justifican el pesimismo. Nótese que el intercambio comercial entre los miembros del bloque permaneció estancado, mientras que el comercio extrazona crece, en ambos sentidos.

MERCOSUR: COMERCIO INTRA Y EXTRA-MERCOSUR
Período: 1^{er} Semestre de 2001
 (US\$ millones)

	Intra-MERCOSUR			Extra-MERCOSUR			TOTAL		
	1 Sem./00	1 Sem./01	Var. (%)	1 Sem./00	1 Sem./01	Var. (%)	1 Sem./00	1 Sem./01	Var. (%)
Exportaciones									
<i>MERCOSUR</i>	8.405,8	8.243,9	-1,9	32.395,7	35.718,0	10,3	40.801,5	43.961,9	7,7
Argentina	3.986,1	3.963,0	-0,6	9.053,9	9.492,0	4,8	13.040,0	13.455,0	3,2
Brasil	3.607,2	3.579,1	-0,8	22.545,8	25.348,0	12,4	26.153,0	28.927,1	10,6
Paraguay	309,3	245,9	-20,5	169,0	249,2	47,5	478,3	495,1	3,5
Uruguay	503,2	455,9	-9,4	627,0	628,8	0,3	1.130,2	1.084,7	-4,0
Importaciones									
<i>MERCOSUR</i>	8.257,8	8.414,4	1,9	31.849,8	34.570,8	8,5	40.107,6	42.985,2	7,2
Argentina (CIF)	3.362,8	3.393,0	0,9	8.812,2	8.062,0	-8,5	12.175,0	11.455,0	-5,9
Brasil (FOB)	3.674,0	3.809,3	3,7	21.694,9	25.187,9	16,1	25.368,9	28.997,2	14,3
Paraguay	505,6	566,9	12,1	428,9	482,2	12,4	934,5	1.049,1	12,3
Uruguay (FOB)	715,4	645,2	-9,8	913,8	838,7	-8,2	1.629,2	1.483,9	-8,9

Nota: Los datos de Paraguay corresponden al comercio registrado.

Fuentes: INDEC (Argentina); SECEX/MDIC (Brasil); BCP (Paraguay); BCU (Uruguay).

El hecho más relevante es el crecimiento de las importaciones brasileñas, que presentan una expansión muy vigorosa de las compras extrasubregionales (16,1%), mientras que la demanda de los productos intrazona aumenta a una tasa bastante inferior (3,7%).

Las perspectivas para la evolución del comercio subregional en 2001 son, por lo tanto, poco alentadoras. El intercambio comercial entre los países miembros permanecería estancado o, lo que es más probable, disminuiría.

Evolución del comercio exterior en los países del MERCOSUR

En el primer semestre de 2001, el superávit comercial de Argentina más que se duplicó, pasando de US\$ 865 millones a exactamente US\$ 2.000 millones. El resultado es significativo, sin embargo, sólo fue posible porque al mismo tiempo que las exportaciones prácticamente no crecieron, cayeron las importaciones. Este perfil se mantendría hasta fines del año y las sorpresas, si las hubiese, podrían ser negativas. El pesimismo se

justifica puesto que la caída de las importaciones se viene profundizando, mientras que el crecimiento de las exportaciones es poco importante y puede no sostenerse en los próximos meses. Efectivamente, a diferencia de lo ocurrido en los dos últimos años, el mercado brasileño que había sido en gran medida el principal responsable por el aumento de las exportaciones argentinas de productos industriales observado en la primera mitad de 2001, reduciría su demanda externa de forma bastante drástica en el segundo semestre del año, contribuyendo así a aumentar aún más la fragilidad del desempeño exportador de Argentina. En ese sentido, las previsiones presentadas en la sección precedente, que proyectaban un aumento del 2,8% de las exportaciones y una declinación del 6,3% de las importaciones, pueden ser consideradas como moderadamente optimistas.

Entre los países del MERCOSUR, Brasil fue el que presentó las mayores tasas de crecimiento tanto de las exportaciones como de las importaciones, en la primera mitad de 2001. El país consiguió compensar el estancamiento de los flujos intrazona con incrementos muy significativos en los flujos extrasubregionales. El hecho más sorprendente fue, sin duda, la reducida contribución de la devaluación de la tasa de cambio real para ese desempeño. Del lado de las exportaciones, el crecimiento fue liderado por el notable aumento de las ventas externas de productos primarios, en base, exclusivamente, a la expansión de los volúmenes físicos embarcados. Las exportaciones de productos manufacturados, más concentradas en el deprimido mercado latinoamericano, resultaron bastante más moderadas. Del lado de las importaciones, la elevación del tipo de cambio tuvo también poca influencia, pues el crecimiento impulsado por la expansión del nivel de actividad doméstica fue muy importante (14,7%).

En efecto, se espera una desaceleración de los flujos en ambos sentidos. Al deterioro del ambiente externo se suma la crisis de energía, el enfriamiento de la actividad doméstica y, en el caso de las exportaciones, la reducción estacional de los embarques de productos agrícolas durante el segundo semestre, además de una caída muy acentuada de las ventas hacia el mercado argentino. El impacto de la crisis energética sobre el sector externo es ambiguo: por un lado, las importaciones están afectadas de forma directa por la caída de la demanda interna de productos electrónicos e, indirectamente, por la reducción global del nivel de actividad; por otro, las exportaciones están restringidas por el racionamiento de energía, siendo ese el caso de algunos sectores electrointensivos con razonable peso en las ventas externas, como la metalurgia de no-ferrosos y la siderurgia. No obstante, hay importantes segmentos industriales exportadores (celulosa, aviones) cuyo consumo de energía es relativamente bajo. De hecho, se estima que más del 40% de las exportaciones industriales brasileñas se realicen por sectores poco intensivos en el uso de energía, lo que indica que el principal impacto de la crisis energética se dará por el lado de la reducción de las importaciones. Las previsiones para el saldo comercial ya reflejan ese escenario y no sería sorprendente si, a diferencia de un déficit, el resultado de la balanza comercial indicase a fines de año un ligero superávit.

La evolución y las perspectivas del comercio exterior en las dos economías menores del bloque también son poco alentadoras. La expectativa de un crecimiento significativo de las ventas externas de Paraguay, resultante de previsiones muy optimistas relacionadas a las cosechas de algunos productos agrícolas con peso en la exportación, no se han confirmado. Las exportaciones hacia el MERCOSUR continúan declinando de forma acentuada, mientras que las ventas extrazona aumentan significativamente. En este sentido, el resultado neto es decepcionante, pues las exportaciones totales crecieron sólo un 3,5%, en el primer semestre de 2001. Por otro lado, el incremento de las importaciones, superior al 12% en los primeros seis meses de ese año, es sorprendente puesto que la economía continúa estancada. Nótese que las importaciones de bienes de capital retrocedieron y el incremento de las compras externas se ha concentrado básicamente en alimentos y combustibles. Estos datos, sin embargo, se restringen al comercio registrado, que ha presentado déficit a lo largo de toda la década de los años noventa.

En Uruguay los saldos deficitarios de la balanza comercial también son la regla, pero, en este caso, los desequilibrios son parcialmente compensados por ingresos netos provenientes de los servicios de turismo. En 2001, el déficit comercial debería reducirse. Las previsiones señalan una caída simultánea de las

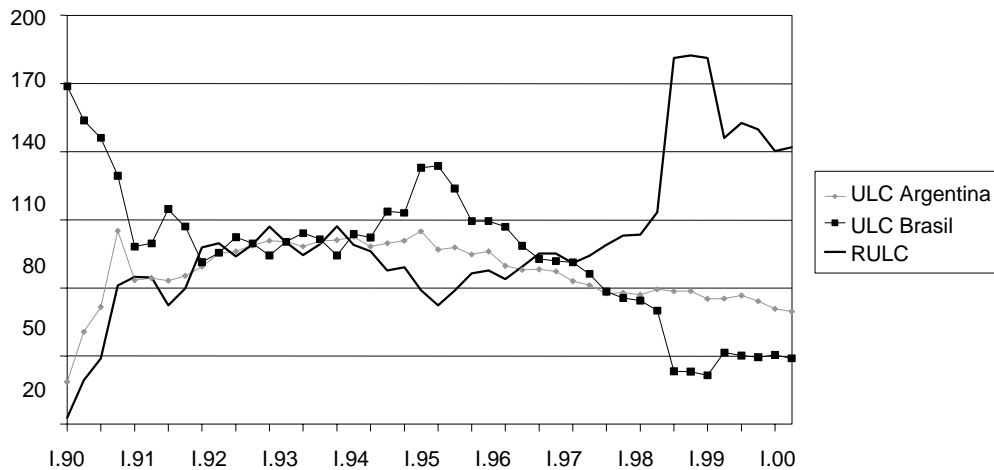
exportaciones y las importaciones, con una disminución más acentuada de estas últimas. Estas proyecciones reproducen las tendencias observadas en la primera mitad del año y no contemplan ninguna hipótesis de reversión. Es un escenario realista pues la actividad económica permanecería deprimida, contribuyendo a la reducción de las importaciones y no hay ninguna perspectiva más alentadora para el desempeño de las exportaciones. Muchos de los principales productos de exportación presentan una caída en las ventas o ingresos estancados, como es el caso de la carne, de los textiles, de los productos químicos y del material de transporte. Finalmente, cabe resaltar el hecho que cerca del 45% de las exportaciones uruguayas se destinan al MERCOSUR, lo que contribuye a alimentar el escepticismo en relación a un eventual mejoramiento en el comportamiento de las ventas externas del país.

B. Competitividad industrial en Argentina y Brasil

En un reciente trabajo desarrollado por Lucángeli [2001] se estima la evolución de los costos unitarios del trabajo (ULC) de Argentina y de Brasil, en la década de los años noventa, así como la del índice de competitividad relativa (RULC) que relaciona los costos unitarios del trabajo de ambos países. El indicador presenta algunas ventajas en relación a otras medidas de competitividad, principalmente por la posibilidad de discriminar las variaciones en los costos unitarios del trabajo en dos componentes: las variaciones en la relación cambio-salario y las variaciones en la productividad del trabajo.

El gráfico abajo muestra la evolución del costo unitario del trabajo en ambos países, así como el índice de competitividad relativa, definido como ULC^A / ULC^B , de modo que aumentos del índice señalan una pérdida de competitividad para la economía argentina.

**ARGENTINA Y BRASIL: COSTO UNITARIO DEL TRABAJO (ULC)
Y COSTO UNITARIO RELATIVO DEL TRABAJO (RULC)
Período 1990-2000**



Fuente: Lucángeli [2001].

Nótese que los costos unitarios del trabajo de Argentina y Brasil presentan, hasta cierto punto, una evolución bastante análoga. De hecho, ambos crecen en el período inmediatamente posterior a la implementación del plan de estabilización en los respectivos países, pero se reducen de forma casi simultánea a partir de la segunda mitad de 1995. No obstante, el aumento del ULC^A luego del Plan de Convertibilidad (I/1991) es menos intenso que el observado por el ULC^B obtenido posteriormente al Plan Real (II/1994). Por otro

lado, la caída del ULC^B a partir del segundo semestre de 1995 es bastante más acentuada, y se intensifica significativamente luego de la devaluación de la moneda brasileña en 1999.

Los movimientos de los costos unitarios del trabajo reflejan básicamente la evolución de los salarios en dólares en los respectivos países, que crecen en la fase pos-estabilización y se reducen posteriormente. Lucángeli [2001] destaca, no obstante eso, que la tasa de aumento de la productividad del trabajo en Brasil no sólo es más uniforme, sino que más elevada en comparación con Argentina. La caída más acentuada del ULC^B a partir de mediados de 1995 refleja, en alguna medida, este mejor desempeño de Brasil.

La evolución del RULC muestra que las mejoras de competitividad de Brasil preceden a la devaluación cambiaria de 1999. De hecho, el RULC se eleva de forma persistente entre mediados de 1995 e inicios de 1999, cuando ocurre la devaluación y la competitividad relativa de Brasil registra un salto muy significativo. La apreciación posterior de la moneda brasileña eleva nuevamente el salario en dólares en Brasil y la mejora de competitividad sufre una reducción bastante importante en 2000. En este sentido, la devaluación cambiaria observada en Brasil a lo largo del primer semestre de 2001 contribuyó a que el indicador de competitividad relativa volviera al mismo valor pico registrado a mediados de 1999.

C. Evolución de la inversión extranjera directa

El contexto global

La divulgación preliminar de la estimación de los flujos de inversión extranjera directa (IED) para 2000 confirma la aparición de un cambio significativo en el patrón de evolución de estos flujos, luego de la crisis asiática de 1997. De hecho, en los últimos tres años se verifica una creciente concentración en el destino de las inversiones extranjeras en beneficio de los países industrializados, de modo que la participación de los países en desarrollo (PEDs) como receptores de IED se redujo a menos de la mitad en comparación con la participación que prevalecía a mediados de la década de los años noventa. En 2000, el fenómeno volvió a repetirse, pues los flujos con destino al mundo desarrollado crecieron un 21%, mientras que aquellos destinados a los PEDs registraron un incremento de sólo el 8%. Sin embargo, en esta oportunidad son los países latinoamericanos y ya no los asiáticos los responsables por la pérdida de participación de los PEDs en los flujos de IED. Nótese, en este sentido, que los flujos con destino a América Latina y el Caribe declinaron un 22%, mientras que las inversiones extranjeras dirigidas a los países de Asia aumentaron un 44%, contribuyendo a que esta última región recuperara la primacía como principal receptora de flujos de IED entre los PEDs.

FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)

Período: 1994-2000

(US\$ mil millones)

	1988-1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
Mundo	191	100,0	257	100,0	331	100,0	385	100,0	478	100,0	693	100,0	1.075	100,0	1.271	100,0
<i>PEDs</i>	47	24,6	106	41,2	113	34,1	152	39,5	187	39,1	188	27,1	222	20,7	240	18,9
A. Latina y el Caribe	13	6,8	31	12,0	33	9,9	52	13,5	73	15,3	83	11,9	110	10,2	86	6,8
Asia	30	15,7	68	26,5	74	22,3	93	24,1	102	21,3	95	13,7	98	9,1	141	11,1
Africa	3	1,6	6	2,3	6	1,8	6	1,6	11	2,3	8	1,2	10	1,0	9	0,7
Demás	1	0,5	1	0,4	0	0,1	1	0,3	1	0,2	2	0,3	4	0,4	6	0,5
<i>Memo:</i>																
A. Latina / PEDs		27,6		29,2		29,2		34,2		39,0		44,1		49,5		35,8

Fuente: UNCTAD, *UNCTAD Press Releases* - 2001 (PR 14, PR 18 y PR 19); UNCTAD, *World Investment Report* - 2000 (2000).

La caída de las inversiones extranjeras en América Latina se concentró en Argentina y en Chile, países donde el proceso de fusiones y adquisiciones fue particularmente intenso en 1999. De hecho, la privatización de activos públicos en los países del Cono Sur fue seguida de frecuentes reestructuraciones y cambios en el control accionario de las empresas y servicios recientemente transferidos a la iniciativa privada, proceso que contó con la activa participación de inversores extranjeros y que explica, en gran medida, la atraktividad de la región como receptora de flujos de IED. Con la pérdida de impulso de los programas de privatización y la tendencia a la estabilización de los procesos de reestructuración patrimonial, la caída de los flujos de inversiones extranjeras en la región era, hasta cierto punto, esperada.

Las previsiones de la UNCTAD para la evolución de los flujos globales de IED en 2001 señalan la posibilidad que ocurra una retracción de los mismos. Si se confirma esta previsión, quedará caracterizada la interrupción del ciclo expansivo iniciado en 1991, el más largo de los últimos 30 años. América Latina y, particularmente, los países del Cono Sur deberían registrar en los primeros meses de 2001 una vez más una evolución negativa, conforme a lo anticipado por el enfriamiento de los flujos de IED con destino a la región. Sin embargo, esta no es una previsión que se pueda extrapolar para el mediano plazo. Oportunidades y proyectos rentables para la inversión extranjera continúan existiendo. No obstante, en el corto plazo el agotamiento del proceso de privatización, conjugado con las modestas perspectivas para el crecimiento de América Latina, proyecta un escenario poco alentador que deberá caracterizarse por la menor contribución de los flujos de IED para el financiamiento externo de la región.

La evolución reciente de la IED en el MERCOSUR

En 2000, los flujos de IED con destino al MERCOSUR retrocedieron casi un 20% con relación al año anterior. Debe destacarse que el crecimiento observado en el quinquenio 1994-1999 había sido absolutamente impresionante, con la entrada de capitales de riesgo evolucionando a un ritmo superior al 50% al año. Además, la elevada cifra alcanzada por el ingreso de flujos de IED en 1999 estuvo fuertemente influenciada por la adquisición, por parte de la firma española Repsol, de la empresa petrolera argentina YPF, previamente privatizada, operación que involucró recursos superiores a US\$ 13.000 millones. Por ello, la caída observada en 2000 no es una sorpresa.

MERCOSUR: FLUJOS DE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA (IED) **Período: 1994-2000** (US\$ millones)

	1988-1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
<i>MERCOSUR</i>	3.914	100,0	6.516	100,0	11.392	100,0	17.726	100,0	28.266	100,0	36.252	100,0	55.813	100,0	44.845	100,0
Argentina	2.266	57,9	3.635	55,8	5.609	49,2	6.949	39,2	9.162	32,4	7.281	20,1	24.147	43,3	11.152	24,9
Brasil	1.534	39,2	2.590	39,7	5.479	48,1	10.496	59,2	18.761	66,4	28.480	78,6	31.372	56,2	33.403	74,5
Paraguay	63	1,6	137	2,1	147	1,3	144	0,8	230	0,8	336	0,9	65	0,1	119	0,2
Uruguay	51	1,3	154	2,4	157	1,4	137	0,8	113	0,4	155	0,4	229	0,4	171	0,4
<i>Memo:</i>																
MERCOSUR / América Latina		29,8		21,0		34,5		34,1		38,7		43,7		50,7		52,1

Fuente: MECON (Argentina); Bancos Centrales de Brasil, Paraguay y Uruguay; *World Investment Report - 2000* (2000).

La importancia adquirida por las privatizaciones y, principalmente, por el subsecuente proceso de reestructuración patrimonial como factores de atracción de la inversión externa explica, también, la reciente declinación en la ya reducida participación de Paraguay y Uruguay como receptores de IED en el ámbito

del MERCOSUR. Ambas son economías abiertas desde el punto de vista comercial y financiero, pero el proceso de reformas estructurales y de privatización de empresas públicas tuvo, hasta el momento, escaso desarrollo en esos países. De ahí la baja participación de esas economías, inferior al 1%, en los flujos de IED con destino al MERCOSUR.

En los últimos dos años, las fusiones y adquisiciones (F&A) comandaron el proceso de atracción de la inversión extranjera en la región.⁸ La base de datos de la CEPAL refleja adecuadamente esa modalidad de inversión, discriminando entre privatizaciones, concesiones y licitaciones de empresas o servicios públicos y adquisiciones de empresas privadas involucrando, en ambos casos, la participación de inversores externos.

ARGENTINA Y BRASIL: PRIVATIZACIONES, LICITACIONES Y ADQUISICIONES CON PARTICIPACION DE INVERSORES EXTERNOS

Período: 1999-2000

(US\$ millones)

Sector	Argentina	Brasil
Privatizaciones y Licitaciones:	3.299	6.728
<i>Sector Primario</i>	2.011	260
Petróleo y gas	2.011	260
<i>Servicios</i>	1.288	6.468
Agua	439	692
Telecomunicaciones	849	155
Energía eléctrica	---	2.071
Servicios financieros	---	3.550
Adquisiciones:	27.618	28.193
<i>Sector Primario</i>	13.424	766
Extractiva mineral	---	766
Petróleo y gas	13.424	---
<i>Manufacturas</i>	1.210	3.275
Alimentos y bebidas	835	1.237
Demás manufacturas	375	2.038
<i>Servicios</i>	12.984	24.152
Telecomunicaciones	6.203	16.802
Servicios financieros	2.621	1.780
Energía eléctrica	586	3.058
Demás servicios	3.574	3.232
TOTAL	30.917	34.921
Memo:		
Participación (%) en A. Latina y el Caribe	28,9	32,7

Nota: Operaciones por valor superior a US\$ 100 millones.

Fuente: CEPAL [2001].

⁸ Nótese que las inversiones realizadas bajo esa modalidad no son directamente comparables con los flujos de IED, tal como se registra en los datos de la balanza de pagos. De hecho, por un lado, las F&A incluyen con frecuencia las compras de activos financiadas parcialmente con recursos obtenidos en los mercados de capitales locales; por otro lado, los montos involucrados en estas transacciones son computados por el valor global de las operaciones, independiente del cronograma efectivo de los desembolsos. Pese a las discrepancias metodológicas, las F&A constituyen un indicador razonablemente adecuado para el acompañamiento de la evolución de los flujos de IED en la economía.

La base registra operaciones por un valor superior a US\$ 100 millones, razón por la cual, con excepción de una única operación que involucró activos uruguayos, los demás registros se refieren exclusivamente a las transacciones con empresas argentinas o brasileñas. Los recursos contabilizados en las operaciones de F&A realizadas en Brasil y en Argentina, a lo largo del bienio 1999-2000, alcanzaron un monto cercano a US\$ 66.000 millones, de los cuales sólo el 15% involucraban activos del sector público. Entre estas últimas, las operaciones más significativas fueron las siguientes: (i) la compra, por parte de Repsol española, de la participación de YPF todavía en manos del sector público argentino; (ii) la venta del BANESPA, banco estatal brasileño, adquirido por el Banco Santander Central Hispano, en el marco del proceso de consolidación de las inversiones españolas en el sector financiero de la región; (iii) la privatización de diversas compañías estatales brasileñas de distribución de energía eléctrica, con la participación de capitales norteamericanos y, una vez más, de España; y (iv) la concesión de servicios de telecomunicaciones en Argentina, que involucró capitales franceses, norteamericanos, italianos y españoles.

De la misma forma que en el caso de los activos públicos, la adquisición de empresas privadas se concentró fuertemente en los sectores primario y de servicios, con muy baja participación de transacciones que involucraran al sector manufacturero. La principal operación en el sector primario fue la ya mencionada adquisición de la empresa petrolera argentina YPF, mientras que en el sector de servicios las transacciones de mayor relevancia ocurrieron en el área de telecomunicaciones, con la compra por parte de Telefónica de España de participaciones en empresas de ambos países, en el contexto de una mega operación ("Operación Verónica") que involucró también a Perú.

No obstante lo ocurrido, las operaciones de F&A de empresas en la subregión tienden a agotarse. Dos factores fundamentan esta previsión: (i) por un lado, los procesos de reestructuración y cambio de control accionario en las empresas y servicios previamente privatizados tienden a estabilizarse, pues el reposicionamiento de los principales *players* internacionales en sus respectivas áreas de actuación ya tuvo lugar; (ii) por otro lado, el elevado grado de internacionalización ya alcanzado en las empresas que operan en el sector de servicios, principalmente en el caso de Argentina, sugiere la proximidad del agotamiento de la que fue una importante fuente de recursos externos en el pasado reciente (CEPAL [2001]). En Argentina, la minería aparece como el sector con mayores probabilidades de atracción de flujos de IED, en el futuro próximo. En Brasil, el sector de servicios aún continuará contando con flujos significativos de recursos externos, inclusive en áreas no "tradicionales" como el sector de Internet, conforme a lo que ya está ocurriendo.

Las dudas están vinculadas al sector manufacturero, puesto que la ola de inversiones en el sector automotor, muy intensa en la década de los años noventa, aún no se agotó, como indican las más recientes cifras divulgadas por el Banco Central. Sin embargo, este proceso se encuentra en fase de franca declinación. El sector químico, a su vez, ha asumido el liderazgo en el último bienio, pero la crisis que involucra al conjunto de los países de la subregión no permite realizar una previsión más optimista en el corto plazo. En 2001, por ejemplo, la previsión de flujos de IED señala un monto del orden de los US\$ 18.000 millones, cifra 45% inferior a la registrada en el año anterior.

En síntesis, el financiamiento de los déficit en cuenta corriente de los países de la subregión se tornará en un problema difícil de equilibrar. Hasta hace dos años atrás, los flujos de IED cubrían holgadamente esos desbalances. En el caso de Brasil, por ejemplo, las previsiones para el próximo bienio contemplan una contribución de los flujos de IED no superior al 65%, en comparación con el déficit previsto en transacciones corrientes en ese período. En el futuro próximo, por lo tanto, el ingreso de flujos de inversión externa en un monto verdaderamente significativo podría transformarse, probablemente, no tanto en la causa, sino en la consecuencia de una reversión de las perspectivas para el escenario subregional.

D. Comercio intraindustrial en el MERCOSUR

El comercio intraindustrial se define como la exportación e importación simultánea de bienes que pertenecen a una misma industria. Más precisamente, el comercio intraindustrial representa el valor de las exportaciones de una determinada industria que es exactamente compensado por importaciones de la misma industria. De modo general, ese tipo de comercio caracteriza un patrón de intercambio maduro entre dos economías, dado que se basa en la especialización generada por ganancias de productividad derivadas de economías de escala y de la diferenciación de productos en el ámbito de una industria específica. Adicionalmente, el comercio intraindustria genera costos menores de ajuste para las economías, aumenta la diversidad de productos en beneficio de los consumidores y ofrece mayores oportunidades de participación en el comercio internacional.

La evolución del comercio intraindustrial (CII) entre Brasil y Argentina en la década de los años noventa, medida por el índice de Grubel y Lloyd (GL),⁹ fue calculada en base a la Clasificación a 3 dígitos de la SITC (*Standard International Trade Classification*), conforme a la 2^a Revisión. El cálculo del índice GL se restringió a las secciones 5 (Productos químicos), 6 (Manufacturados clasificados según el tipo de material), 7 (Máquinas y material de transporte) y 8 (Artículos manufacturados diversos) de la SITC.

EVOLUCION DEL COMERCIO INTRAININDUSTRIAL ENTRE BRASIL Y ARGENTINA Período: 1990-2000

SITC		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
5	Nº de SITC-3 dígitos con CII	30	30	30	31	30	32	31	31	30	33	32
	Nº de SITC-3 dígitos con GL > 0,5	17	20	18	16	15	19	29	19	19	25	28
	Vol. de comercio en [US\$ 10 ⁶]	294	369	457	546	718	1.021	1.164	1.323	1.389	1.294	1.488
6	Nº de SITC-3 dígitos con CII	46	47	43	46	45	47	50	49	50	49	49
	Nº de SITC-3 dígitos con GL > 0,5	15	15	5	5	9	18	19	22	19	15	15
	Vol. de comercio en [US\$ 10 ⁶]	286	613	949	1.047	1.201	1.409	1.683	1.725	1.774	1.486	1.625
7	Nº de SITC-3 dígitos con CII	49	47	47	45	48	50	49	47	48	48	47
	Nº de SITC-3 dígitos con GL > 0,5	24	27	15	14	14	24	21	23	25	25	25
	Vol. de comercio en [US\$ 10 ⁶]	347	792	1.782	2.253	2.672	3.018	4.135	6.164	6.376	3.916	4.398
8	Nº de SITC-3 dígitos con CII	25	27	28	28	29	30	30	30	31	30	29
	Nº de SITC-3 dígitos con GL > 0,5	8	14	6	2	5	16	14	12	14	9	9
	Vol. de comercio en [US\$ 10 ⁶]	43	92	183	235	276	365	435	523	552	497	614
Total	Nº de SITC-3 dígitos con CII	150	151	148	152	152	159	160	157	159	160	157
	Nº de SITC-3 dígitos con GL > 0,5	64	79	44	37	43	77	83	76	77	74	77
	Vol. de comercio en [US\$ 10 ⁶]	970	1.866	3.371	4.081	4.867	5.813	7.417	9.811	10.091	7.193	8.125

Fuente: Datos básicos de la SECEX/MDIC.

El análisis de los datos relativos a estas cuatro secciones lleva a las siguientes observaciones: (i) el número de posiciones (SITC-3 dígitos) en las cuales ocurre comercio intraindustrial pasa de una media de 150 posiciones, en la primera mitad de la década de los años noventa, a una media de 159 posiciones en el período 1995-2000; (ii) el volumen de comercio en estas posiciones se expande rápidamente entre 1990 y 1997, cuando alcanza un pico de US\$ 10.100 millones, pero cae en 1999 y se recupera parcialmente en

⁹ Se puede evaluar la intensidad del comercio intraindustrial empleando el índice propuesto por Grubel y Lloyd, que mide la participación de este tipo de comercio en los flujos bilaterales, desagregados sectorialmente. El índice varía entre 0 y 1, asumiendo un valor unitario cuando la totalidad del comercio es del tipo intraindustrial. A su vez, el índice es cero cuando la totalidad del comercio es del tipo interindustrial, o sea cuando el intercambio se da entre sectores de actividades diferentes. Valores del índice superiores al 0,5 son una evidencia efectiva de la presencia de comercio intraindustrial.

2000; y (iii) el número de posiciones que presenta el índice $GL > 0,5$ es sorprendentemente elevado en 1991-1992, pero se reduce drásticamente en 1993 y vuelve a subir en 1995; de hecho, a partir de 1995 cerca de la mitad de las posiciones en las que se detecta la presencia de comercio intraindustrial registra un índice GL superior a 0,5.

El examen desagregado por secciones presenta algunos contrastes que vale la pena destacar: (i) el intercambio comercial de máquinas y material de transporte (sección 7) se contrae dramáticamente luego de 1999, pero lo mismo no ocurre con los flujos bilaterales de productos químicos (sección 5) y de artículos manufacturados diversos (sección 8), que alcanzan un pico en 2000; (ii) el número de posiciones con índice $GL > 0,5$ se reduce, después de 1999, en las secciones 6 y 8, pero aumenta notablemente en la sección 5, así como permanece constante en la sección 7. Ese comportamiento diferenciado se destaca por la evolución del índice de GL reflejado en la tabla siguiente:

EVOLUCION COMERCIO INTRAINDUSTRIAL (INDICE GRUBEL Y LLOYD)
Período: 1990-2000

SITC	Descripción	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Comercio en 2000 (%)
5	Productos químicos y similares	0,64	0,65	0,61	0,46	0,50	0,57	0,62	0,59	0,66	0,74	0,71	18,3
6	Manufacturados, según tipo de material	0,38	0,28	0,17	0,22	0,27	0,42	0,46	0,44	0,40	0,38	0,35	20,1
7	Máquinas y material de transporte	0,62	0,57	0,41	0,58	0,65	0,73	0,66	0,69	0,65	0,69	0,66	54,1
8	Artículos manufacturados diversos	0,40	0,64	0,36	0,29	0,33	0,60	0,62	0,63	0,53	0,38	0,33	7,5
Total SITC 5-8												100,0	

Nota: El índice GL fue calculado en base a la desagregación a 3 dígitos de la SITC Rev.2 y ponderado según el volumen de comercio.

Fuente: Datos básicos de la SECEX/MDIC (Brasil).

Por último, las SITC-3 dígitos que presentaron un índice $GL > 0,5$, en el bienio 1999-2000 fueron discriminadas de acuerdo con los siguientes criterios: (i) *patrón consolidado elevado*: aquellas que registraron un índice $GL > 0,75$ en forma continua desde 1997; (ii) *patrón consolidado "normal"*: aquellas que registraron un índice $GL > 0,5$ en forma permanente desde 1997, pero no se encuadraron en la categoría anterior; y (iii) *patrón reciente*: aquellas que registraron un índice $GL > 0,5$ en el bienio 1999-2000, pero no lo hicieron en 1997-1998. La principal conclusión que se puede extraer de la tabla anterior es que el comercio intraindustrial "consolidado" parece fuertemente asociado a la presencia de empresas transnacionales, no sólo del sector automotor sino también de los sectores químico, petroquímico y farmacéutico.

ARGENTINA Y BRASIL: PATRONES DE COMERCIO INTRAINDUSTRIA

SITC	Descripción	Patrón Consolidado		Patrón Reciente (3)
		Elevado (1)	Normal (2)	
5	Productos químicos y similares	Medicamentos Chapas de plástico Plásticos, formas primarias	Hidrocarburos Polímeros de estireno	Poliésteres Alcoholes y fenoles
6	Manufacturados, según tipo de material	Hilos y tejidos especiales Tejidos artificiales	Hilos textiles Neumáticos	Barras de hierro y acero Chapas de hierro y acero
7	Máquinas y material de transporte	Motores de combustión Vehículos de carga	Automóviles Partes y piezas de vehículos	Máquinas y aparatos eléctricos Bombas, excepto para líquidos
8	Artículos manufacturados diversos	---	Artículos para fotografía Artículos de plástico	Instrumentos de control Instrumentos de medida

Notas: (1) Índice $GL > 0,75$ en 1997-1998-1999-2000.

(2) Índice $GL > 0,50$ en 1997-1998-1999-2000.

(3) Índice $GL > 0,50$ en 1999-2000.

CAPITULO IV. LA AGENDA DE NEGOCIACIONES INTERNAS

En el último año, los avances logrados en la implementación de la agenda de consolidación de la Unión Aduanera han sido escasos, a pesar de los esfuerzos llevados a cabo por los negociadores en la definición de la llamada agenda de relanzamiento del MERCOSUR a fines del año 1999. En rigor, este cuadro se deteriora a partir de mediados del primer semestre de 2001 con el agravamiento de la crisis argentina y la aceleración de las devaluaciones cambiarias en Brasil. La imposibilidad de garantizar un mínimo de convergencia en términos del desempeño macroeconómico entre los dos principales protagonistas de la integración aumentó el riesgo de fragmentación del proceso. Como consecuencia, desde entonces, un conjunto de medidas adoptadas unilateralmente por ambos países ha colocado en jaque las "reglas del juego" de la Unión Aduanera. Modificaciones en el AEC promovidas aisladamente por los socios, así como el restablecimiento de aranceles al comercio intrasubregional, los cuales representan un retroceso efectivo de las preferencias MERCOSUR, comprometieron significativamente la credibilidad del proceso de integración en la subregión.

Ya en el segundo semestre de 2000, con anterioridad a la crisis argentina y a la aceleración de las devaluaciones cambiarias en Brasil, el gobierno argentino había propuesto como parte de las medidas de incentivo a la recuperación del crecimiento económico, una reducción del 10% del AEC que incide sobre bienes de capital. Además de máquinas y equipamientos, esta reducción alcanzaría a algunos vehículos, productos petroquímicos y de telecomunicaciones, todos ellos producidos en la subregión exclusivamente por Brasil.

En marzo de 2001, como parte del paquete de reactivación de la economía, el gobierno argentino promovió una amplia revisión de sus aranceles de importación. Los cambios alcanzaron aproximadamente a 2.700 ítems arancelarios, distribuidos de la siguiente manera: (i) 866 productos -la mayoría (862) se trata de bienes de capital y los cuatro productos restantes pertenecen al sector de mobiliario para medicina y de construcciones prefabricadas- tuvieron sus alícuotas reducidas a cero; (ii) 1.240 bienes de consumo final, entre ellos productos de los sectores de vestuario y artículos textiles tuvieron sus alícuotas elevadas al 35%; (iii) 273 productos, incluyendo preparados alimenticios, productos fotográficos, pinturas y barnices tuvieron sus alícuotas aumentadas a un nivel que varía entre el 20% y el 26,6%; y (iv) 291 productos del sector textil tuvieron sus alícuotas elevadas al 30%.

El alcance de la medida argentina sorprendió al gobierno brasileño, dado que se incluyeron en la lista de productos con alícuota cero de importación bienes de informática y de telecomunicaciones, usualmente clasificados como bienes de consumo y no como bienes de capital. La principal preocupación de las autoridades brasileñas se relacionaba con los teléfonos celulares, las impresoras a chorro de tinta y las computadoras. La reducción a cero de la alícuota de importación para estos productos significaría la pérdida del margen de preferencia brasileña en relación a los competidores externos a la subregión. Según estimaciones de los productores brasileños, si fuese implementada, la reducción de la alícuota de importación para esos productos podría representar pérdidas anuales del orden de US\$ 300 millones de ingresos de exportación hacia Argentina. Sin embargo, en la primera semana de abril de 2000, negociaciones bilaterales a nivel ministerial lograron llegar a un acuerdo en el que el gobierno argentino aceptaba retirar de la lista de productos con alícuota cero de importaciones todos los bienes de informática y telecomunicaciones.

La salida de la recesión en Argentina exigiría aumentos de los aranceles aduaneros para bienes de consumo, combinados con la eliminación de las alícuotas de bienes de capital como forma de abrir oportunidades a la realización de nuevas inversiones.

Otra medida implementada por Argentina a mediados del primer semestre de 2001 implicó, en la práctica, la extinción de la preferencia subregional y el restablecimiento de barreras a los flujos de comercio entre

Argentina y sus socios del MERCOSUR. Por intermedio de la Resolución 258/01, el gobierno argentino decidió aplicar descuentos sobre los aranceles de importación de bienes de capital y telecomunicaciones originarios de países extra-MERCOSUR. En la práctica, la medida confiere sólo a los exportadores de terceros países el derecho al reintegro del "factor de convergencia" (*empalme*), establecido por este país a las operaciones de comercio exterior. Esto significa que los productos importados de terceros países pagan el AEC, pero reciben un descuento correspondiente a la variación cambiaria del peso que equivale al promedio de la cotización entre el dólar y el euro de cerca del 8%. Por lo tanto, la Resolución 258/01 discrimina a favor de las importaciones argentinas provenientes de terceros países, lo que implica, en última instancia, una reducción de los márgenes de preferencia a los productos fabricados en la subregión. De acuerdo con la lista publicada en el Boletín Oficial de Argentina, los descuentos son válidos para 548 productos, de los cuales 407 son bienes de informática y telecomunicaciones, 82 son material de transporte (específicamente automóviles, máquinas agrícolas, camiones y tractores) y los 59 restantes son bienes de capital.

El gobierno brasileño, ni bien tomó conocimiento de la medida, decidió suspender las conversaciones bilaterales sobre el nuevo régimen automotor y el programa de revisión del AEC, temas de la pauta de negociación que son del interés de los argentinos. Mediante una nota oficial, el gobierno brasileño resaltó que Argentina registra un superávit en el comercio bilateral con Brasil y amenazó con suspender las importaciones de trigo y petróleo argentino. A su vez, el gobierno argentino indica que no volverá hacia atrás en las medidas anunciadas, dado que éstas son esenciales para la reducción del costo de inversión y, consecuentemente, para la reactivación de la economía argentina.

Relevamientos realizados por el gobierno brasileño y por asociaciones empresariales muestran que se afectarán entre US\$ 600 millones y US\$ 1.000 millones de exportaciones de material de transporte y de productos de informática y telecomunicaciones por las pérdidas de preferencia resultantes de la aplicación de la Resolución 258/01.

A pesar de las manifestaciones del gobierno brasileño contrarias a las medidas anunciadas por el gobierno argentino, el agravamiento de la crisis en Argentina motivó el abandono de parte de la diplomacia brasileña de la postura de enfrentamiento. Esto implicaba aceptar las medidas recién adoptadas por el gobierno argentino, posponiendo la resolución de los contenciosos en pos de no poner en riesgo, en el corto plazo, la unidad del MERCOSUR.

En julio de 2001, Paraguay también decidió eliminar algunas preferencias comerciales intra-MERCOSUR y comenzó a aplicar un arancel aduanero del 10% sobre la importación de 352 productos adquiridos en los demás países de la subregión. La medida tendrá validez hasta diciembre de 2002 y, según el gobierno paraguayo, tiene como objetivo proteger a la industria local de la importación de productos a bajo precio, producto de la devaluación cambiaria brasileña y de los incentivos a la exportación instituidos por el gobierno argentino. El Consejo Mercado Común (CMC) refrendó la medida adoptada por Paraguay autorizando al país a aplicar, en carácter excepcional y temporario, aranceles a las importaciones originarias del MERCOSUR. No obstante, estos cambios no podrán superar más del 5% del universo arancelario.

La Unión Industrial Paraguaya venía defendiendo la adopción de medidas de protección, pero esta posición era criticada por los empresarios asociados a la Bolsa de Comercio Paraguaya. En la práctica, esta medida rescita el derogado régimen de adecuación que, en el caso de los países menores, estuvo vigente hasta 1997. Dicha medida consta de una lista de productos protegidos: artículos de vestuario, lácteos, cigarrillos, muebles, materiales de construcción, embalajes, bebidas, embutidos, verduras enlatadas y aceites comestibles.

Siguiendo en la misma dirección, el gobierno de Uruguay decidió en el mes de julio de 2001 aumentar en tres puntos porcentuales sus aranceles de importación, incluyendo a los miembros del MERCOSUR. Las

autoridades uruguayas alegaron que se trata de una "medida defensiva" frente a las alteraciones cambiarias promovidas por el gobierno argentino. Otras dos medidas fueron adoptadas por Uruguay: el establecimiento de control en la importación de productos textiles y calzados, así como también la fijación de precio mínimo para los aceites provenientes de Argentina.

De hecho, este conjunto de medidas señalaría un retroceso del MERCOSUR a un área de libre comercio. Más que eso, en algunos casos las medidas tomadas representan la creación de obstáculos al comercio intrazona los cuales ya deberían haber sido eliminados a partir de 1995. En el caso de Argentina, todo lleva a creer que algunos miembros de la alta esfera de su gobierno, especialmente aquellos vinculados al Ministerio de Economía, nutren el deseo de transformar el MERCOSUR en un área de libre comercio, condición que dejaría el país libre para negociar aisladamente nuevos acuerdos de comercio. En particular, el país pasaría a tener condiciones de establecer, a ejemplo de lo que hizo Chile, una línea directa de diálogo con el gobierno norteamericano que permitiría la creación de un acuerdo de libre comercio entre los dos países.

En medio del agravamiento de la crisis en Argentina, Brasil y los demás socios del MERCOSUR terminaron por cerrar un acuerdo que autoriza a Argentina a mantener hasta el 31 de diciembre de 2002 alícuotas del impuesto de importación diferenciadas en relación al AEC. Aunque todavía no se puede evaluar con precisión los impactos de dicha medida, el acuerdo fue el medio encontrado por los socios para preservar el AEC y, al mismo tiempo, conferir libertad temporaria a Argentina para operar con aranceles diferenciados.

A. La revisión del Arancel Externo Común

Como resultado de las negociaciones en el ámbito del CMC, fue creado en el MERCOSUR un grupo técnico de alto nivel para la revisión del AEC (Decisión CMC N° 5/01). Se decidió que el AEC sufriría una reducción de un punto porcentual a partir de enero de 2002, a diferencia de los 2,5 puntos porcentuales a que se refería la Decisión CMC N° 67/00. Durante la Reunión Cumbre del MERCOSUR, realizada en Florianópolis en diciembre de 2000, los países ya habían decidido reducir el AEC en medio punto porcentual. Los aranceles permanecerán, por lo tanto, un punto y medio porcentual más elevados en relación a los de 1997, cuando Argentina propuso -y los demás socios del MERCOSUR aceptaron- una elevación de tres puntos porcentuales en las alícuotas del impuesto de importación.

Juntamente con la publicación del nuevo AEC en diciembre de 2000, el gobierno brasileño publicó una resolución ministerial consistente en una nueva lista de cerca de 400 ítems que durante dos años serán incluidos en la lista de *ex-arancelarios*, compuesta por bienes de capital sin producción nacional que pagan un arancel de importación del 4%. Algunos productos de la lista de excepción brasileña tuvieron su cronograma de convergencia al AEC modificado: los productos lácteos cuyas alícuotas de importación deberían bajar al 16% en 2001 mantuvieron sus aranceles en el 27%. De igual modo el vino cuyo arancel fue conservado en el 27% en lugar del 20% previsto anteriormente.

Existe un relativo consenso entre los países más grandes que el AEC necesita pasar por una revisión estructural. Argentina defendió durante todo el primer semestre de 2001, la eliminación inmediata del AEC a los bienes de informática y telecomunicaciones, sin embargo, un cambio más profundo en el AEC fue postergado y sólo será discutido en el segundo semestre en el ámbito del grupo técnico que se encargará de proponer las alteraciones en el mismo.

Entre los ministerios del gobierno brasileño existen por lo menos dos corrientes que defienden propuestas distintas para la revisión del AEC. El primer grupo, formado por técnicos del Ministerio de Hacienda, es

favorable a una mayor liberalización comercial, dado que la significativa devaluación del real elevó sensiblemente los niveles de protección de la industria. El segundo grupo, más cauteloso, pertenece al Ministerio de Desarrollo, Comercio e Industria y defiende la tesis de que la revisión de los aranceles, aunque necesaria, debe hacerse respetándose la lógica de las cadenas productivas y de los foros de competitividad. El Ministerio de Desarrollo también quiere mantener los niveles de protección de la industria de componentes, como forma de compensar la falta de competitividad de la industria local, comprometida por la elevada carga impositiva que incide sobre la producción doméstica. Aparentemente, este grupo resultó vencedor sobre la posición que defendía una reducción inmediata del impuesto de importación para bienes de informática y telecomunicaciones del 14% al 2% y de aparatos celulares del 28% al 16%. En una negociación en la que medió el Presidente Cardoso se decidió no disminuir, por lo menos hasta fines de 2001, las tasas del impuesto a la importación de los bienes de informática y telecomunicaciones. Vale la pena recordar que el acuerdo del MERCOSUR preveía la reducción gradual de estos aranceles durante los próximos cinco años, o sea hasta 2006. El Ministerio de Agricultura defiende igualmente un enfoque más proteccionista, especialmente cuando presentó y consiguió la aprobación, en la Reunión de Ministros del MERCOSUR de julio de 2001, de la propuesta de elevación del AEC a productos agrícolas importados con subsidios. Para que estas elevaciones pudiesen implementarse se eliminó el límite máximo del 20% del AEC a productos agropecuarios, lo que ofrece un margen para la elevación de los aranceles hasta el 35%, nivel máximo de las alícuotas consolidadas en la OMC.

Las perforaciones al AEC, el restablecimiento de aranceles para el comercio intra-MERCOSUR y las alteraciones en la política cambiaria promovidas recientemente por Argentina y en el año 1999 por Brasil alteraron significativamente la percepción entre los agentes económicos sobre la funcionalidad de la operación del MERCOSUR como unión aduanera. Una encuesta reciente realizada por el Instituto de Altos Estudios, vinculado a la Escuela de Administración y Negocios de la Universidad Austral junto a ejecutivos argentinos revela, por ejemplo, que el 62% de ellos son partidarios de que el MERCOSUR pase a operar como una zona de libre comercio. A partir de la modificación de la política cambiaria brasileña, en enero de 1999, creció entre los empresarios argentinos el sentimiento que la devaluación comprometía en el largo plazo la competitividad de los productos argentinos.

La percepción entre los negociadores es que el AEC aún constituye un instrumento fundamental para la consolidación de la Unión Aduanera. Fue en base a esta premisa que el CMC aprobó la creación del grupo técnico para analizar la consistencia y la dispersión de la actual estructura arancelaria del AEC de modo de poder adecuarlo mejor a los objetivos de la integración.

B. La agenda de relanzamiento y el perfeccionamiento de la Unión Aduanera

Durante la Reunión del Consejo Mercado Común realizada en junio de 2001 en Asunción, se evaluaron los trabajos realizados en el marco del programa de Relanzamiento del MERCOSUR. En este particular, el CMC consideró necesario adecuar los plazos para la finalización de algunas tareas que conforman dicho programa.

Respecto al *Sistema de Solución de Controversias*, el CMC acordó la prórroga del plazo hasta el 31 de noviembre de 2001, para que el Grupo de Alto Nivel finalice sus tareas. Entre las propuestas de perfeccionamiento del Sistema de Solución de Controversias, Paraguay y Uruguay defendieron la institución de un tribunal permanente y de opiniones consultivas. Todavía no se pudo definir un proyecto consolidado. Se logró consenso en cuanto a la reducción de tres a dos para las etapas del proceso previstas en el Protocolo de Brasilia. Entre la primera etapa, que prevé negociaciones directas entre las partes, y la tercera, que trata específicamente de la institución de los tribunales arbitrales *ad hoc*, se acató la sugerencia

que elimina la evaluación de la disputa por el GMC. Otras alteraciones definidas por el proyecto de perfeccionamiento del sistema y presentadas por Argentina, Brasil y Paraguay en la Cumbre de Florianópolis fueron: (i) la creación de una lista específica de terceros árbitros, con el objetivo de conferir mayor calidad y uniformidad a los laudos arbitrales; (ii) la introducción de un tribunal de apelación, con cinco árbitros; (iii) la introducción de dispositivos sobre la fase pos-laudo, o sea, la implementación de éste, la definición de los niveles de compensación y las formas de retaliación. Como contribución para la continuidad de los trabajos, la delegación brasileña presentó el documento "Bases para el Perfeccionamiento del Sistema de Solución de Controversias". A juicio de los negociadores uno de los mayores obstáculos para el funcionamiento del sistema de solución de controversias actual es la ausencia de políticas comerciales comunes en importantes sectores y la falta de una normativa subregional. Dicha situación dificulta el perfeccionamiento del sistema en la medida en que los vacíos jurídicos impiden la actuación de los árbitros en diversos casos concretos.

En la cuestión relativa al *acceso a mercados*, el GMC deberá dar continuidad al tratamiento de las barreras al comercio intrasubregional identificadas en un relevamiento concluido en el año 2000 por los negociadores. En lo que respecta específicamente a las barreras fitosanitarias, el Comité de Sanidad Animal y Vegetal juntamente con el Comité de Directores de Aduanas realizaron su primer encuentro y deberán proponer antes del 15 de noviembre de 2001, medidas para el desmantelamiento de barreras al comercio intrazona y para la facilitación del comercio en sus respectivas áreas de competencia. También fue aprobado por el CMC el Programa de Acción del MERCOSUR para el Combate de los Ilícitos en el Comercio Internacional cuyo objetivo es facilitar la adopción de las medidas necesarias para la comunicación y transmisión de datos entre los sistemas de informática de gestión aduanera de los distintos países, priorizando las informaciones relativas al tráfico aduanero y a los regímenes de exportación e importación. Estas medidas permitirán la adopción de nuevos métodos para la vigilancia, inspección y control en las aduanas para la prevención y el combate de los ilícitos en frontera.

En el área de *defensa comercial y de la competencia*, continúan los trabajos tendientes a la elaboración de una propuesta de eliminación gradual de la aplicación de medidas anti-*dumping* y derechos compensatorios intrazona. La principal preocupación de los negociadores se relaciona con los eventuales efectos adversos de la eliminación de estas medidas sobre las condiciones de competencia en el ámbito de la Unión Aduanera. En este particular, la identificación de posibles modalidades para la aplicación de una política común de defensa de la competencia estaría dirigida a minimizar los efectos adversos generados por la eliminación del uso de los instrumentos contra prácticas desleales en el comercio intrazona. Parte de las actividades a desarrollarse por el CT5 abarca el análisis comparativo de las políticas de defensa comercial y de la competencia en los diversos países tomando en cuenta sus conjeturas y objetivos, tanto como las medidas correctivas previstas en cada legislación específica.

En este sentido, se están negociando disciplinas comunes para el juzgamiento de procesos anti-*dumping* en el MERCOSUR. Las nuevas reglas deberán conferir mayor transparencia a este procedimiento y, de este modo, ampliar la posibilidad de defensa de las empresas acusadas a partir que la consulta entre países se hace obligatoria, siempre que el proceso involucre prácticas desleales que afectan el mercado del país vecino. Entre los puntos ya acordados, los socios establecieron: (i) la reducción de cinco a tres años del período máximo de vigencia del derecho anti-*dumping*; (ii) la identificación del daño que justifica la imposición del derecho debe registrarse en el mismo período de la práctica desleal, o sea, el criterio de concomitancia impone a las empresas afectadas la demostración de la existencia de relación causal entre el *dumping* y el daño. La creación de una disciplina común para la utilización de los mecanismos contra prácticas desleales de comercio en el MERCOSUR ha sido reivindicada hace ya algunos años por Brasil, pero Argentina siempre fue desfavorable al cambio de sus propios criterios de análisis de los procesos anti-*dumping*. En lugar de establecer, en conformidad con las reglas de la OMC, un derecho que elimine el

daño causado por la práctica desleal, el gobierno argentino fija un precio mínimo de importación que deviene en una ampliación del margen de protección al productor local.

Como parte de las actividades de la agenda de *coordinación de políticas macroeconómicas*, economistas de los institutos de estadística de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, juntamente con la cooperación de los organismos correspondientes en los países asociados (Bolivia y Chile), están trabajando en la elaboración de un índice de precios al consumidor armonizado (IPC-H) del MERCOSUR. El esfuerzo involucra el establecimiento de criterios y estándares técnicos unificados para la evaluación de precios en los seis países. De acuerdo con algunos criterios técnicos ya definidos, la formación del índice de precios exigirá de los institutos de estadística la obtención de un promedio de los precios observados en el nivel más bajo de la jerarquía de la canasta básica. A partir del promedio de los precios o de los precios relativos a este nivel se aplicarán las respectivas ponderaciones para que se puedan formar los índices de niveles jerárquicos superiores. En cuanto al alcance del índice de precios al consumidor, éste debe referirse a los grupos demográficos, a las regiones, a los productos y a los puntos de venta con los cuales el índice se relaciona. Esto significa que el índice debe abarcar, dentro del universo a ser medido, la evolución de los precios de los bienes y de los servicios que la población de referencia adquiere en la región en la cual están localizados los puntos de venta seleccionados. La propuesta es que el IPC-H sea confeccionado periódicamente a partir de 2001. Un índice todavía experimental, esto es, aún no completamente armonizado, deberá ser presentado durante el segundo semestre de 2001. La canasta de productos cuyos precios serán obtenidos en esa primera etapa no incluiría una lista de bienes muy extensa, dadas las dificultades enfrentadas por los institutos de estadística asociadas a la definición de un conjunto de bienes representativos y de la determinación de las diferencias en las formas de pago de servicios específicos en los diversos países.

En el área financiera, el GMC aprobó en junio de 2001 la Resolución del SGT N° 4 (Asuntos Financieros) la cual obliga a los Estados Miembros a adoptar en sus respectivos sistemas financieros reglas de transparencia normativa recomendadas en el marco del Convenio de Basilea.

El CMC aprobó en julio de 2001 el *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR*. La importancia de la temática ambiental con el objetivo de profundizar el proceso de integración, asociada a la incorporación del desarrollo sustentable como directiva para el aprovechamiento de los recursos naturales de la subregión, llevó a los negociadores a advertir la necesidad de contar con un marco jurídico específico con vistas a la reglamentación de las acciones de protección al medio ambiente y posibilitar la cooperación entre los Estados Miembros en el área. La aprobación de este nuevo marco jurídico implica: (i) el compromiso con el efectivo cumplimiento de los acuerdos internacionales que contemplan la materia ambiental, de los cuales los países del MERCOSUR sean signatarios; (ii) la posibilidad de intercambio de información, de presentación de comunicaciones conjuntas o de adopción de políticas comunes dirigidas a la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales y la promoción del desarrollo sustentable; (iii) la profundización del análisis de los problemas ambientales de la subregión con la participación de los organismos nacionales competentes y de organizaciones de la sociedad civil como base para la definición e implementación de reglas y pautas de trabajo específicas dirigidas a la gestión sustentable de los recursos naturales, el mejoramiento de la planificación ambiental y el desarrollo de actividades productivas ambientalmente sustentables.

En el campo relativo a las *normas técnicas*, la Asociación MERCOSUR de Normalización (AMN) ya aprobó cerca de 370 normas comunes para el bloque. Ellas representan el consenso entre gobiernos, productores y consumidores en torno de los requisitos y características técnicas y de presentación que diversos productos deben cumplir. El sector siderúrgico es el que tiene más normas comunes aprobadas: 173. Hay otros 103 proyectos en trámite en la AMN y su plan de trabajo prevé la implementación de más de 730 normas

subregionales antes de fines del año 2002. El mayor problema con las normas aprobadas por la AMN es su incorporación por los países. Del total de normas reglamentadas por el organismo regional, apenas el 35% fue incorporado e internalizado en todos los países de la subregión.

C. Régimen automotor común

El 30 de junio de 2000 se concluyeron las negociaciones entre Argentina y Brasil relativas a la política común para el sector automotor, en vigencia desde el 1 de agosto de 2000 y válida hasta el 31 de diciembre de 2005. El referido acuerdo abarca el intercambio comercial de automóviles, vehículos comerciales livianos de hasta 1,5 toneladas, chasis con motor, remolques, semiremolques, carrocerías, máquinas agrícolas, máquinas viales y autopartes tanto para producción como para el mercado de reposición.

El intercambio comercial bilateral de vehículos nuevos queda exento de aranceles, siempre que se mantenga un equilibrio en los intercambios. El seguimiento del flujo de comercio entre Argentina y Brasil será trimestral, medido de forma global, o sea, para todos los productos alcanzados por el acuerdo, y evaluado en dólares norteamericanos. El acuerdo admite la posibilidad que ocurran desequilibrios comerciales crecientes entre ambos países, siempre que se respeten determinados niveles: del 3% en 2000, del 5% en 2001, 7,5% en 2002 y 10% en 2003. El déficit admisible para 2004 y 2005 será fijado posteriormente. Las importaciones que excedieren el déficit autorizado serán gravadas de acuerdo con la siguiente regla: (i) 70% del AEC para todos los tipos de vehículos; y (ii) 75% del AEC para las autopartes.

El acuerdo fijó en un 60% el contenido regional mínimo (de partes y piezas) para que el producto sea exento de arancelamiento en las transacciones bilaterales. Para nuevos modelos a fabricarse en la subregión, el contenido regional mínimo será del 40% en el primer año, 50% en el segundo año, quedando sometido a la regla general a partir del tercer año. En el caso de Argentina, hasta 2005, los vehículos livianos (automóviles y comerciales livianos) deberán incorporar un contenido local mínimo del 30% y del 25% para los demás.

El AEC se fijó en los siguientes niveles:

Vehículos (automóviles, comerciales livianos, ómnibus y camiones)	35%;
Máquinas agrícolas y viales	14%;
Autopartes para vehículos	14%, 16% y 18%;
Autopartes para máquinas agrícolas y viales	8%;
Autopartes para producción, no fabricadas en el MERCOSUR y definidas en una lista que se revisará periódicamente	2%.

También se estableció un cronograma de convergencia al AEC que contempla productos terminados y autopartes para los cuales los aranceles de los países sean diferentes. En el caso de Argentina, las autopartes para producción tendrán sus alícuotas fijadas en 7,5%, 8,5% y 9,5% en 2000. En el año 2001, Argentina establecerá alícuotas del 8%, 9% y 10%, dependiendo del tipo de producto. Estos porcentuales se incrementarán gradualmente hasta alcanzar el nivel del AEC del 14%, 16% y 18% en 2006. Estas alícuotas deberán converger al 14%, 16% y 18% en 2006. Omnibus, camiones, chasis con motor, remolques, semiremolques y carrocerías inician el acuerdo con alícuotas del 18% o del 25%, dependiendo del producto, para converger gradualmente hacia el 35% en 2006. En el caso de Brasil, las autopartes para producción tuvieron sus alícuotas fijadas en 9,1%, 10,4% y 11,7% para el año 2000 y en 9,9%, 11% y 13% para 2001.

Estas alícuotas también deberán converger gradualmente a los escalonamientos arancelarios negociados del 14%, 16% y 18% en 2006. Máquinas agrícolas y viales tuvieron sus alícuotas fijadas en un 18% y deberán alcanzar el nivel del AEC, del 14%, ya en 2001.

Adicionalmente, se creó el Comité Automotor que será responsable por el seguimiento del acuerdo y por la elaboración de evaluaciones periódicas. Antes de la expiración del acuerdo, se realizará una evaluación global de su desempeño con el objetivo de plantear posibles ajustes y asegurar una transición ordenada hacia el régimen de libre comercio bilateral.

Una vez cerradas las negociaciones, la implementación del acuerdo automotor enfrentó serios obstáculos porque Brasil discrepaba con la fórmula de cálculo empleada por Argentina para definir el índice de contenido local. El Decreto 660 del gobierno argentino que reglamenta la aplicación del acuerdo fue refutado por Brasil en el punto referente a la interpretación del llamado "contenido superlocal". En la interpretación de las autoridades brasileñas se entendía que el 30% de contenido local argentino sería contabilizado a partir del costo final de las piezas utilizadas en los vehículos y no pieza por pieza, como lo definió el gobierno en el referido decreto. Al adoptar esa interpretación, el decreto argentino amplió el contenido local a un 40% y hasta un 50% en algunos casos. La decisión de elevar el contenido local de los vehículos fabricados en Argentina tuvo por objetivo beneficiar a la industria local de autopartes. Sin embargo, las terminales establecidas en los dos países afirmaron que los fabricantes de autopartes no tendrían capacidad para cubrir la demanda de un contenido local superior al 30% o, en caso de lograrlo, lo harían a costa de un aumento significativo en el precio de los vehículos producidos en Argentina.

El sector privado reveló la existencia de distorsiones en el acuerdo que podrían comprometer la integración subregional en el segmento automotor, además de representar, de cierta forma, un retroceso en relación al grado de liberalización comercial bilateral que ya había sido alcanzado en el pasado reciente. Representantes de empresas del sector automotor del MERCOSUR y de la Asociación de las Empresas Brasileñas para la Integración del MERCOSUR (Adebim) se han manifestado favorables a la introducción de cambios en los términos del acuerdo firmado entre ambos países. Las principales sugerencias para la revisión del acuerdo abarcan: (i) el mantenimiento de la cláusula de comercio equilibrado sólo para automóviles, admitiéndose, por lo tanto, la adopción inmediata del régimen de libre comercio para autopartes, máquinas agrícolas y viales, carrocerías, chasis y remolques; (ii) el cambio en la interpretación del contenido local de autopartes en los automóviles, de tal forma que, en el porcentual del 30% exigido de piezas nacionales, también sean considerados los componentes importados de otros países del bloque.

Durante la reunión de Florianópolis de diciembre de 2000, el GMC fijó un nuevo mandato negociador para que el régimen inicialmente acordado entre Argentina y Brasil incorporase definitivamente a Paraguay y Uruguay. Cerradas en febrero de 2001, las negociaciones para la creación del nuevo régimen automotor común confirmaron el nivel arancelario del 35% para las importaciones de Argentina y de Brasil de vehículos de pasajeros y vehículos comerciales livianos provenientes de terceros países. Paraguay no firmó el acuerdo en aquel momento, pero se comprometió a promover su adhesión enseguida, hecho que se consumó en el mes de julio de 2001. En el caso de Uruguay, la alícuota establecida fue del 23%. Como en este país las operaciones de la industria automotriz se basan en el montaje de CKD's, la alícuota para la importación de autopartes fue fijada en un 2%. El índice de nacionalización para los vehículos producidos en Uruguay será del 50%, inferior al 60% negociados para Argentina y Brasil, o sea, el comercio intrasubregional de automóviles exento de impuestos depende del cumplimiento de estos requisitos de contenido regional. Además, la no incidencia de impuestos en las transacciones intrasubregionales también se basó en la operación de un sistema de monitoreo de las balanzas comerciales bilaterales que ya había sido negociado entre Argentina y Brasil en el año 2000. El desequilibrio tolerado en el comercio

bilateral para el año 2001 fue ampliado del 5% al 10,5%, los intercambios que superasen este valor pagarán una alícuota correspondiente al 70% del AEC del 35%.¹⁰

Tres meses después de la aprobación del nuevo régimen automotor del MERCOSUR, Argentina ya reivindicaba modificaciones en el régimen automotor vigente buscando alterar los parámetros fijados para el sistema de comercio compensado de autos y autopartes con Brasil. El problema es que debido a la recesión del mercado doméstico y el bajo nivel de importaciones, Argentina superó el nivel de desequilibrio negociado y con esto perdió la oportunidad de ampliar el volumen de exportaciones hacia el mercado brasileño. Hasta mediados de año, el superávit argentino en el comercio automotor ya había superado el 30% del valor total del intercambio bilateral.

En la práctica, lo que Argentina anhela es una modificación del sistema de comercio compensado, además de la anticipación de enero de 2006 a enero de 2004 del establecimiento del libre comercio pleno para el sector automotor. En principio, Brasil estaría de acuerdo con la demanda, siempre que Argentina acepte incluir otros cambios en el régimen automotor, tales como el relacionado con los criterios seguidos para el cálculo del índice de nacionalización. Conforme ya fue comentado, desde la implementación de la medida que fijó un contenido superlocal del 30% para los automóviles fabricados en Argentina, el gobierno brasileño y las industrias terminales establecidas en la subregión han defendido el cambio de este criterio argumentando que su aplicación compromete la competitividad de los autos producidos en Argentina. Por un lado, este criterio es percibido como un mecanismo capaz de establecer un mercado para la industria argentina de autopartes, por otro, el decreto del gobierno que determina el conteo pieza por pieza del índice mínimo del 30% de componentes nacionales para los automóviles fabricados en el país podría elevar los costos de producción y, por lo tanto, reducir las sinergias derivadas de la complementariedad entre las estructuras productivas entre ambos países, restando viabilidad a la transformación del MERCOSUR en una plataforma integrada para la producción y exportación de vehículos. En la práctica, la medición del contenido local pieza por pieza implica aumentar del 30% al 48% el índice de nacionalización de los vehículos.

No obstante, lo que de hecho viene ocurriendo desde la devaluación cambiaria brasileña en enero de 1999, es una transferencia de la producción de vehículos y autopartes desde Argentina hacia Brasil. A título de ilustración, Fiat transfirió toda la producción de su modelo Palio a la fábrica de Betim, manteniendo en Argentina sólo la producción del modelo Siena. En el caso de la industria de autopartes, considerando apenas el año 2000, 16 empresas cerraron sus fábricas en Argentina para reabrir las en Brasil.

Argentina también quiere reducir el AEC para automóviles del 35% al 25%, además de promover la eliminación del impuesto a la importación de camiones, tractores y máquinas agrícolas. Los países tuvieron tiempo hasta el 6 de julio de 2001 para presentar propuestas de ajustes al régimen. Todas las propuestas de revisión del régimen automotor común deberán ser analizadas antes del 1 de setiembre de ese año. Sin embargo, la suspensión de las negociaciones por parte de Brasil compromete el cumplimiento del cronograma original.

Paraguay adhirió al régimen automotor común del MERCOSUR en el mes de julio de 2001. De acuerdo con las reglas acordadas, este país deberá cumplir con un cronograma de reducción de los volúmenes de importación de autos usados (con hasta siete años de uso) con período de vigencia que se extiende hasta el año 2006. La edad de los vehículos importados deberá caer anualmente hasta alcanzar los tres años en

¹⁰ El límite de los desequilibrios en la balanza comercial sectorial es creciente, esto es, en la práctica se puede superar las importaciones anuales de cada país en un 10,5% de las exportaciones en 2001, el 16% en 2002 y el 22,2% en 2003.

2005. A partir del año siguiente no se permitirá a Paraguay la importación de coches usados. Además, se definieron cuotas de exportación de automóviles con arancel cero desde Paraguay hacia países del MERCOSUR. Aunque Paraguay no fabrica automóviles, las cuotas deben operar como mecanismo de incentivo a la realización de inversiones en el país. En el año 2001 se podrán exportar hasta 10.000 unidades; hasta 12.000 unidades en 2002; en el año siguiente, hasta 14.000 unidades, 16.000 unidades en 2004, 18.000 unidades en 2005 y 20.000 unidades en 2006. También se fijaron cuotas para la exportación de autopartes paraguayas hacia Argentina y Brasil que podrán alcanzar hasta US\$ 35 millones en 2005 y 2006.

D. Barreras al comercio intrasubregional

En mayo de 2001, el gobierno argentino emitió las Resoluciones N° 2004 y 2008 que fijan precios mínimos de referencia para la importación de varios productos extranjeros, inclusive aquellos provenientes de los países del MERCOSUR. Entre los productos abarcados por las dos resoluciones se incluyen calzados, lavarropas, cocinas, bicicletas, textiles, lácteos, electroelectrónicos, entre otros. Según la evaluación del gobierno brasileño, los precios mínimos son muy elevados, lo que transforma la medida argentina en un obstáculo efectivo a la exportación de productos fabricados en Brasil. El gobierno argentino alega, a su vez, que la medida trata exclusivamente de evitar la subfacturación en las importaciones y, consecuentemente, la evasión fiscal. Durante la XX Reunión del CMC en Asunción fue presentado un pedido de consulta del gobierno brasileño cuestionando la medida impuesta por Argentina.

El descubrimiento de casos de fiebre aftosa en las provincias del nordeste de Argentina durante el segundo semestre de 2000, obligó al gobierno brasileño a suspender la importación de ganado bovino argentino en agosto de 2000. Con el surgimiento de nuevos focos de la enfermedad en febrero de 2001 en las provincias de Entre Ríos, Formosa y Corrientes, el gobierno brasileño decidió también suspender la importación de carne bovina con hueso de Argentina. Aun con la instauración de ocho puestos de control fitosanitario para la desinfección de personas y vehículos en las fronteras entre esas provincias argentinas y el estado de Rio Grande do Sul, la fiebre aftosa acabó alcanzando los criaderos de ganado de las regiones gauchas próximas a la frontera con Argentina. Como consecuencia, el ganado tuvo que ser vacunado y el estado de Rio Grande do Sul perdió el *status* de región productora libre de fiebre aftosa sin vacunación. La fiebre aftosa también afectó a bovinos y porcinos en el departamento uruguayo de Artigas. El gobierno de Uruguay creó una zona de exclusión en la región y decidió sacrificar 5.700 animales. El país no registraba casos de fiebre aftosa desde 1990 y exhibía desde 1994 el certificado de la Organización Internacional de Epizootias de "país libre de aftosa sin vacunación". La carne representa el 25% de las exportaciones de Uruguay y es responsable por ingresos anuales de cerca de US\$ 500 millones. El CMC estableció durante su reunión de junio de 2001 un conjunto de acciones comunes y la coordinación permanente para el combate de la fiebre aftosa en los países de la subregión.

Los productores de arroz del estado de Rio Grande do Sul fueron beneficiados, a mediados de 2001, con dos decisiones del Tribunal Regional Federal de Porto Alegre que prohíben la entrada de los productos argentinos y uruguayos en el mercado brasileño. En base a un recurso presentado por la Abogacía General de la Unión, el Supremo Tribunal de Justicia de Brasil revocó la decisión de la instancia estadual y volvió a permitir la entrada de arroz proveniente de los países vecinos. A pesar de revocada la medida, los productores argentinos y uruguayos alegan que continúan enfrentando dificultades para exportar el arroz al mercado brasileño como resultado de la exigencia por el gobierno brasileño de una licencia previa para la importación del producto. En noviembre de 2001, la Federación de las Asociaciones de los Arroceros de Rio Grande do Sul contraatacó y presentó al Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior un conjunto de documentos para instruir la apertura de una investigación anti-*dumping* contra los productores de arroz de Argentina y Uruguay. No obstante el alegato de que los productores de los países

vecinos estarían perjudicando con la práctica de *dumping* la oferta local, la producción de arroz del estado de Rio Grande do Sul se mantuvo prácticamente inalterada durante el año 2000, habiendo, inclusive, ocurrido una reducción del 1,5% del área cultivada.

Con referencia al mecanismo de no-concesión de automaticidad en la liberalización de las licencias de importación, utilizado por las autoridades de control aduanero de Brasil desde 1997, es necesario resaltar que Brasil no está respetando la sentencia unánime del Tribunal Arbitral del MERCOSUR del 28 de abril de 1999 que obliga al país a eliminar el uso de este expediente para el control de las importaciones. Las autoridades brasileñas argumentan que la inexistencia de automaticidad en la concesión de licencias de importación constituye un mecanismo legítimo para el control de las importaciones, específicamente en el caso de los productos agropecuarios y de aquellos que pueden afectar a la salud pública. En el documento que procede al levantamiento de las barreras que afectan el comercio intrasubregional, ultimado por los negociadores en octubre de 2000, los representantes argentinos y uruguayos incluyeron la medida como una de las prácticas comerciales brasileñas que más afectan a sus exportaciones.

Como parte de las actividades previstas en la agenda de relanzamiento del MERCOSUR, Argentina y Brasil discutieron durante el mes de febrero de 2001, la lista de temas pendientes en materia comercial que hace algunos años afectan los negocios bilaterales del azúcar, pollos, calzados, leche y tabaco. Las importaciones argentinas de azúcar son gravadas con un impuesto de importación del 20%. A las importaciones provenientes de países del MERCOSUR se aplica una alícuota del 18%. El azúcar importado también paga un "derecho adicional" que está definido en base al cálculo de la media de las cotizaciones internacionales de los últimos cuatro años. En setiembre de 2000, el gobierno argentino emitió una resolución ministerial que prorrogó por cinco años más la vigencia del arancel de importación sobre el azúcar, además de extender de cuatro a ocho años el período utilizado para el cálculo del "derecho adicional".¹¹ El decreto que protege al productor local hubiese dejado de tener vigencia en diciembre de 2000. El Congreso argentino ya había votado una medida extendiendo indefinidamente la protección, pero el Ejecutivo vetó el proyecto y decidió sustituirlo por la resolución ministerial que otorga al Ejecutivo la prerrogativa de alterar el régimen vigente sin la necesidad de aprobación del Congreso.

La imposición de aranceles a la importación también al producto proveniente de Brasil, se mantiene sustentada por el alegato que el sector se beneficia de los subsidios ofrecidos por el gobierno brasileño a los productores de alcohol. A pesar de la prórroga del cobro del impuesto de importación y del derecho adicional hasta 2005, el gobierno argentino señaló que, a partir de 2005, pretende reducir gradualmente las barreras incidentes a la importación del azúcar brasileño. La iniciativa más reciente tendiente a poner un fin en el conflicto sectorial fue la del gobierno brasileño que, durante el encuentro con representantes del gobierno argentino en febrero de 2001, ofreció a los productores argentinos del norte del país la transferencia de tecnología para la producción de alcohol anhidro a partir de la caña de azúcar. El sector azucarero argentino ocupa un área cultivada de 150.000 hectáreas y emplea cerca de 55.000 trabajadores. La búsqueda de una solución para el comercio bilateral de azúcar ya lleva más de cinco años.

En el caso del pollo, el gobierno argentino impone sobretasas a la importación del producto brasileño. En agosto de 2000, el gobierno brasileño ya había decidido recurrir al Organismo de Solución de Controversias del MERCOSUR contra una medida anti-*dumping* impuesta por Argentina en el mes de julio a las exportaciones brasileñas de pollo. A favor de la medida, los productores argentinos de pollo alegan que, entre los años 1999 y 2000, cerca de 12 empresas avícolas cerraron sus puertas en Argentina. Desde 1997,

¹¹ En la práctica, con las nuevas reglas de cálculo la cobranza del derecho adicional pasó de US\$ 240 a US\$ 300, a partir de enero de 2000, dado que el precio internacional del producto venía presentando una tendencia a la baja desde 1997.

los dos países discuten un acuerdo para el establecimiento de cuotas de exportación hacia Argentina. Brasil exporta anualmente cerca de 50.000 toneladas de pollo para el mercado argentino, lo que representa cerca del 10% del consumo local.

La exportación de calzados brasileños estuvo sometida hasta julio de 2000 a restricciones cuantitativas que implicaban el cumplimiento de un límite de venta semestral de 4,4 millones de pares a Argentina. Durante el año 2000, Argentina importó 18,9 millones de pares de calzados, totalizando compras por US\$ 123,7 millones. Brasil responde por cerca del 80% de las importaciones argentinas de calzados. La propuesta que se discute en ese caso es la creación e implementación de proyectos para la integración de las cadenas productivas que podría involucrar la asociación de empresas de los dos países. En función de las dificultades de acceso al mercado argentino, algunas empresas brasileñas están examinando la posibilidad de establecer unidades productivas en el país vecino.

En el caso del comercio de leche y derivados, Brasil está analizando un proceso anti-*dumping* contra las exportaciones de productos lácteos de Argentina. El gobierno brasileño había solicitado la intermediación del sistema de solución de controversias de la OMC a fin de llegar a una solución definitiva sobre el tema. Había también sospechas que la leche en polvo subsidiada de Nueva Zelanda estaba ingresando en el mercado brasileño por triangulación, a partir de importaciones efectuadas vía Argentina y Uruguay. Los gobiernos argentino y brasileño llegaron a un consenso en febrero de 2001. Los representantes de las industrias lácteas de los dos países cerraron un acuerdo que fija un precio mínimo de US\$ 1.900/t para la venta del producto en Brasil, o sino el cobro de una sobretasa del 11% sobre el precio internacional del producto, en el caso que éste caiga por debajo del piso mínimo fijado. Durante el año 2000 Argentina había exportado US\$ 225 millones de productos lácteos a Brasil, valor un 25% inferior a las exportaciones del año anterior.

En el caso de los insumos de la industria de cigarrillos, se formará un grupo técnico para analizar la cuestión del gravamen brasileño que incide sobre las exportaciones de tabaco a Paraguay y Uruguay. Los socios de Brasil quieren poner un fin a la tasa del 150% sobre el tabaco, papel y filtro para cigarrillos en vigor desde mediados del año 2000.

En octubre de 2000, el gobierno argentino fijó un arancel aduanero del 25% para un modelo de bicicleta producido en Uruguay bajo el alegato que el producto no cumplía con los requisitos de origen del MERCOSUR. Representantes de la industria argentina acusan a la empresa uruguaya Motociclo de vender bicicletas producidas en China como si fuesen un artículo originario de la subregión. La Motociclo ingresó una acción judicial por difamación contra la asociación de los fabricantes argentinos de bicicletas. Ella alega que el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), ente certificador de calidad de Argentina, ya había aprobado, en base a una inspección realizada en la fábrica, que el producto respetaba los requisitos de origen del MERCOSUR. La empresa uruguaya afirma que sus bicicletas son ensambladas con un 75% de insumos nacionales y un 25% de insumos importados de China. La fábrica tiene capacidad de producir 330.000 bicicletas/año y emplea 450 trabajadores. Hasta el primer semestre de 2000, las bicicletas de la Motociclo tenían un 25% de las ventas totales del mercado argentino.

En mayo de 2001, el gobierno brasileño decidió extender el cobro del arancel de exportación sobre el cuero exportado también a los países del MERCOSUR. Los curtidores argentinos temen que la medida brasileña, combinada con el aumento de la demanda internacional por el cuero y la caída en la faena de ganado, provoque una escasez del producto en el mercado local. Brasil defiende el establecimiento de una política común para el sector que contemplaría la eliminación del impuesto en el comercio intrasubregional, la reducción del 8% al 4% del AEC incidente sobre el cuero *wet blue* y la armonización de los impuestos de exportación.

Un relevamiento sobre todas las barreras no-arancelarias que inciden sobre el comercio intrasubregional fue realizado por los negociadores y discutido en el ámbito del GMC en octubre de 2000. Se identificaron 82 medidas de restricción al comercio intrabloque, la mayoría de ellas aplicadas por Argentina y por Brasil. Entre las medidas identificadas se incluyen principalmente los reglamentos técnicos, las medidas fitosanitarias, las restricciones de orden fiscal y financiera, las decisiones judiciales, la operación de monopolios legales, la no incorporación por los países de normativa definida en ámbito subregional y los procedimientos administrativos y aduaneros. El objetivo de este relevamiento es la formalización de una propuesta común que permita restringir o eliminar el uso de barreras no arancelarias en el comercio intrasubregional.

Argentina presentó 28 casos en los cuales las medidas adoptadas por los países vecinos afectan a las ventas argentinas para el mercado subregional. De este total 18 son medidas impuestas por Brasil. Brasil contabilizó 17 casos, de los cuales 12 son provenientes de Argentina, Paraguay contabilizó 31 casos y Uruguay 23.

CAPITULO V. LA AGENDA DE NEGOCIACIONES EXTERNAS

En el último año, el deterioro del cuadro económico doméstico de los dos socios más grandes del MERCOSUR, en especial de Argentina, agravó el ambiente de insatisfacción con el proyecto de integración subregional. Las alteraciones unilaterales del AEC promovidas por Argentina, Paraguay y Uruguay en un amplio rango de productos, durante el primer semestre de 2001, contribuyeron al debilitamiento del bloque como Unión Aduanera. La actual crisis menoscaba la identidad de la Unión Aduanera, lo que compromete la posibilidad del MERCOSUR de sostener una posición de negociación fuerte y consistente en las diversas iniciativas de su agenda externa. La pérdida de funcionalidad del proceso de integración también puso en evidencia la predisposición de algunos países del bloque para negociar bilateralmente con EE.UU.

Es innegable que la etapa actual en la que se encuentra el proceso negociador del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sumada a la aceleración reciente de las negociaciones con la Unión Europea (UE) y las perspectivas de lanzamiento de una nueva Ronda Multilateral en noviembre de 2001, en Qatar, imprimen un carácter prioritario a la agenda del MERCOSUR, por lo menos en el corto plazo, en lo que se refiere al fortalecimiento de la coordinación de la posición del bloque en las negociaciones externas. En este contexto se insertan también las negociaciones con los países/bloques latinoamericanos (Chile, México y Comunidad Andina).

A. El Area de Libre Comercio de las Américas

La VI Reunión de los Ministros de Comercio del ALCA, realizada en abril de 2001 en Buenos Aires, concluyó con la segunda etapa de las negociaciones del proceso de integración hemisférica. En los 18 meses precedentes a este encuentro, todos los grupos de negociación intentaron cumplir el mandato negociador emanado de la Reunión Ministerial de Toronto, presentando a los Ministros un bosquejo de sus respectivos capítulos. Paralelamente, se agilizó el proceso de implementación de las medidas acordadas para la facilitación de negocios.¹²

Durante este período, las posiciones negociadoras de los países y de los grupos subregionales se tornaron más explícitas. La propuesta del MERCOSUR para las negociaciones del ALCA, fuertemente influenciada por los intereses de la industria brasileña, se caracterizó por la cautela en temas tales como aranceles industriales, salvaguardias, TRIMs, TRIPS, entre otros, y por una posición ofensiva en el área agrícola -único tema en que la propuesta es OMC-*plus*. Adicionalmente, el MERCOSUR ha dejado en claro que no aceptaría negociar sin que temas como la liberalización de la agricultura y las disciplinas anti-*dumping* fuesen parte de la agenda de negociaciones. Estados Unidos, a su vez, combina la agresividad en temas de interés de los exportadores e inversores nacionales con la cautela en áreas sensibles en el ámbito doméstico, como agricultura y anti-*dumping*. Asimismo, propone la inclusión de los temas ambientales y laborales en la agenda, reflejando la relevancia de estas cuestiones para la obtención de un consenso interno favorable al ALCA.

En la Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) realizada en Lima, Perú, en enero de 2001, se ha evidenciado la divergencia de intereses entre el MERCOSUR y EE.UU. en cuanto al tratamiento que debe darse al tema de las disciplinas anti-*dumping*, generando un *impasse* en el proceso negociador. Adicionalmente, aunque se haya reafirmado la prioridad del ALCA en el ámbito de las relaciones comerciales con los demás países de las Américas, el nuevo gobierno republicano de EE.UU. ha dejado en

¹² EE.UU. es el único país que ha implementado íntegramente las ocho medidas aduaneras de facilitación de negocios.

claro la posibilidad de, ante eventuales dificultades en las negociaciones hemisféricas, recurrir a los acuerdos bilaterales a fin de avanzar su agenda negociadora en el Hemisferio.¹³

De este modo, en vísperas de la Reunión Ministerial de Buenos Aires, los riesgos de que las negociaciones tendientes a la conformación del ALCA se encaminasen hacia un *impasse* eran considerables. Desde esta perspectiva, los resultados de la reunión fueron bastante positivos y se reflejaron en la Declaración Final del encuentro, puesto que atendieron los diferentes intereses en juego y redujeron las divergencias que podrían paralizar el proceso negociador.

La Declaración Ministerial de Buenos Aires reafirma los principios que orientan a las negociaciones del ALCA, como el *single undertaking* ("nada está acordado hasta que todo esté acordado") y la posibilidad de coexistencia de acuerdos bilaterales y subregionales en la medida que los derechos y obligaciones emanados de éstos no estén estipulados o excedan los derechos y las obligaciones del ALCA. La principal decisión del encuentro ministerial fue el establecimiento del año 2005 como plazo para la finalización de las negociaciones. La decisión sobre los plazos fue confirmada por los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la III Cumbre de las Américas en Quebec, del 20 al 22 de abril de 2000, siguiendo las recomendaciones de los ministros en el sentido que se establecieran las directrices para asegurar que las negociaciones del Acuerdo del ALCA se concluyeran a más tardar en enero de 2005, de modo que pudiese entrar en vigencia cuanto antes, como máximo en diciembre de ese mismo año. También en esta oportunidad se acordó que los grupos de negociación que tratan temas relativos al acceso a mercados (Grupos de Negociación de Acceso a Mercados, Agricultura, Servicios, Inversiones y Compras Gubernamentales) deberían definir los métodos y modalidades de la negociación arancelaria antes del 1 de abril de 2002, de modo que las negociaciones sobre el acceso a mercados, con la discusión de la definición de los cronogramas de desgravación arancelaria, se inicien a partir del 15 de mayo de 2002.¹⁴

Los mandatos y las orientaciones de los Ministros de Comercio a los Grupos de Negociación se dieron en el sentido de "intensificar los esfuerzos tendientes a solucionar las divergencias existentes y lograr consenso, con vistas a eliminar los corchetes de los borradores del texto, en la medida de lo posible, trabajar en la consolidación de textos en base a las instrucciones específicas (para cada capítulo) y remitir al CNC una nueva versión del capítulo de sus respectivas áreas a más tardar ocho semanas antes" de la próxima Reunión Ministerial a realizarse en Ecuador antes del 31 de octubre de 2002. Le corresponderá al CNC asegurarse que en los grupos en los que se entablarán las negociaciones sobre acceso a mercados (Grupo de Acceso a Mercados, Inversiones, Servicios y Compras Gubernamentales) las inicien no más allá del 15 de mayo de 2002. En los próximos dieciocho meses se realizarán como mínimo tres reuniones del CNC, el cual debería elaborar una segunda versión del bosquejo del Acuerdo del ALCA, incluidos los capítulos de cada Grupo de Negociación y los capítulos referentes a aspectos generales e institucionales, para su presentación en la próxima Reunión Ministerial.

En el Anexo I de la Declaración Ministerial se presentan las instrucciones ministeriales a los Grupos de Negociación:

- *Acceso a Mercados.* Antes del 1 de abril de 2002 deberán presentarse al CNC: (a) las recomendaciones sobre métodos y modalidades de la negociación arancelaria, a fin de iniciar las negociaciones sobre el acceso a mercados el 15 de mayo del mismo año; (b) la definición del calendario y las modalidades

¹³ En este sentido, el inicio de las negociaciones de un acuerdo bilateral con Chile, en noviembre de 2000, y las frecuentes manifestaciones favorables de parte de diversos países latinoamericanos a favor de este tipo de negociación confieren a esta alternativa una viabilidad importante.

¹⁴ Con la definición de las fechas para la conclusión de las negociaciones, perdieron efecto las propuestas de anticipación del cronograma para viabilizar el inicio de la vigencia del Acuerdo antes de fines de 2005 que afectaron negativamente el ambiente negociador a partir del segundo semestre de 2000.

para el establecimiento de las reglas de origen en el ALCA, también con vistas a iniciar negociaciones antes del 15 de mayo de 2002; (c) un inventario preliminar de las medidas no-arancelarias con el objetivo de establecer una metodología, inclusive un cronograma, cuando fuese apropiado, para eliminar, reducir, definir, redefinir, reordenar y/o prevenir las barreras no-arancelarias; y (d) un informe de los avances registrados en la negociación de un régimen de salvaguardias aplicable a los productos del Hemisferio. Con anterioridad, como máximo el 1 de noviembre de 2001, deberá estar en plena operación la Base de Datos Hemisférica.

- *Agricultura.* Las negociaciones sobre el acceso a mercados deberán iniciarse antes del 15 de mayo de 2002 y con anterioridad, al 1 de abril de ese año, deberán presentarse al CNC: (a) recomendaciones sobre métodos y modalidades de negociación arancelaria; (b) recomendaciones sobre el alcance y la metodología para la eliminación de los subsidios a la exportación que afectan el comercio de productos agrícolas en el Hemisferio; (c) recomendaciones sobre el tipo de medidas y la metodología para el desarrollo de las disciplinas a adoptarse para el tratamiento de todas las prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas, inclusive las que tienen efecto equivalente a subsidios a las exportaciones agrícolas; (d) un inventario preliminar de las medidas no-arancelarias a fin de establecer una metodología, inclusive un cronograma, cuando fuese apropiado, para eliminar, reducir, definir, redefinir, reordenar y/o prevenir las barreras no-arancelarias; y (e) a partir del establecimiento de un proceso de notificación y contranotificación de medidas sanitarias y fitosanitarias, recomendaciones sobre el tratamiento a adoptarse para evitar que estas medidas constituyan obstáculos injustificables al comercio en el Hemisferio.

El mandato conferido por los ministros al grupo de agricultura es bastante amplio. Incluye aranceles, barreras no-arancelarias, medidas sanitarias y fitosanitarias, subsidios a la exportación y prácticas que distorsionan el comercio, con efecto equivalente a las exportaciones. Sin embargo, en lo que respecta a las dos últimas, el mandato es menos incisivo y claro en cuanto a los desdoblamientos de las negociaciones en el período posterior al 1 de abril de 2002, reflejando la resistencia de EE.UU. y de Canadá en comprometerse, en ese foro de negociación, con el establecimiento de disciplinas en áreas tales como subsidios a la exportación de productos agrícolas y medidas de apoyo interno al sector.

- *Subsidios, Anti-dumping y Derechos compensatorios.* El mandato para este grupo de negociación refleja, por un lado, la resistencia de EE.UU. en poner en discusión su legislación anti-*dumping* y, por otro, la presión de varios países, entre ellos los del MERCOSUR, para que el ALCA promueva el perfeccionamiento del acuerdo multilateral aplicable a este tema. Las recomendaciones al grupo fueron en el sentido de intensificar los trabajos de identificación de opciones para la profundización de las disciplinas relativas a los subsidios existentes en el Acuerdo de Subsidios y Medidas Compensatorias de la OMC, así como para la aplicación de las leyes de derecho anti-*dumping*, teniendo como fecha límite el 1 de abril de 2002 para que se presenten al CNC no sólo las recomendaciones sobre metodologías tendientes a profundizar las disciplinas sobre subsidios, así como también recomendaciones sobre la metodología destinada a "mejorar las reglas y procedimientos relativos a la operación y aplicación de leyes anti-*dumping* y derechos compensatorios, con el objetivo de no crear obstáculos injustificados al libre comercio hemisférico". Ambas recomendaciones serán evaluadas en la primera reunión del CNC posteriormente al 1 de abril de 2002.
- *Inversiones, Servicios y Compras gubernamentales.* Destácase la recomendación referente al establecimiento del 1 de abril de 2002 como fecha límite para la presentación de las recomendaciones de cada grupo sobre modalidades y procedimientos de negociación al CNC, de modo que las negociaciones sobre el acceso a mercados se inicien también el 15 de mayo de 2002. En el caso del Grupo de Compras Gubernamentales, también se ha fijado el 1 de abril de 2002 como fecha límite para la identificación "del alcance y la especificación de la información estadística que los países deberán disponer" a fines de intercambio y apoyo a las negociaciones.

Las instrucciones dadas a los grupos de Solución de Controversias y Política de Competencia tienen un carácter bastante genérico y no incluyen el establecimiento de fechas o plazos para la generación de resultados.

Además de los mandatos y orientaciones definidos para los diferentes grupos de negociación y del establecimiento de plazos para la conclusión de las negociaciones y la entrada en vigencia del Acuerdo, la Declaración incluye algunos elementos importantes que reflejan los consensos logrados recientemente en áreas de difícil convergencia.

En primer término, la Declaración incorpora principalmente las cuestiones laborales y ambientales, sosteniendo que "uno de los objetivos generales del ALCA es lograr que las políticas ambientales y de liberalización comercial se apoyen mutuamente, tomando en cuenta los esfuerzos emprendidos por la Organización Mundial de Comercio (OMC) y otras organizaciones internacionales, y asegurar, en conformidad con nuestras respectivas leyes y reglamentos, la observancia y la promoción de los derechos laborales, renovando nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente aceptadas, reconociendo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como la entidad competente para establecer y ocuparse de estas normas fundamentales del trabajo". Esta serie de consideraciones representa una solución de compromiso entre las partes, en la medida que se permite la inclusión de los temas laborales y ambientales en las negociaciones del ALCA, pero teniendo como referencia las normas y principios establecidos por la OIT o las leyes y reglamentos de las partes. Esto exime la creación, mediante el Acuerdo Hemisférico, de reglas específicas en un área donde los conflictos son frecuentes.

En segundo lugar, se destaca la atención dispensada a las "diferencias entre niveles de desarrollo y de tamaño de las economías" del Hemisferio, en contraste con el bajo nivel de prioridad atribuido hasta entonces a esta cuestión por los principales *players* del ALCA y por la agenda de negociaciones. Con el apoyo del Grupo Consultivo de Economías Pequeñas y del Comité Tripartito (BID, CEPAL y OEA), el CNC deberá formular, antes del 1 de noviembre de 2001, "pautas o directrices para el tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías".

Un tercer punto importante acordado en el encuentro fue el compromiso con la transparencia de las negociaciones. Los Ministros decidieron publicar el bosquejo del Acuerdo en su versión actual, en los cuatro idiomas oficiales, luego de la Cumbre de las Américas en Quebec. Los resultados alcanzados en las negociaciones serán divulgados luego de cada Cumbre hemisférica. En este sentido, los Viceministros fueron instruidos para incorporar mayor información sobre el proceso en el *site* oficial del ALCA. La decisión atiende en parte a las demandas del sector privado de toda la región. No obstante, cabe destacar que en la Declaración no se menciona la divulgación de los resultados de las reuniones de los Grupos de Negociación. Este hecho sería de gran relevancia para el adecuado seguimiento de los trabajos por parte del sector privado teniendo en cuenta que las Reuniones Cumbre sólo se realizan cada dos años.

Finalmente, se dispuso el establecimiento de un Comité Técnico de Asuntos Institucionales en la estructura de negociación del ALCA, con el propósito de desarrollar la estructura general del Acuerdo así como también considerar temas tales como mecanismos institucionales, transparencia y disposiciones generales aplicables a todos los capítulos y áreas del Acuerdo.

Por consiguiente, luego de la Cumbre de Quebec, en abril de 2001, el proceso negociador del ALCA parece avanzar en forma gradual y continua en el sentido de la creación de una zona de libre comercio hemisférica. En un artículo reciente, Bouzas y Svarzman [2001] señalaron como uno de los principales resultados de las negociaciones del ALCA, hasta el momento, "la ausencia de discontinuidades importantes y la capacidad de avanzar en la agenda sobre la base del gradualismo", permitiendo posturas de negociación pautadas por el pragmatismo y por la búsqueda de soluciones de compromiso. Esto es especialmente relevante cuando se toma en consideración que el ambiente inicial para las negociaciones del ALCA estaba marcado

por la divergencia de intereses, agendas y percepciones entre los principales participantes y por la presencia de incentivos para la adopción de comportamientos no cooperativos.

Cabe señalar que todavía quedan muchos puntos relevantes de la negociación a ser acordados, ya que falta negociar "la extensión de los compromisos, el tratado de los temas y disciplinas, la forma de convenir las asimetrías y los calendarios de implementación", según Bouzas y Svarzman. Siendo así, no está claro que la convergencia de intereses entre las partes negociadoras se dará de la misma forma observada anteriormente. Por lo tanto, no se puede ignorar la posibilidad de que EE.UU. recurra a acuerdos bilaterales con los países de América Latina, en caso que las negociaciones no evolucionen a un ritmo satisfactorio. En este sentido, el hecho que el gobierno de EE.UU. no haya obtenido hasta el momento la autoridad de promoción comercial, la *Trade Promotion Authority* (TPA), refuerza la alternativa bilateralista en el ámbito de la estrategia de integración norteamericana.

En este contexto, en la XX Reunión del Consejo del Mercado Común, realizada en junio de 2001, el MERCOSUR reactivó el *Rose Garden Agreement*, acuerdo firmado en junio de 1991 con EE.UU., "con vistas a examinar la posibilidad de iniciar negociaciones bilaterales en el formato '4+1' tendientes a la mejoría de las condiciones de acceso a mercados". Esta decisión respondió a los intereses de Argentina y Uruguay, los socios del MERCOSUR que venían demostrando una predisposición para negociar acuerdos bilaterales con EE.UU. como producto de las dificultades enfrentadas por el bloque durante los últimos meses.

B. MERCOSUR - Unión Europea

Las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE se iniciaron en abril de 2000 en el ámbito del Comité Birregional de Negociaciones de la UE y del MERCOSUR (CNB), organismo creado a fines de 1999 con la responsabilidad de conducir las negociaciones entre los dos bloques tendientes a la celebración de un Acuerdo de Asociación Interregional. Asimismo, las negociaciones entre los dos bloques evolucionaron tímidamente y en forma bastante preliminar en las cuatro rondas que se sucedieron, cuyas discusiones se centraron en grandes temas, tales como diálogo político, cooperación y cuestiones comerciales.

Los intereses del MERCOSUR en las negociaciones con la UE se concentran en la liberalización del comercio agrícola y la reducción de los subsidios que distorsionan la producción y el intercambio internacional en este sector. No obstante, como se sabe, estos son temas que los europeos aceptan negociar con alguna intensidad sólo en foros multilaterales. En este sentido, el fracaso de la ronda de negociaciones multilaterales de la OMC en Seattle, en noviembre de 1999, significó la postergación de cualquier perspectiva de tratamiento de estos temas en las relaciones bilaterales entre los dos bloques y la disminución de los incentivos a la negociación de un acuerdo preferencial de comercio.

Las negociaciones entre los dos bloques también responden a un importante interés político. En principio, preocupa al MERCOSUR y a la UE la posibilidad de concretar el ALCA, dado que muchos la perciben como un paso decisivo para la consolidación de una zona de influencia de EE.UU. en todo el Hemisferio.

Durante la IV Reunión del CNB, realizada en marzo de 2001, se acordó que el lanzamiento de las negociaciones sobre aranceles y servicios debería ocurrir lo más pronto posible, no más allá del 1 de julio de 2001, a cuyo efecto se imprimiría un nuevo ritmo, más acelerado, al proceso negociador. En la Cumbre de Asunción, en junio de ese año, el CMC del MERCOSUR, en su Decisión CMC N° 08/01, "Negociaciones con Terceros Países", también registró su disposición para acelerar las negociaciones con la UE.

Teniendo en cuenta la importancia del tratamiento de los diferentes temas relacionados con el comercio agrícola, y no solamente las cuestiones arancelarias de acceso a mercados, el MERCOSUR propugnaba que los entendimientos entre las partes empezasen por una discusión profunda de los métodos y modalidades

de las negociaciones, siguiendo el modelo adoptado en las negociaciones del ALCA. Por su parte, la UE sostenía que los debates deberían partir de una discusión práctica, organizada por los capítulos del futuro acuerdo, lo cual implica que los entendimientos sobre los métodos y las modalidades de las negociaciones arancelarias ocurriesen en simultaneidad con los de las condiciones de acceso a los mercados. El hecho de superar la etapa de métodos y modalidades expresa claramente el interés europeo de acelerar el proceso negociador por encima de las negociaciones del ALCA, ya que en el marco hemisférico esta etapa sólo estará concluida en abril de 2002.

En este contexto, el MERCOSUR, en relación a la V Reunión del CNB, realizada en Montevideo entre los días 2 y 6 de julio de 2001, tenía la expectativa que la UE formulara una oferta abarcando el comercio de bienes, servicios, compras gubernamentales y medidas de facilitación de negocios en las áreas aduanera y de comercio electrónico, como lo había anunciado anteriormente. De hecho, los europeos presentaron su propuesta. De ésta se destaca una oferta en el área arancelaria y textos de negociaciones sobre comercio de bienes, servicios y compras gubernamentales. Las propuestas específicas de eliminación de barreras no-arancelarias serían presentadas en una etapa posterior de las negociaciones, así como los elementos referentes a la facilitación de negocios. También se discutió un borrador de texto sobre el Marco Institucional del futuro Acuerdo de Asociación. Adicionalmente, se acordó que el MERCOSUR presentaría su propuesta de negociación previamente a la VI Reunión del CNB, que se realizará antes del 31 de octubre de 2001.

Al término de la V Reunión del CNB, el MERCOSUR y la UE habían alcanzado un consenso sobre diversos puntos relevantes para las negociaciones de aranceles y medidas no-arancelarias. Por un lado, las dos partes concordaron que todo el universo arancelario estaría sujeto a negociación, tomando un arancel de referencia¹⁵ como base para la negociación de la desgravación arancelaria y un arancel base¹⁶ para la aplicación de las preferencias, cuando concluyesen las negociaciones. Asimismo, se acordó que el período de referencia para la determinación de los datos de comercio que servirán de base a las negociaciones será el trienio 1998-2000. Además, una parte sustancial del comercio deberá estar totalmente liberalizada en un plazo máximo de 10 años. Las negociaciones tendrán como base la nomenclatura del Sistema Armonizado 1996 y sus respectivas actualizaciones, considerándose tanto los aspectos arancelarios como los no-arancelarios a fin de asegurar un acceso efectivo a los mercados.

Sin embargo, son innumerables los puntos de divergencia en los intereses de las partes involucradas. En el área de comercio de bienes, la UE condiciona su oferta a un acuerdo sobre cláusulas de *standstill* y de *rollback* de los niveles arancelarios aplicados por las partes. Esto implica el compromiso de no aumentar los aranceles recíprocos a partir del comienzo de las negociaciones arancelarias así como también la restricción de la libertad de política comercial del MERCOSUR. Desde este punto de vista, las cláusulas citadas son bastante rígidas y condicionantes, teniendo en cuenta sobre todo las recientes modificaciones del AEC promovidas por los miembros del MERCOSUR, particularmente Argentina, y de la decisión también reciente adoptada por el bloque, de revisar la estructura del AEC. Siendo así, el MERCOSUR entiende que las cláusulas de *standstill* y de *rollback* son temas que forman parte de los resultados del proceso negociador y no un prerrequisito técnico de éste.

La desgravación arancelaria propuesta por la UE y las eventuales mejorías en su oferta están condicionadas a la reciprocidad de concesiones por el MERCOSUR, inclusive la reciprocidad estricta de concesiones en

¹⁵ Para la UE, el arancel de referencia será el aplicado el 1 de julio de 2001 (o, alternativamente, el de Nación Más Favorecida - NMF, todavía pendiente de definición). Para el MERCOSUR será el AEC adoptado por la Decisión CMC N° 22/94. La propuesta del MERCOSUR agrega las modificaciones posteriores introducidas en el AEC conforme la normativa del bloque.

¹⁶ Para la UE, el arancel base será el efectivamente aplicado (o el de la NMF) en la fecha de la conclusión de las negociaciones. En este punto, la UE acepta introducir las alteraciones del AEC dispuestas por el MERCOSUR posteriores a 1994, siempre que no sean tenidas en consideración cuando superaren los niveles establecidos por la Decisión CMC N° 22/94. En el caso que resultaren en aranceles menores, éstos deberán ser considerados.

textiles y calzados. Siendo así, la UE no acepta como principio básico asumir, en una primera etapa, mayores obligaciones de liberalización comercial en función de las "amplias diferencias existentes en el nivel de desarrollo económico" entre los dos bloques, según recomienda el MERCOSUR. Este posicionamiento europeo contrasta con la posición defendida en las negociaciones con México y Sudáfrica, en la que la propuesta relativa al comercio de bienes prevé esquemas diferenciados de liberalización pautados por el principio de "reciprocidad asimétrica". En el ámbito de las negociaciones con el MERCOSUR, al contrario, las excepciones al trato definido para la eliminación de aranceles y derechos aduaneros benefician exclusivamente a la UE en las áreas de productos agrícolas, agrícolas procesados y de pesca, como se muestra a continuación.

Con relación a los cronogramas de reducción arancelaria, la UE propone que se apliquen igualmente a los productos clasificados como industriales, productos de pesca, productos agrícolas y productos agrícolas procesados y que la desgravación arancelaria se produzca de forma lineal, con el cumplimiento de los plazos por ambas partes. Los productos son clasificados en categorías según el trato dispensado por la oferta:

- (a) productos sujetos a la desgravación total:
 - Categoría A: eliminación inmediata;
 - Categoría B: eliminación lineal en 4 años;
 - Categoría C: eliminación lineal en 7 años; y
 - Categoría D: eliminación lineal en 10 años.
- (b) Categoría E: productos (agrícolas procesados y pescado) cuyas modalidades de liberalización todavía no fueron definidas;
- (c) productos excluidos de la oferta pero sujetos a la concesión de cuotas arancelarias (diversos productos agrícolas, agroindustriales y de pesca) o a negociaciones específicas (vinos).¹⁷

A pesar que el cronograma de eliminación de aranceles es igual tanto para productos agrícolas y agrícolas procesados como para productos industriales, la oferta europea es más restringida en el caso de la agricultura. Para los sectores industriales, en los que se localizan las ventajas comparativas europeas, la oferta cubre la totalidad del universo arancelario y prevé la eliminación total (o casi) de los derechos aduaneros en plazos predefinidos. Para los sectores agrícolas y agroindustriales, en los que los productos del MERCOSUR son más competitivos, la propuesta se concentra en la eliminación de derechos *ad valorem*, que constituyen una barrera secundaria a las exportaciones del MERCOSUR, cuando se la compara con otros mecanismos, como derechos específicos, precios de entrada, etc. En la propuesta europea no se prevé la liberalización total de aranceles para ciertos productos sensibles, sujetos actualmente a aranceles específicos y/o a precios de entrada. Para dichos productos, importantes en la pauta de exportación de los socios del MERCOSUR -cereales, arroz, aceite de oliva, lácteos, carnes, huevos y aves, tabaco, azúcar- y para los sectores de verduras y frutas procesadas, la propuesta europea prevé conceder una mayor liberalización a través de cuotas sujetas al trato arancelario preferencial. Cabe destacar aquí que la propuesta de la UE es bastante clara cuando dispone que la desgravación es aplicable tan sólo a la parte *ad valorem* del arancel.

No obstante, la posición del MERCOSUR respecto de la desgravación arancelaria sostiene que en la negociación para la eliminación se tomará como referencia el arancel *ad valorem* equivalente, cualquiera que sea la forma que el gravamen arancelario asuma en cada una de las estructuras (aranceles específicos,

¹⁷ No fueron incluidas en la oferta los aranceles de vinos y de bebidas destiladas, cuya desgravación gradual deberá realizarse en el marco de un acuerdo específico que incluya cuestiones de propiedad intelectual (la protección a la denominación de origen, así como de indicaciones geográficas y expresiones tradicionales, entre otras).

mixtos, u otros). Para la UE, el arancel *ad valorem* equivalente sólo será considerado cuando no se especifique lo contrario, lo que implica el mantenimiento de la estructura arancelaria actualmente vigente en ese bloque, la que justamente, incorpora las distorsiones que el MERCOSUR ambiciona eliminar en la negociación.

La propuesta europea presentada en Montevideo trata también sobre otros temas que si bien no se refieren a las condiciones para acceso a mercados, son igualmente importantes. En las áreas de servicios y de compras gubernamentales, la UE también presentó textos de negociación, aunque ninguna oferta de liberalización haya sido formulada. El texto propuesto para el sector de servicios sigue el modelo del GATS (*General Agreement on Trade in Services*), al incluir la presencia comercial -modo 3 de prestación.¹⁸ Asimismo, la propuesta no es clara en cuanto a la metodología de liberalización a adoptarse: listas positivas, como en el GATS o listas negativas como en el TLCAN. La propuesta excluye explícitamente del ámbito del acuerdo a los servicios audiovisuales, el cabotaje marítimo y los servicios de transporte aéreo nacionales e internacionales. En la visión europea, un Acuerdo sobre Comercio de Servicios tampoco se aplicaría a los subsidios concedidos por las partes. Adicionalmente, la propuesta confiere un trato diferenciado y específico a los servicios de telecomunicaciones, financieros y de transporte marítimo.

En el tema relativo a las compras gubernamentales, la propuesta europea es ambiciosa. Incluye, en principio, todo tipo de bienes, servicios y obras y se aplica a entidades públicas en los niveles central y subcentral, aunque permite incorporar excepciones en el transcurso de las negociaciones. La cláusula de trato nacional rechaza la discriminación entre proveedores de diferentes partes, en base a criterios de origen del capital de la empresa o de origen (país de producción) de los bienes y servicios provistos. Además, la propuesta prohíbe el establecimiento de preferencias nacionales y de márgenes en la calificación y selección de proveedores, de bienes y de servicios, en la evaluación de las propuestas y en la concesión de los contratos. Hay una serie de artículos referentes a los procedimientos a adoptarse en las compras gubernamentales de modo de asegurar la transparencia y la no discriminación entre los proveedores de las dos partes. En lo que se refiere a las especificaciones técnicas asociadas a los procesos de compras, la propuesta recomienda que éstas se basen en características de desempeño, y no en características descriptivas o en *design*, y se apoyen en normas internacionales, cuando estas últimas estén disponibles.

En la esfera de los mecanismos de defensa comercial, la propuesta se remite al Acuerdo del GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*) de anti-*dumping* y medidas compensatorias, pero prevé, a los efectos de salvaguardia, mecanismos bilaterales de consulta y negociación en torno de la aplicación del mecanismo.

En síntesis, la oferta arancelaria presentada por la UE al MERCOSUR en la quinta ronda de negociaciones, realizada en julio de 2001 en Montevideo, es bastante modesta, especialmente en lo que respecta al acceso a los mercados de productos agrícolas y productos agrícolas procesados. Claramente, la limitación en la cobertura del documento refleja una estrategia de negociación que apunta sobre todo a un mandato negociador restrictivo en lo que concierne a propuestas que afectan a la implementación de la Política Agrícola Común.

En el área agrícola, por lo tanto, los principales problemas identificados en la oferta de la UE son: (i) la exclusión de la oferta arancelaria de productos agrícolas y productos agrícolas procesados relevantes para las exportaciones del MERCOSUR; (ii) la distinción entre tratamientos concedidos a los aranceles *ad valorem* y derechos específicos, limitándose la desgravación a las primeras, menos relevantes que las últimas como mecanismo de protección a la producción agrícola y agroindustrial europea; (iii) la introducción de una categoría de productos con fines de desgravación sin explicitar las reglas de desgravación; y (iv) el mantenimiento del mecanismo de precio de entrada, aun cuando los productos tuviesen aranceles *ad valorem* desgravados.

¹⁸ En el modelo del TLCAN, esta modalidad se trata como inversión.

Adicionalmente, temas importantes del documento del MERCOSUR relativos a métodos y modalidades para las negociaciones arancelarias no han sido considerados en la propuesta europea. El MERCOSUR entiende que es fundamental establecer, para la eliminación de las distorsiones y asimetrías que afectan el comercio birregional, disciplinas que incluyan lo siguiente: escalonamiento arancelario, picos arancelarios, precios de entrada, cuotas u otras formas de limitación, subsidios a la exportación, medidas de efecto equivalente y medidas de apoyo interno, y la no utilización de la cláusula de salvaguardia especial para la agricultura.

Es importante destacar que el MERCOSUR negocia acuerdos preferenciales de comercio simultáneamente con sus principales socios, con la UE y con EE.UU., este último en el ámbito del ALCA. Por lo tanto, es necesario que el MERCOSUR no sólo mantenga una estrategia de negociación consistente en las diversas iniciativas de su actual agenda externa, dado que las ofertas de liberalización planteadas y aceptadas en determinado foro influirán las demandas y ofertas en otros foros, sino que también defina que será negociado solo en el ámbito multilateral.

C. MERCOSUR - Comunidad Andina

Desde la adopción del AEC del MERCOSUR, en enero de 1995, se hizo necesario renegociar, en bloque, los acuerdos bilaterales celebrados previamente por los países en el ámbito de la ALADI, de forma de construir una política común de preferencias arancelarias. La renegociación de los acuerdos entre los países del MERCOSUR y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) -Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela-¹⁹ comenzó a fines de 1996, cuando los entendimientos asumieron el formato "4+4". Entretanto, dadas las dificultades presentes en el proceso negociador, tanto en el plano intra-MERCOSUR como entre bloques, no fue posible concluir el acuerdo en este formato, razón por la que los países del MERCOSUR optaron por la conducción de las negociaciones en el esquema "1+4".

En este contexto, Brasil y la CAN firmaron en agosto de 1999, en el ámbito de la ALADI, un acuerdo de preferencias fijas, el Acuerdo de Complementación Económica N° 39 (ACE N° 39), que representó el primer paso en la creación de la zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la CAN. En junio del año siguiente, con el mismo objetivo, el bloque andino y Argentina suscribieron el ACE N° 48. Los acuerdos entre Uruguay y Paraguay y la CAN aún se encuentran pendientes de conclusión.

A partir del 30 de junio de 2001, en tanto, las negociaciones de un acuerdo de libre comercio entre los países del MERCOSUR y de la CAN volvieron al formato "4+4" y deberán concluirse antes del 31 de diciembre de ese año.²⁰ Esto se debe a que en la reunión del CMC, realizada en julio de 2000, cuyo objetivo fue el relanzamiento del proyecto MERCOSUR, se decidió que no se firmarían nuevos acuerdos preferenciales ni se acordarían nuevas preferencias comerciales en los acuerdos vigentes en el ámbito de la ALADI.

En vistas de esa decisión, Brasil intentó acelerar las negociaciones bilaterales con la CAN, tratando de garantizar el acceso a los mercados ya usufructuado por México.²¹ En julio de 2000, se realizó en Lima la I Reunión de la Comisión Administradora del ACE N° 39, entre Brasil y los países de la CAN, excepto Bolivia. En esta oportunidad se aprobaron dos resoluciones. La Resolución 001/2000 aprobó el Reglamento de la Comisión Administradora del Acuerdo, mientras que la Resolución 002/2000 aprobó la Profundización de los Márgenes de Preferencia entre Brasil y Perú para hierro manganeso, hierro níquel y cátodos y secciones de cátodos. En los dos primeros ítems, Brasil pasó a recibir el 60% y el 40% de margen de

¹⁹ Bolivia no participa de este acuerdo porque ya dispone de un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR, el ACE N° 36.

²⁰ En caso que no sea posible la conclusión de estas negociaciones, las preferencias vigentes sólo serán mantenidas hasta el 30 de junio de 2003.

²¹ México, Colombia y Venezuela mantienen el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres en vigencia desde el 1 de enero de 1995.

preferencia, respectivamente. A su vez, en el tercer ítem Brasil otorgó el 81% de margen. Adicionalmente, con el objetivo de intensificar el flujo comercial, se intercambiaron listas preliminares de productos nuevos y de productos de interés para la profundización de márgenes de preferencias en el ámbito del ACE N° 39.

Durante la II Reunión, realizada del 18 al 20 de octubre de 2000, en Brasilia, se promovieron entendimientos entre Brasil, Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú tendientes a ampliar los márgenes de preferencias sobre productos ya beneficiados por el acuerdo, así como también para incluir productos nuevos. Estos entendimientos resultaron en una lista de 472 ítems arancelarios, de los cuales 348 son de interés de la CAN, 81 de interés de Brasil y 43 de interés común.

En el ámbito de los entendimientos bloque a bloque, el MERCOSUR y la CAN retomaron las negociaciones, en abril de 2001, con el objetivo de establecer las pautas y el cronograma para las negociaciones de un acuerdo de libre comercio. El principal resultado del encuentro, realizado en Asunción, consistió en la definición de las fechas para las negociaciones. Según este cronograma, cabría al MERCOSUR presentar una propuesta del texto normativo y de la metodología de negociación arancelaria del futuro acuerdo antes de fines de mayo del mismo año. A partir de allí, la CAN tendría un mes para presentar su contrapropuesta, de modo que se puedan concluir las negociaciones para la firma de un Acuerdo para la formación de un Área de Libre Comercio entre los dos bloques antes del 31 de diciembre de 2001.

Retrasando el cronograma, el MERCOSUR presentó su propuesta para el acuerdo de complementación económica con la CAN en junio de 2001. En líneas generales, el programa de liberalización comercial propuesto por los países del MERCOSUR prevé la conformación de un área de libre comercio en un plazo de 10 años, a través de desgravaciones progresivas y automáticas aplicables a los aranceles vigentes en el momento de la firma del acuerdo. Respecto del cronograma a aplicarse al patrimonio histórico (acuerdos de la ALADI vigentes en el momento), las preferencias se circunscribirían a dos cronogramas distintos: uno para Argentina y Brasil y otro para los demás países, sin que haya "ecualización" o "multilateralización" de preferencias. Para los productos sensibles que "deberán ser en número lo más reducido posible", el MERCOSUR propone un plazo máximo de desgravación de 15 años y la posibilidad de establecer un plazo de carencia por un máximo de cinco años durante el cual no se aplicaría la desgravación correspondiente. Asimismo, se podrán establecer ritmos de desgravación que se consideren apropiados dentro de los plazos fijados.

La próxima ronda de negociaciones entre el MERCOSUR y la CAN será realizada en el período que va del 22 al 24 de agosto de 2001, en Montevideo, en la sede de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR. En esta reunión se discutirá el documento presentado por el MERCOSUR y la contrapropuesta andina, con especial énfasis en los temas relacionados con las reglas que deberán regular las negociaciones sobre solución de controversias, salvaguardias, normas de origen y medidas sanitarias y fitosanitarias para los productos de estas dos subregiones.

D. MERCOSUR - México

Las negociaciones entre el MERCOSUR y México, en el esquema "4+1", para el establecimiento de un acuerdo de libre comercio que sustituya los acuerdos bilaterales existentes en el ámbito de la ALADI, comenzaron en 1996. En 1998, luego de una parálisis de casi dos años, el diálogo entre las partes fue retomado, viabilizando los acuerdos preferenciales de comercio en el marco de la ALADI con Paraguay,²² Argentina y Uruguay.

²² Paraguay y México suscribieron en diciembre de 2000 la prórroga de las preferencias arancelarias hasta el 31 de diciembre de 2001.

México y Argentina que ya mantienen un Acuerdo de Cooperación Económica (ACE N° 06), firmaron en marzo de 2001 tres protocolos de adecuación que amplían las ventajas arancelarias bilaterales, incorporan normas sobre preservación de preferencias, normas técnicas, medidas sanitarias y algunos requisitos específicos de origen, así como un trato preferencial a productos del sector automotor. Las negociaciones entre estos dos países también avanzaron en el establecimiento de un régimen común de solución de controversias con la firma del 13° Protocolo Adicional. Sin embargo, el proceso mexicano de ratificación de los citados protocolos no progresó como consecuencia de las medidas arancelarias adoptadas posteriormente por el gobierno argentino.

Con relación a las negociaciones entre México y Uruguay, en marzo de 2001 entró en vigencia el nuevo Acuerdo de Complementación Económica (ACE N° 05), firmado a fines de 1999. Estos dos países introdujeron cambios sustanciales en el contenido del Acuerdo, firmado en el ámbito de la ALADI y vigente desde 1986, con la firma de dos protocolos, uno de carácter modificatorio y otro adicional. El primero amplía y profundiza las preferencias negociadas, con el objetivo de impulsar las corrientes de comercio y de inversión. El segundo establece un mecanismo activo de solución de controversias que podrá accionarse siempre que surjan discrepancias con la interpretación, la aplicación o la falta de cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo. El programa de desgravación del referido Acuerdo relaciona, mediante listas específicas por país, los productos contemplados dentro del libre comercio. Para éstos, se indican los respectivos márgenes de preferencias que deberían cumplirse. De este modo, México pasó de inmediato a conceder a Uruguay un margen de preferencia del 100%, o sea, un arancel cero para aproximadamente el 89% (6.200 ítems) del universo arancelario, mientras que Uruguay concedió libre acceso al 72% de sus importaciones provenientes de México (4.980 ítems).

Así, en lo que respeta a Uruguay, la ampliación del ACE N° 05 significó una liberalización comercial de más del 90% del universo arancelario y la aplicación de normas y disciplinas más modernas en materia de acceso a mercados, reglas de origen y procedimientos aduaneros, cláusulas de salvaguardia, prácticas desleales de comercio, normas técnicas y fitosanitarias. Además de la inclusión en el ACE N° 05 de un mecanismo de solución de controversias, se acordó incorporar al mismo el Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones.

En lo que respecta a los entendimientos entre Brasil y México,²³ las negociaciones para el establecimiento de un acuerdo comercial entre los dos países se encontraban en marcha hacía casi dos años cuando se extinguió el plazo para que los países miembros del MERCOSUR negociaran acuerdos bilaterales separadamente (30 de junio de 2001). Las divergencias de intereses tornaron difícil la consecución de un acuerdo bilateral, no obstante la disposición del nuevo gobierno de México de negociar con Brasil y acto seguido con el MERCOSUR, según expresó el principal negociador comercial de aquel país, en la reunión del ALCA realizada en enero de 2001.

En diciembre de 2000 las negociaciones bilaterales fueron interrumpidas, luego de la VI Ronda de Negociaciones, ya que el gobierno brasileño consideró que no era satisfactorio el conjunto de propuestas presentadas por México, especialmente en relación a las tres listas alternativas de pedidos mexicanos en el área de electrónicos y al pedido de mejoría de las ofertas brasileñas en el área química y de fibras sintéticas, y decidió aguardar la estructuración completa del nuevo gobierno mexicano para luego reevaluar las condiciones de negociación y reiniciar los entendimientos. En febrero de 2001, el diálogo entre las partes fue recommenzado. Las dos rondas de negociaciones que siguieron no fueron concluyentes, debido principalmente a cuestiones relacionadas con productos de las áreas química y agrícola. Con el nombramiento

²³ Cabe recordar que las relaciones comerciales entre Brasil y México no gozan de preferencias arancelarias desde diciembre de 1997, cuando expiró el antiguo acuerdo bilateral de comercio -Acuerdo de Alcance Parcial N° 09 de la ALADI. Con el fin del acuerdo, permanecieron en vigor apenas los márgenes preferenciales lineales del 20%, negociados en el ámbito del antiguo Acuerdo de Preferencia Arancelaria Regional (APTR).

del nuevo negociador mexicano, se esperaba que los entendimientos prosiguieran, aunque no hubiese previsión de nuevas rondas.

Sin embargo, en marzo de 2001 los dos países concluyeron negociaciones que involucraban cerca de 110 posiciones arancelarias de los sectores de autopartes y neumáticos. Estas negociaciones fueron protocolizadas junto a la Secretaría General de la ALADI como el 8° Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 09. Para los próximos meses, se espera que estos entendimientos en el sector automotor se amplíen al formato "4+1", o sea, para los países del MERCOSUR y México.

En el momento, las negociaciones de un acuerdo preferencial de comercio entre el MERCOSUR y México se encuentran paralizadas y sólo deberán ser retomadas en 2002, dados los compromisos asumidos con otras iniciativas de negociación que constituyen la agenda externa del MERCOSUR. Hay interés en que las negociaciones entre México y el MERCOSUR se concluyan "lo más rápidamente posible". A tal efecto, se definió como plazo máximo el año 2003.

E. MERCOSUR - Chile

El tema de la adhesión de Chile al Tratado de Asunción volvió a figurar entre los principales ítems de la agenda externa subregional, en el contexto del relanzamiento del MERCOSUR en junio de 2000. Representantes de los gobiernos de los países del MERCOSUR y del gobierno chileno habían definido que antes de fines de ese año se realizarían las negociaciones preparatorias con el objetivo de elaborar un proyecto de Decisión, formalizando la plena adhesión de Chile, que sería aprobado en la XIX Cumbre de los Presidentes del MERCOSUR, realizada en diciembre de 2000 en Florianópolis. El período de negociación propiamente dicho se extendería a partir de entonces hasta el primer semestre de 2002.

Entretanto, en noviembre de 2000, Chile anunció que iniciaría la negociación de un acuerdo de libre comercio con EE.UU., medida que prácticamente determinó la paralización de las negociaciones entre el bloque y el país andino. En diciembre, en la reunión de Florianópolis, las únicas decisiones que hacían referencia a Chile se relacionaban con la aprobación por el CMC de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR, teniendo en cuenta la importancia de ampliar y profundizar el desarrollo social en el proceso de integración regional, en el ámbito del Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile, y la relevancia de la participación de los países asociados del MERCOSUR (Chile y Bolivia) en el ejercicio de coordinación macroeconómica.

Adicionalmente a las reticencias del MERCOSUR en relación a las negociaciones de preferencias arancelarias entre Chile y EE.UU., aún son significativas las actuales restricciones a la profundización de las relaciones bilaterales, especialmente en lo concerniente a la política arancelaria practicada por las partes. En diversos encuentros, el gobierno chileno ha manifestado su interés en profundizar la integración con el MERCOSUR, aunque sostiene de manera muy clara y reiterada que las condiciones para el pleno ingreso del país al bloque subregional suponen la convergencia de la estructura arancelaria del MERCOSUR a los bajos aranceles chilenos y el mantenimiento de su autonomía en la conducción de la política externa nacional, o sea, la no adopción de un arancel externo común a las partes.²⁴

²⁴ A pesar del reiterado interés de Chile en profundizar el proceso de integración con el MERCOSUR, el tratamiento de productos sensibles permanece como un obstáculo a las negociaciones, conforme demuestra la reciente disposición chilena de aumentar la alícuota de importación del azúcar brasileño del 31,5% al 98%, bajo el argumento que la importación del producto brasileño a precios más bajos estaría causando daño a la industria local.

Aunque no hayan sido definidas nuevas fechas para la conclusión de las negociaciones referentes a la incorporación de Chile al Tratado de Asunción, es de fundamental interés para ambas partes que el proceso negociador evolucione en esta dirección, y que, a tal efecto, sean creadas las condiciones propicias a partir de la convergencia macroeconómica, de la profundización del acuerdo de libre comercio ya existente en forma bilateral (ACE N° 35),²⁵ llevando a cabo inclusive negociaciones sobre otros temas de interés, tales como servicios e inversiones, participación en foros de consulta política y fortalecimiento institucional, especialmente con el perfeccionamiento del mecanismo de solución de controversias.

Para Chile, el MERCOSUR constituye un proyecto estratégico en la medida que representa más que un acuerdo comercial, al incluir la elaboración de políticas sociales, aspectos educacionales y culturales, así como también la integración en materia de infraestructura para el desarrollo del Cono Sur.

Las negociaciones sobre la incorporación plena de Chile al MERCOSUR deberían culminar con la adopción de un Protocolo de Adhesión al Tratado de Asunción, incluyendo inclusive sus protocolos anexos, y de un Protocolo Adicional al Acuerdo de Cooperación N° 18 de la ALADI, que definió la metodología para la convergencia al libre comercio intra-MERCOSUR.

²⁵ Chile y Paraguay extendieron hasta el 31 de diciembre de 2001 el tratamiento arancelario otorgado a las autopartes para el comercio bilateral recíproco, a través del Protocolo Adicional N° 25 al ACE N° 35.

CAPITULO VI. INTEGRACION Y DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA FISICA

Desde la creación del MERCOSUR, los países miembros del bloque experimentaron un aumento significativo de los flujos de comercio intrazona, impulsados sobre todo por el desmantelamiento de las barreras arancelarias y por la eliminación de otros obstáculos al comercio. Sin embargo, cabe destacar que, si bien la integración comercial entre los países del MERCOSUR ha avanzado sustancialmente en los últimos diez años, los flujos de comercio y de inversiones son aún relativamente pequeños cuando se observan las transacciones entre los países del bloque y las demás economías de América del Sur. Un documento recientemente publicado por el BID sugiere que el bajo dinamismo económico de los países del subcontinente está relacionado, en parte, con la existencia de trabas físicas a una mayor integración entre los distintos mercados nacionales (BID [2000]).

El hecho que el MERCOSUR participe de diversas iniciativas de liberalización comercial en la esfera continental refuerza la necesidad de desarrollar las ventajas comparativas de la subregión apoyándose en la combinación de las fuerzas competitivas del bloque con aquellas disponibles en los demás países de América del Sur. Esta medida posibilitaría impulsar no sólo las relaciones económicas entre los socios del MERCOSUR, sino también entre éstos y los demás países de América del Sur, lo que fortalecería la inserción competitiva de la subregión en el mundo. En este contexto, el desarrollo y la integración de la infraestructura física del MERCOSUR con la de los demás países del continente, conjugados con la eliminación de los estrangulamientos existentes en las infraestructuras de transportes, telecomunicaciones y energía eléctrica en los distintos países, constituyen elementos de fundamental importancia, que los gobiernos sudamericanos deben evaluar en el momento de la definición e implementación de las futuras iniciativas de integración y, consecuentemente, en la determinación de las políticas públicas nacionales.

Sin embargo, los esfuerzos aislados no son en sí mismos suficientes. Diversos estudios y diagnósticos realizados por organismos internacionales y especialistas sugieren que el desarrollo y la integración de la infraestructura física del MERCOSUR y de América del Sur como un todo demandan un esfuerzo concertado entre gobiernos, lo que significa definir acciones conjuntas, estructuradas en base a una estrategia que defina claramente como utilizar la cooperación y la planificación regional para un mejor aprovechamiento de una red continental de infraestructuras. En este sentido, se torna imperioso buscar soluciones conjuntas capaces de crear y mantener canales de integración entre las economías del continente, por medio de mecanismos que permitan identificar los principales corredores económicos de la región²⁶ y ejecutar los proyectos de inversión en infraestructura, de forma tal que se propicie el funcionamiento de estos corredores como verdaderos ejes para el desarrollo económico.

La importancia de la integración y del desarrollo de la infraestructura física para la formación del espacio económico ampliado sudamericano fue destacada por los gobernantes de los países de la subregión en el Comunicado de Brasilia, elaborado en setiembre de 2000. En esta oportunidad, los presidentes consideraron prioritaria la identificación de obras de interés bilateral y subregional y señalaron la necesidad de recurrir a fuentes de financiamiento públicas, privadas y de instituciones financieras multilaterales, entre las cuales se encuentran el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y el Banco Mundial. Reconocieron igualmente, la importancia de la iniciativa del BID para elaborar lo que más tarde configuraría el "Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur", el cual contiene propuestas para la ampliación y la modernización de la infraestructura de la región en un

²⁶ Los corredores consisten de los tramos en los que la circulación de los flujos de bienes, personas, información y energía se haya consolidado. En escala regional, en la medida en que estos corredores favorezcan al desarrollo económico y social de las áreas que atraviesan, pueden convertirse en ejes de integración y desarrollo, contribuyendo a la organización del espacio territorial.

plazo de diez años, especialmente en las áreas de energía, transportes y telecomunicaciones, con el objetivo de configurar ejes de integración y desarrollo económico y social para la región.

En el área de los transportes, se dio prioridad a la conformación de redes multimodales que mejor articulen la utilización de las vías terrestres, fluviales, marítimas y aéreas. Estas redes deben facilitar la circulación de personas, cargas y vehículos, dinamizando el comercio y las inversiones en la región.²⁷ En el sector de energía, la integración y la complementariedad en la utilización de los recursos existentes, especialmente en las áreas de gas natural y energía eléctrica, constituirán un eje de aproximación entre los países de la región, a partir de que se eliminen las barreras creadas por las restricciones y reglamentos que hoy existen en el sector, y se cumpla con el compromiso de la preservación del medio ambiente. En lo relacionado al desarrollo del sector de telecomunicaciones, se enfatizó la importancia de la constitución de los sistemas de logística y la atención a la creciente demanda de la sociedad por información. Paralelamente, los presidentes reforzaron el compromiso de atribuir prioridad política a las iniciativas nacionales, bilaterales o subregionales ya en fase de implementación.

En diciembre de 2000 durante la Reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de América del Sur, realizada en Montevideo, fue presentada la versión final del "Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional", elaborado por el BID, la CAF y el FONPLATA. La aplicación de este plan se basa en el concepto de ejes de integración y desarrollo, y deberá complementarse con el desarrollo de los procesos sectoriales "necesarios para optimizar la competitividad y la sustentabilidad de la cadena logística". Además, las acciones deberán concentrarse en tres grandes líneas: la coordinación de los planes de inversión; la compatibilización y la armonización de los aspectos regulatorios e institucionales; y los mecanismos innovadores de financiamiento público y privado. Entre las directrices básicas de este plan estratégico, se destacan las siguientes:

- (i) el diseño de una visión más integrada de la infraestructura;
- (ii) el encuadramiento de los proyectos dentro de una planificación estratégica a partir de la identificación de los ejes de integración y desarrollo regionales;
- (iii) la modernización y actualización de los sistemas regulatorios e institucionales nacionales que definen las normas para la utilización de la infraestructura;
- (iv) la armonización de las políticas, los planes y los marcos regulatorios e institucionales de los distintos Estados Nacionales;
- (v) el desarrollo de nuevos mecanismos regionales para la programación, ejecución y gestión de proyectos;
- (vi) la estructuración de esquemas financieros adaptados a la configuración específica de los riesgos de cada proyecto;
- (vii) la valorización de la dimensión ambiental y social de los proyectos, orientada a buscar mejores condiciones de vida y oportunidades para las poblaciones locales en los ejes de integración regional.

Este documento recomienda que se deben considerar seis criterios para la selección y el tratamiento prioritario de los ejes, que son: (i) la cobertura geográfica de los países y de las regiones; (ii) los flujos comerciales

²⁷ Otras importantes fuentes de información para la planificación y ejecución del trabajo de expansión y modernización de la infraestructura física de la región fueron: "Red de Transportes y el Inventario de Proyectos Prioritarios para la Integración de América del Sur", estudio aprobado por la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur; el "Plan Maestro de Transportes y su Infraestructura para América del Sur", documento elaborado por la ALADI en el marco de la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur; las actividades del Grupo de Trabajo Multilateral sobre Corredores Terrestres Bioceánicos; y el proyecto elaborado en el ámbito del Tratado de la Cuenca del Plata y del Tratado de Cooperación Amazónica, cuyo objetivo es el de integrar las redes de transportes.

existentes; (iii) los flujos comerciales potenciales; (iv) el volumen de inversiones recientes, en ejecución y proyectadas en el corto plazo en las áreas de influencia de los ejes; (v) el interés y el nivel de participación del sector privado; y (vi) el grado de sustentabilidad ambiental y social de los proyectos. Adicionalmente, el plan identifica doce ejes de integración y desarrollo.²⁸ También fueron identificados seis procesos sectoriales de integración: (i) los Sistemas Operativos de Transporte Multimodal; (ii) los Sistemas Operativos de Transporte Aéreo; (iii) la Facilitación de Pasos de Frontera; (iv) la Armonización de Políticas Regulatorias, de Interconexión, de Espectro, de Estándares Técnicos y Universalización de Internet; (v) los Instrumentos para el Financiamiento de Proyectos de Integración Física Regional; y (vi) los Marcos Normativos de Mercados Energéticos Regionales.

El Plan de Acción aprobado en Montevideo prevé, también, la formación de un Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) integrado por representantes de alto rango designados por los gobiernos. Este Comité tiene como objetivo formular propuestas para el perfeccionamiento de las iniciativas en fase de implementación, sugiriendo orientaciones de política referentes a los ejes de integración y desarrollo, tanto en materia de coordinación de planes de inversión, como de los marcos regulatorios, institucionales y de financiamiento, y en base al análisis previo de las propuestas técnicas emanadas de los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE). Estos trabajos fueron iniciados en abril de 2001 durante la I Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva realizada en Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia. En este encuentro, los Ministros acordaron la formación de grupos de trabajo para el año 2001, organizados a partir de los ejes identificados como prioritarios en el Plan de Acción. El trabajo del CDE y de los grupos técnicos cuenta con la asistencia técnica y financiera de un Comité de Coordinación Técnica (CCT) organizado por el BID, la CAF y el FONPLATA.

A continuación se presentan, en líneas generales, los principales problemas físicos de infraestructura y los problemas relacionados con el aparato institucional y regulatorio de los países de la región, señalados en el estudio del BID, publicado en diciembre de 2000 y titulado *"Un nuevo Impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur"*.

A. Sistema de transportes

El eje MERCOSUR-Chile concentra los mayores flujos comerciales en América del Sur²⁹ y abarca múltiples recursos de infraestructura a través de los cuales se establecen conexiones multimodales entre grandes centros urbanos como San Pablo, Buenos Aires, Montevideo y Santiago de Chile. Entre todos los posibles, el terrestre es el medio de transporte más utilizado en las relaciones comerciales de los países del Cono Sur, ya que es responsable por cerca del 30% del total de mercaderías movilizadas en la región, tanto en términos de cantidades como de valores. En efecto, en el período comprendido entre 1996 y 1998, el intercambio comercial total intrazona desplazó aproximadamente 20 millones de toneladas en promedio por año, de los cuales 6,5 millones de toneladas anuales fueron transportadas por este medio.

El mayor volumen de intercambio de la región, en términos físicos y de valor agregado, ocurre entre Argentina y Brasil. Para Argentina, el mayor socio comercial es Brasil seguido por Chile. Del total de mercaderías intercambiadas entre los países, que dan origen al corredor MERCOSUR, el modal marítimo responde por el 49% del volumen de cargas transportadas, seguido por el terrestre (30%), por el fluvial (15%), por el ferroviario (3%) y por el aéreo (2%). El transporte terrestre de la subregión se destaca por la

²⁸ Eje MERCOSUR-Chile, Eje Andino, Eje Interoceánico Brasil-Bolivia-Paraguay-Perú-Chile, Eje Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam, Eje Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata, Eje Multimodal del Amazonas, Eje Marítimo del Atlántico, Eje Marítimo del Pacífico, Eje Neuquén-Concepción, Eje Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta, Eje Bolivia-Paraguay-Brasil y Eje Perú-Brasil.

²⁹ Según el BID [2000], este eje movilizó 18 millones de toneladas en 1998, de las cuales 8 millones correspondieron al transporte de petróleo por oleoductos y 10 millones fueron transportados por camiones.

progresiva segmentación del mercado, en razón de la existencia de un número creciente de empresas de pequeño porte, o familiares, además de innumerables empresas autónomas.

En el año 2000, el avance de la mayoría de las obras del Corredor MERCOSUR quedó por debajo de lo planificado por la falta de liberación de recursos en los montos o plazos necesarios, lo que afectó no sólo al cumplimiento de las metas físicas en ese año, sino que también comprometió el desarrollo futuro de las obras. Según el informe de evaluación del Ministerio del Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil, la regularización del flujo de recursos es la principal recomendación para los programas del tipo Corredores de Transporte integrantes del Corredor del MERCOSUR, a fin de que sea posible avanzar en la implementación física de las obras y de los servicios previstos. El informe señala también los principales resultados alcanzados en 2000, a saber: (i) la duplicación de la carretera del MERCOSUR en los tramos de los límites entre San Pablo, Paraná y Florianópolis, a partir de la conclusión integral del trecho en el estado de Paraná (excepto Contorno Leste de Curitiba) y del 95% del trecho en el estado de Santa Catarina; (ii) la finalización de los proyectos y de los estudios ambientales para la duplicación de esta carretera en el trecho Florianópolis-Osorio; y (iii) la resolución de conflictos judiciales y el consecuente lanzamiento de una nueva licitación para el reinicio de las obras del puerto de Río Grande en 2001.

En términos más generales, los principales problemas en la infraestructura de transporte terrestre de la región son los siguientes:

- (i) las barreras naturales existentes, como la Cordillera de los Andes, la Floresta Amazónica y la Cuenca del Orinoco;
- (ii) la insuficiente capacidad en los principales ejes que concentran gran parte de los flujos de bienes y personas. Los principales problemas de capacidad vial se encuentran en el Corredor del MERCOSUR, en el cual coinciden flujos de intercambio internacional (camiones, ómnibus y automóviles particulares) y un creciente tráfico local. En el tramo que cruza la Cordillera de los Andes, las condiciones son aún más precarias, en particular en el invierno, en función de las nevadas.
- (iii) el desgaste de las rutas y la falta de mantenimiento, conjugados con la existencia de partes montañosas, dificultan la circulación de vehículos y, consecuentemente, aumentan los costos del flete.

En lo concerniente al modo ferroviario, la red de transporte existente en la región viene sufriendo de problemas crónicos de financiamiento y de gestión desde la última década. Debido a eso se encuentra en malas condiciones de conservación, hecho que restringe las operaciones de trenes de gran porte capaces de aprovechar las economías de escala propias de esta modalidad de transporte. La privatización de los servicios de transporte ferroviario en los últimos años no fue capaz de garantizar la superación de las deficiencias de este tipo de infraestructura, dado el monto significativo de inversiones necesarias para ello. Los principales problemas que reflejan el estado actual de las redes ferroviarias en la región son las restricciones de capacidad de carga y de velocidad de los trenes, las diferencias de trocha de los rieles entre los diversos países y la falta de conexiones intermodales.

En el caso del transporte aéreo, la escasez de los flujos de carga transportados entre los países de la región se contraponen al creciente flujo de pasajeros. Sin embargo, la participación de los flujos aéreos regionales es relativamente baja cuando se comparan los movimientos internacional y doméstico tanto de cargas como de personas. La insuficiencia de capacidad en algunas terminales está señalada como uno de los principales problemas de esta modalidad de transporte, a la que debe sumarse la baja calidad de los servicios y la falta de equipos para garantizar la seguridad de las operaciones.

En lo que respecta al transporte fluvial, su importancia económica deriva principalmente del papel logístico que éste desempeña, particularmente en lo que se refiere a la comercialización de la producción agrícola, dada su capacidad para reducir sustancialmente los costos de transporte y conferir mayor ventaja competitiva a

los productos del MERCOSUR. Sin embargo, la inestabilidad y la subutilización de las redes fluviales, así como la falta de apoyo a la navegación y la ausencia de conexiones multimodales con el transporte terrestre, constituyen los principales problemas físicos de esta infraestructura y limitan su potencial de utilización. Es válido resaltar que el movimiento de cargas por hidrovías constituye la alternativa más económica para mercaderías de bajo valor agregado, que deban ser transportadas en grandes volúmenes, tal es el caso de los productos agrícolas, minerales y fertilizantes. La hidrovía Paraguay-Paraná constituye el eje más importante de integración fluvial entre Brasil, Bolivia, Paraguay, Argentina y Uruguay y fue organizado de modo tal que se aprovechen las ventajas naturales de una red navegable de más de 2.500 km de extensión. Esta hidrovía transporta principalmente cereales, oleaginosas, minerales y combustibles, siendo que un tercio de los movimientos constituyen tráficos entre los países de la zona, y el resto son transbordos de exportaciones o importaciones de los países. En este eje se encuentran además tres centrales hidroeléctricas binacionales, además de líneas de alta tensión, a través de las cuales son transportados los principales flujos de energía eléctrica entre los países de la región.

En el caso específico de Brasil, poco más de la mitad de los 42.000 kilómetros del sistema fluvial del país, con posibilidades de ser utilizado para el transporte de cargas, está siendo aprovechado para la navegación comercial. El sistema de hidrovías interiores responde por sólo el 1% del total de las cargas transportadas en el país, mientras que las carreteras se hacen cargo de casi el 62%. Debe resaltarse que el desarrollo de este sistema de hidrovías interiores es compatible con la actual estrategia de desarrollo de las regiones Amazónica y de la región Centro-Oeste, mediante la interligación de varias modalidades de transporte, con vistas a canalizar las cargas del interior del país hacia los océanos Pacífico y Atlántico.

En la tabla siguiente se sintetizan los principales problemas de la infraestructura de transporte de los países del Cono Sur, tanto en términos físicos como de su aparato regulatorio e institucional.

PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

Carreteras	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Problemas de capacidad insuficiente en algunos tramos ➤ Barreras naturales ➤ Problemas de seguridad vial
Red ferroviaria	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Restricciones para la operación de trenes de gran porte ➤ Diferencias de trocha ➤ Falta de vinculaciones multimodales ➤ Baja velocidad permitida
Aeropuertos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Problemas de capacidad insuficiente en algunas terminales ➤ Falta de equipamiento para garantizar la confiabilidad y seguridad operativa
Puertos y vías navegables	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Falta de apoyo a la navegación ➤ Falta de conexiones con el transporte terrestre

No obstante los avances producidos en la década de los años noventa, todavía persisten problemas que dificultan las operaciones de transporte e impactan negativamente en sus costos (ver cuadro siguiente). En lo que se refiere específicamente al transporte terrestre, las principales trabas existentes derivan principalmente: (i) de la existencia de regímenes de reserva de cargas que reducen la eficiencia operativa del sector; (ii) de las demoras y de los costos extras generados por la fiscalización de las mercaderías en los puestos de frontera de las aduanas; y (iii) de la falta de armonización entre las diversas reglamentaciones nacionales. El transporte ferroviario también se ve perjudicado por problemas relacionados a las demoras en las operaciones de frontera y por dificultades en la interconexión con otros modos de transporte. En este sector, sin embargo, la presencia de pocas empresas operadoras privadas facilita la integración de los

servicios. En el eje del MERCOSUR, por ejemplo, una misma empresa es la concesionaria de los servicios ferroviarios en el sur de Brasil y en el nordeste y centro de Argentina, lo que facilita la implementación de nuevos servicios. En lo que respecta al transporte fluvial y marítimo, la principal restricción regulatoria se refiere a las reservas de carga, mientras que en el caso del transporte aéreo los problemas derivan básicamente de la reserva de mercado existente en el sector, que restringe la mejoría de la oferta de servicios, principalmente en lo que respecta al transporte de pasajeros.

PRINCIPALES PROBLEMAS DE LOS MARCOS REGULATORIOS DEL TRANSPORTE

Transporte terrestre	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reservas de cargas que obligan a transbordos ➤ Demoras y costos sustanciales en los pasos de fronteras ➤ Asimetrías tributarias ➤ Requisitos de habilitación dispares
Transporte ferroviario	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Demoras en pasos de frontera ➤ Dificultades para el intercambio de material transportado
Transporte aéreo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reservas de mercado
Navegación fluvial y marítima	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reservas de cargas ➤ Reglamentaciones de seguridad que imponen costos excesivos

B. Sector de energía

En los últimos años, el sector de energía se ha constituido como uno de los principales inductores de la integración económica, especialmente en el ámbito de los países del Cono Sur, dado que las reformas estructurales y la privatización de las empresas públicas que en él actúan contribuyeron en el desarrollo del mercado interno de energía eléctrica. No obstante, muchos países aún carecen de una mejor percepción acerca de la importancia del desarrollo de una estrategia de integración de los mercados nacionales en este sector. En consecuencia, la mayoría de las conexiones de los sistemas eléctricos entre los países de la región deriva de acuerdos bilaterales que involucran la construcción de interconexiones y la provisión de energía, hecho que implica el uso de un operador específico para cada interconexión.

La concepción de proyectos de ámbito regional, a su vez, permite la exportación de economías de escala y un mejor aprovechamiento de los recursos nacionales, al viabilizar obras importantes como el Gasoducto Brasil-Bolivia y aquellas interconexiones eléctricas que solamente se tornan económicamente viables bajo la óptica de dos o más países y contribuyen a la construcción de verdaderos mercados regionales de energía.³⁰ En el caso de la energía eléctrica, en particular, el desarrollo de mercados regionales posibilitará

³⁰ En el contexto de la construcción de mercados regionales de energía, se destacan dos iniciativas. La primera está relacionada con la visita a Brasil en julio de 2001 de una misión de alto nivel del gobierno argentino integrada por los Ministros de Infraestructura y de Relaciones Exteriores, con el objetivo de ofrecer 650 MW de energía eléctrica, adicionales a los 2.000MW ya contratados por la Compañía de Interconexión Energética, que opera una usina convertora en Garabi en el estado brasileño de Rio Grande do Sul. La oferta adicional de energía eléctrica ofrecida a Brasil comprendería 150MW que podrían ingresar inmediatamente y otros 500MW adicionales en el corto plazo, lo que dependería apenas de la conclusión de una línea de transmisión de 16 kilómetros de extensión entre la usina hidroeléctrica de Yacyretá y la subestación de Ayolas, en territorio paraguayo. El gobierno de Paraguay ya cuenta con un financiamiento del BID para la construcción de esa línea de transmisión, de un costo de aproximadamente US\$ 10 millones. Actualmente, la principal dificultad para la ampliación de la compra de energía de parte de Brasil a los demás países del MERCOSUR es de carácter técnico y está relacionada con la calidad de las líneas de transmisión, especialmente en Paraguay donde las líneas operan con baja capacidad de transporte. La segunda iniciativa se relaciona también con Argentina, quien está discutiendo con Brasil el proyecto de construcción de una usina termoeléctrica, alimentada con gas natural, en la provincia de Misiones. Con capacidad para producir 3.000 MW de energía, éstos podrían ser vendidos a Brasil por medio de una línea de transmisión proyectada para transportar la energía de la región de frontera próxima a Foz de Iguazú hasta Embu-Guazú, en la región metropolitana de San Pablo.

un mejor aprovechamiento de las interconexiones existentes a través del comercio de energía secundaria, así como el aumento de la confiabilidad de los sistemas nacionales mediante la ampliación de la base de recursos disponibles a nivel regional. Sin embargo, para que el pleno aprovechamiento del potencial de las interconexiones sea posible, primero será necesario armonizar las normas y los estándares técnicos en los diversos países, dado que aún existen fuertes asimetrías estructurales a superarse.

Según los trabajos técnicos de la Comisión de Integración Eléctrica Regional (CIER), los principales problemas físicos de la infraestructura de energía se relacionan con su dimensión, teniendo en cuenta las demandas real y potencial de energía eléctrica en la región y su potencial de integración. Existe un diagnóstico semejante para los subsectores de gas natural y petróleo, no obstante sus particularidades.

La generación hidroeléctrica es responsable por más del 80% de la oferta total de energía de la mayoría de los países de América del Sur. La elevada dependencia sobre esta fuente de energía aumenta el grado de vulnerabilidad de las matrices energéticas e impone la necesidad de grandes volúmenes de reserva excedente para atender la demanda durante los períodos más secos. Por el lado de la demanda, se observa que tres cuartos del consumo de energía eléctrica en América del Sur se concentran básicamente en tres países: Brasil, con más del 50%, seguido por Venezuela y por Argentina que juntos consumen cerca del 25%.

La creciente participación del sector privado en el sector energético, en particular en materia de instalaciones de distribución, requiere una reformulación de las relaciones entre gobiernos e iniciativa privada en lo que respecta a la viabilidad de las inversiones en el sector, desde la evaluación de los proyectos de inversión pasando por el financiamiento, la construcción y hasta su operación. En escala regional, será aún necesario garantizar una mayor coordinación entre los gobiernos en lo concerniente a la planificación y ejecución de los proyectos regionales de inversión.

BIBLIOGRAFIA

ABREU DALLARI, P.B. "O MERCOSUL perante o Sistema Constitucional Brasileiro", en Maristela Basso (org.), *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 1997.

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Diagnóstico del Transporte internacional y su infraestructura en América del Sur (DITIAS) Transporte Carretero (MERCOSUR y Chile)*. Montevideo, Uruguay. 2000.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID. *Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur*. Departamento de Integración y Programas Regionales. Washington, D.C. 2000.

_____. "Physical Infrastructure in South America", *Integration and Trade in the Americas*. Periodic Note. Departamento de Integración y Programas Regionales. Washington, D.C. 2000.

_____. "Plan de Acción para la integración de la infraestructura regional en América del Sur: una propuesta del BID", Reunión de los Jefes de Estado de América del Sur. Brasilia, setiembre de 2000.

_____, CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO - CAF Y FONDO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL PLATA - FONPLATA. *Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur*. Documento elaborado para la Reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de América del Sur. Montevideo. 4 y 5 de diciembre, 2000.

BAPTISTA, L.O. "Pautas viáveis para um desenvolvimento institucional do MERCOSUL" (mimeo). Buenos Aires. 1999.

BIZZOZERO, L. Y ABREU, S. *Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración*, Documento de Divulgación 8. Buenos Aires: BID-INTAL. Julio, 2000.

BOUZAS, R. Y SVARZMAN, G. *El Area de Libre Comercio de las Américas: donde está y hacia donde va?* Una versión previa de este trabajo se publicó en la serie *Monitoring Implementation of the Summit of the Americas*, The Leadership Council for Inter-American Summitry, The Dante B. Fascell North-South Center, University of Miami. 2001.

CAMPBELL, J.; ROZEMBERG, R. Y SVARZMAN, G. "Quince años de integración: muchos ruidos y muchas nueces", en J. Campbell (ed.), *MERCOSUR: Entre la realidad y la utopía*. Buenos Aires: CEI-Nuevo hacer. 1999.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe - 2000*. Naciones Unidas. 2001

COMUNICADO DE BRASILIA. Brasilia. 1 de setiembre, 2000.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. "A agenda negociadora da ALCA a partir das conclusões de Buenos Aires", *Comércio Exterior em Perspectiva*, Año 10, N° 7. Abril, 2001.

_____. *CNI informa MERCOSUL*. Diversos números.

_____. "MERCOSUL-União Européia: as negociações em novo patamar", *Comércio Exterior em Perspectiva*, Año 10, N° 10. Julio, 2001.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO - CAF. *Vías para la integración*. Caracas. 2001.

DECLARACIÓN MINISTERIAL. *Sexta Reunión de Ministros de Comercio del Hemisferio*. Buenos Aires. 7 de abril, 2001.

DE LA BALZE, F.A.M. "El destino del MERCOSUR: Entre la Unión Aduanera y la integración imperfecta", en F. de la Balze (comp.), *El futuro del MERCOSUR. Entre la retórica y el realismo*. Buenos Aires: CARI-ABA. 2000.

ESCODÉ, C. "La Argentina y sus alianzas estratégicas", en *Archivos del Presente*. Buenos Aires. 1998.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL - FMI. *World Economic Outlook*. Mayo, 2001.

GARCÍA PELUFFO, J.G. "Algunos aspectos relevantes en la profundización del MERCOSUR", en Celia Barbato (ed.), *MERCOSUR, una estrategia de desarrollo. Nuevas miradas desde la economía política*. Montevideo: Ediciones Trilce. 2000.

GAZETA MERCANTIL (diario brasileño). Diversos números.

GONZALEZ, F.F. "MERCOSUR: incompatibilidad de sus instituciones con la necesidad de perfeccionar la Unión Aduanera", en *Integración & Comercio*, Año 3, N° 9. Buenos Aires: BID-INTAL. 1999.

HIRST, M. "Atributos y dilemas políticos del MERCOSUR", en *Escenarios Alternativos*, Año 4, N° 9. Buenos Aires. Invierno, 2000.

INTAL. *Informe MERCOSUR N° 6*, Período 1999-2000. Buenos Aires: BID-INTAL. 2000.

JIMENEZ, M.L.O. "La comprensión de la noción de derecho comunitario para una verdadera integración en el Cono Sur", en Maristela Basso (org.), *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 1997.

LAVAGNA, R. *Zona de livre comércio ou área de decisão brasileira? Fim da integração ou a insuportável leveza das propostas*. 1999.

LUCÁNGELI, J. "A competitividade da Indústria manufatureira argentina durante os noventa", *RBCE-Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N° 68. Río de Janeiro: FUNCEX. 2001.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Relatório de Avaliação. Corredor MERCOSUL*. Brasília. 2000.

MOTTA VEIGA, P. "Brasil en el MERCOSUR: política y economía en un proyecto de integración", en J. Campbell (ed.), *MERCOSUR, entre la realidad y la utopía*. Buenos Aires: Nuevo Hacer. 1999.

NOGUÉS, J.; SANGUINETTI, P. Y STURZENEGGER, F. "Argentina y la agenda de negociaciones comerciales internacionales: el MERCOSUR, el NAFTA y la Unión Europea", versión preliminar. Buenos Aires: ABA. 2001.

PEÑA, F. "El MERCOSUR y la integración hemisférica: son ideas estratégicas, proyectos y realidades conciliables?", versión preliminar de la contribución elaborada para la reunión de Buenos Aires (mayo 2001) del Grupo de Trabajo Unión Europea-MERCOSUR, organizada por la Cátedra MERCOSUR de Sciences-Po de la Universidad de París. Mayo, 2001.

REDRADO, M. "Desarrollo institucional en el MERCOSUR: Un aporte para la consolidación del bloque regional" (mimeo). Buenos Aires. 1999.

_____. "De la institucionalidad a la convergencia", en F. de la Balze (comp.), *El futuro del MERCOSUR. Entre la retórica y el realismo*. Buenos Aires: CARI-ABA. 2000.

SALAZAR-XIRINACHS, J. "El ALCA, la OEA y el nuevo pacto en las Américas" (mimeo). 2001.

TOKATLIÁN, J.G. "De Menem a De La Rúa: La diplomacia del ajuste", en *Escenarios Alternativos*, Año 4, N° 9. Buenos Aires. 2000.

TORRENT, R. "Três idéias sobre a institucionalização do MERCOSUL", en *RBCE -Revista Brasileira de Comercio Exterior*, N° 62. Río de Janeiro: FUNCEX. 2000.

UNIÓN EUROPEA - UE. "Oferta de Negociación de la UE". V Ronda de Negociaciones Unión Europea-MERCOSUR. Comunicado de Prensa. 2001.

WORLD BANK. *World Development Indicators*. 2000.

