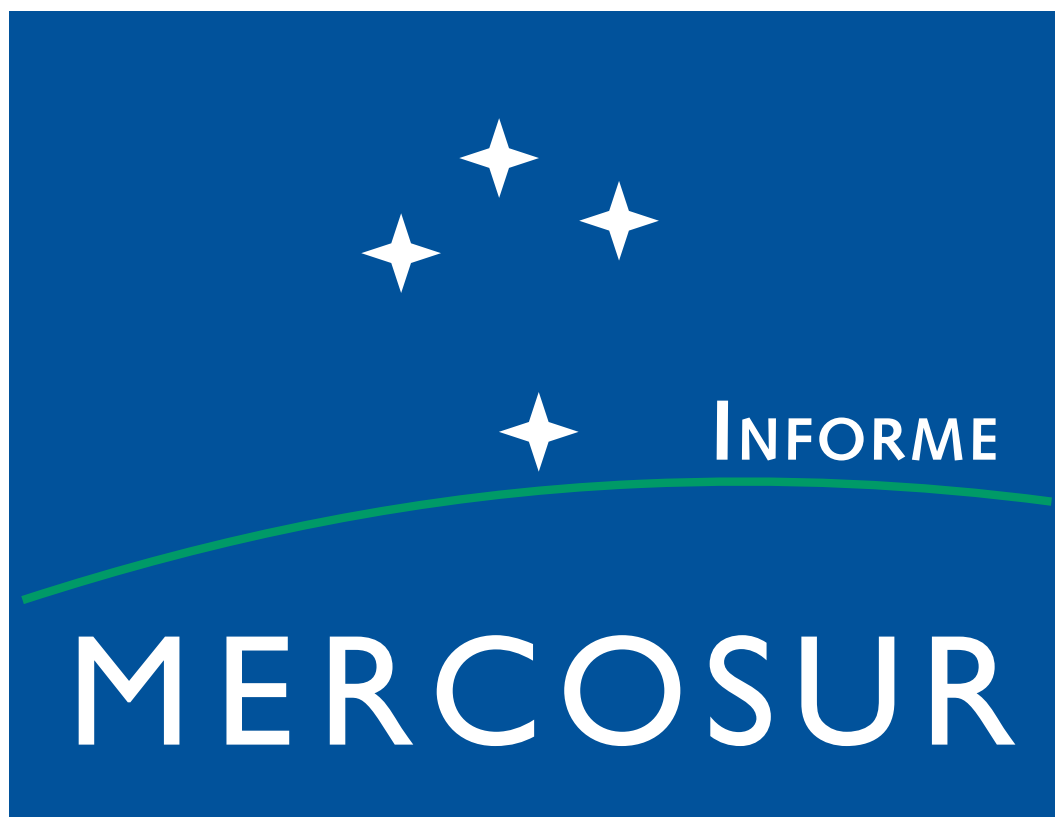




PERÍODO 2001-2002

Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores)



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

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Año 7. Informe MERCOSUR N° 8





Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID - INTAL
Esmeralda 130 Pisos 16 y 17 C1035ABD Buenos Aires, República Argentina
Tel: (54 11) 4 320-1850 Fax: (54 11) 4 320-1865
E-mail: pubint@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, 2003. 168 páginas.
Informe N° 8. Período 2001-2002.

I.S.B.N. 950-738-149-x

US\$ 15,00

Edición:
Mariela Marchisio

La serie Informe MERCOSUR representa un esfuerzo del INTAL destinado a fomentar el conocimiento y la difusión de información referidos al dinámico proceso de integración vigente en América Latina y el Caribe. Como parte de esta corriente integracionista, el Mercado Común del Sur se ha constituido desde la firma del Tratado de Asunción en 1991, en un caso testigo para evaluar los éxitos y los desafíos que encierra esta ambiciosa iniciativa.

La intención del INTAL, mediante la publicación de esta serie anual, es facilitar el acceso de información a un universo de potenciales lectores interesados en el MERCOSUR, comprendiendo a los sectores público y privado y a la comunidad en general de la subregión. Se intenta además trascender el interés que el MERCOSUR despierta a nivel subregional, facilitando su difusión a la comunidad internacional con la publicación del Informe en idioma inglés, además de los dos idiomas oficiales del proceso, español y portugués.

Este Informe N° 8, abarcando el segundo semestre de 2001 y el año 2002, ha sido preparado por el Lic. Ricardo Rozemberg (rrozemberg@sinectis.com.ar), economista especializado en negociaciones económicas internacionales, y el Lic. Gustavo Svarzman (gsvarzman@yahoo.com), profesor adjunto de Desarrollo Económico de la Universidad de Buenos Aires, y consultor en temas vinculados con la promoción de exportaciones y la agenda de negociaciones Norte-Sur. Asimismo, han colaborado en la elaboración de diferentes partes del Informe, el Lic. Marcelo Onesto, especialista en integración regional, y el Lic. Juan Pablo Dicoyskiy, consultor en temas relacionados con la industria y los mercados mundiales.

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. PANORAMA MACROECONOMICO Y COMERCIAL DEL MERCOSUR	1
El contexto internacional en el período	1
Situación macroeconómica subregional	6
Evolución del comercio exterior del bloque	26
CAPITULO II. EL CONTEXTO GLOBAL DE LAS NEGOCIACIONES EN EL MERCOSUR	45
Los recambio ministeriales	46
El rápido <i>in crescendo</i> de la conflictividad	48
Asunción 2001: Otra Cumbre en tiempos difíciles	49
Hacia el fin de la comprensión brasileña	50
Un escenario entre la pérdida de consenso y la ansiedad	52
Buscando una solución "no devaluatoria" para las disparidades cambiarias	54
La fase final de la negociación de las salvaguardias	58
El MERCOSUR en 2002: La hora de generar nuevas instancias de diálogo	59
CAPITULO III. UNA APROXIMACION A LOS PRINCIPALES TEMAS SECTORIALES Y HORIZONTALES EN EL COMERCIO INTRAZONA	67
Los temas sectoriales	67
Trabas "horizontales" al comercio intrazona: "Resucitando" las listas de adecuación	75
Comentando los fallos del Tribunal Arbitral del MERCOSUR	79
CAPITULO IV. UN REPASO DE LA AGENDA INTERNA DEL MERCOSUR	87
Una visión general	87
Evolución de los principales aspectos de la Agenda Interna	88
Mirando hacia el futuro: Un camino posible para avanzar hacia la profundización del MERCOSUR	107

CAPITULO V. LA EVOLUCION DE LA AGENDA EXTERNA DEL MERCOSUR: AVANCES ENTRE LA TORMENTA	109
Una visión del conjunto de la agenda	109
Entre la crisis, los deseos y la realidad: El "4 +1" con Estados Unidos	110
Una historia (aún) sin fin: La negociación "4 + 4" entre el MERCOSUR y la CAN	115
Pese a las dificultades y las incertidumbres, el ALCA sigue su marcha	120
MERCOSUR-UE: ¿Avances o "fuga hacia adelante"?	127
Entre los avances y las controversias: El ACE 35 entre MERCOSUR-Chile	133
Buscando nuevos horizontes comerciales (I): La reactivación de las tratativas entre el MERCOSUR y México	135
Buscando nuevos horizontes comerciales (II): Las negociaciones entre el MERCOSUR y Sudáfrica	139
CAPITULO VI. LOS TEMAS DE LA INFRAESTRUCTURA Y LA INTEGRACION FISICA REGIONAL	143
Eje MERCOSUR-Chile/Talcahuano-Concepción-Neuquén-Bahía Blanca	144
Eje Interoceánico	145
Eje Porto Alegre-Asunción-Jujuy-Antofagasta	146
Eje Multimodal del Amazonas	148
Eje Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam	149
Eje Perú-Brasil-Bolivia	150
BIBLIOGRAFIA	

RESUMEN EJECUTIVO

Los dieciocho meses que van desde el inicio del segundo semestre de 2001 hasta el final de 2002 marcan un período de inédita crisis económica en el MERCOSUR, consecuencia de un fuerte *shock* externo adverso que, si bien tuvo características, orígenes y consecuencias diferenciadas en cada uno de los países miembros, se manifestó en las dos principales economías del bloque bajo la forma del agotamiento del financiamiento de mercado o voluntario. Este fenómeno se produjo en el contexto de una economía mundial de escaso dinamismo, con fuertes dificultades para retomar el ritmo de crecimiento de los años noventa y, particularmente, con escasos flujos de liquidez hacia los mercados emergentes. A diferencia de situaciones traumáticas vividas en los últimos años, no se trató de un mero fenómeno de contagio entre países vecinos y socios.

Como es habitual, en ambos casos el requerimiento de ajuste se manifestó tempranamente en el sector financiero. En el caso argentino, durante el segundo semestre de 2001, bajo la forma de una profunda corrida contra el sistema bancario, que terminó por barrer el régimen de Convertibilidad que había regido por más de 10 años. En Brasil, la crisis apareció bajo la forma de una pronunciada caída en la valoración de sus bonos -y por ende del riesgo soberano-, que dio paso a la depreciación de la moneda.

Para los dos países más australes de la subregión, Argentina y Uruguay, en los que la crisis se motorizó más nítidamente a través del sistema financiero, ella alcanzó magnitudes de verdadero "desastre", con una contracción de la actividad económica del orden del 10% durante 2002, fuerte devaluación de la moneda, profunda crisis fiscal, aumento notorio del desempleo, gran deterioro social y coletazos políticos de magnitud. En Brasil y Paraguay, el impacto fue menor, si bien ambas economías siguieron enfrentando situaciones fuertemente complicadas.

Como era de esperarse, el comercio exterior en la subregión siguió una tendencia fuertemente contractiva, a partir de la cual los intercambios con el MERCOSUR perdieron participación respecto de los flujos con el resto del mundo. No obstante ello, un examen sectorial del comercio muestra que no todas las ramas han sido afectadas por igual -ante la merma subregional de la actividad- por este proceso de "desmercosurización". En términos generales (y con la excepción del siempre "especial" sector automotor), parecen haber sido menos afectadas aquellas actividades en las que el intercambio intrazona se ha desarrollado equilibradamente, con presencia relevante de comercio intrasectorial; mientras que son aquellas ramas donde claramente hay un país proveedor al resto de la subregión, las que han sido más castigadas por la crisis comercial.

El MERCOSUR en 2001: "Remando" contra la corriente

Indudablemente, el fuerte y creciente deterioro de la situación macroeconómica, financiera y política por el que atravesó Argentina a lo largo de 2001, sumado a las dificultades existentes por aquel tiempo en Brasil para sostener la paridad nominal del real y los consiguientes efectos negativos sobre el contexto económico/financiero y comercial de la subregión, fueron generando un escenario crecientemente complejo, en el que las pujas de intereses, las amenazas -muchas veces concretadas- de acciones unilaterales y las casi cotidianas "batallas mediáticas" entre funcionarios de primera línea de los diferentes países -y en algunas ocasiones, de un mismo país- fueron ocupando el centro de la atención del bloque y de toda la subregión.

En este sentido, si las diferencias -e incompatibilidades- existentes entre los regímenes cambiarios de los dos grandes socios del bloque eran una realidad histórica- concreta, que se irían agravando a lo largo de 2001 de la mano del cambio de escenario internacional en relación a los países emergentes endeudados, la vocación de las autoridades argentinas -y de la amplia mayoría de los empresarios, economistas y opinión

pública de dicho país- era la de tratar de evitar por todos los modos posibles la alteración del esquema de Convertibilidad.

En ese marco, en el que incluso las autoridades brasileñas daban muestras de estar dispuestas a aceptar algunas medidas de política de Argentina que pudieran transitoriamente contrariar el espíritu MERCOSUR, comenzaba a ser cada vez más evidente que la compensación de los fuertes desequilibrios que se generaban a partir de la inflexibilidad de la política cambiaria argentina y la aceleración devaluatoria en Brasil, sería una tarea que requeriría mucho más que ingenio, esfuerzo y buena voluntad de parte de los socios subregionales.

Luego de la "explosión" de la economía Argentina

El descalabro de la situación en Argentina hacia fines de 2001 -con la consiguiente quiebra de su economía y la renuncia del Presidente De la Rúa- generó en dicho país un nuevo escenario político y económico, caracterizado por fuertes tensiones sociales, fragilidad política e inmensas dificultades en el plano del manejo de las principales variables macroeconómicas.

Si por un lado la salida de la Convertibilidad (acompañada por el *default* externo, la debacle del sistema financiero y la profundización de la recesión, con una caída del producto superior al 10%) podían contribuir de algún modo a la gestación de un nuevo escenario en el cual fuera posible "resolver" problemas de competitividad relativa de los sectores crónicamente conflictivos en el comercio intrarregional, los fundados temores por el inminente efecto contagio sobre las restantes economías de la subregión (particularmente Brasil y Uruguay) comenzaron a ser el centro de la preocupación de *policy makers*, empresarios y analistas de la zona.

Mientras que los países socios de menor tamaño manifestaban temores acerca de que el previsible descontrol cambiario en Argentina se tradujera en una invasión de productos provenientes de ese país y en un deterioro de los indicadores financieros de la subregión, durante los primeros meses del año -y repitiendo la experiencia de la devaluación brasileña de 1999- ninguno de esos efectos llegó a materializarse.

No obstante ello, la paralización del comercio con Argentina, las dificultades para completar las operaciones que ya se encontraban en curso al estallar la crisis (particularmente, las cobranzas de cartas de crédito por parte de exportadores brasileños) y la actitud de *wait and see* desarrollada por parte de los principales agentes y operadores, fueron la característica central de los primeros meses de 2002.

Pero, independientemente de los temores y de las visiones comercialistas y cortoplacistas, desde cierto punto de vista el fin de la Convertibilidad era visto con cierto optimismo en relación al proceso negociador del MERCOSUR. En este sentido, no había dudas acerca de que la coexistencia del sistema de cambio fijo en Argentina y un régimen de flotación en Brasil había sido -particularmente desde 1999- uno de los principales factores de asimetrías, desequilibrios y conflictos entre los principales socios del bloque, a partir del cual derivaban prácticamente todos los problemas de competitividad relativa y de desvío de comercio e inversiones.

En ese sentido, la desaparición de dicho esquema cambiario parecía abrir el camino hacia un proceso de "normalización" de las relaciones intra-MERCOSUR, en donde el nivel de conflicto bajaría de intensidad, posibilitando asignar mayores recursos de negociación hacia los temas de "largo plazo", como el frente externo (ALCA, UE, México, etc.) y la propia profundización del proceso de integración (revisión del arancel externo común -AEC-, disciplinas comerciales, armonización de normas y estándares técnicos, integración física, compras gubernamentales, etc.), en un marco más distendido, con menos presiones sectoriales y de mayor comprensión mutua.

En ese contexto, durante los primeros meses de 2002 los esfuerzos de los países del MERCOSUR se focalizaron en, por un lado, tratar de "reparar" los daños ocasionados por la escalada de conflictos del año anterior, y por otro, en encontrar formas que pudieran contribuir a "aliviar" los nuevos problemas de la economía argentina -y de esa forma tratar de evitar la propagación de la crisis al resto de la subregión-.

Paralelamente a ello, desde Argentina se ponía en marcha una estrategia tendiente a recomponer lo más rápidamente posible las desgastadas relaciones con el principal socio subregional, situación que se veía favorecida tanto por la salida de escena de la mayor parte de los funcionarios más conflictivos en la relación con dicho país, como de la actitud constructiva y la buena predisposición existente por parte del Gobierno Federal y de los funcionarios brasileños encargados del manejo de las relaciones con la subregión.

De este modo, el abrupto fin de las batallas periodísticas y las "negociaciones" mediáticas, la rápida desaparición de algunos elementos objetivos de conflicto de intereses y la búsqueda de soluciones realistas a problemas específicos fueron volviendo a ocupar las mesas de negociación bilaterales y subregionales.

Hacia la recomposición de las relaciones subregionales

La fuerte recuperación de la paridad cambiaria argentina frente a Brasil allanaba en parte el camino, haciendo redundantes a muchas de las medidas introducidas por Argentina a partir de la devaluación del real en enero de 1999. Así, durante la primera visita del Canciller argentino a Brasil, a los pocos días de asumir el cargo (mediados de enero de 2002), se anunció el inicio de un proceso de eliminación progresiva de los conflictos intrazona. Este proceso, conocido como de "limpieza de la mesa", resultó ser el eje de las negociaciones bilaterales durante todo 2002.

En lo que hace al MERCOSUR, los negociadores argentinos -con el objetivo de generar mercados que pudieran contribuir más o menos rápidamente a la recuperación de la economía nacional-, centraron sus esfuerzos en destrabar la "empantanada" negociación (o renegociación) de la Política Automotriz del MERCOSUR (PAM), con el fin de lograr flexibilizar el mecanismo de intercambio compensado y poder así, incrementar las exportaciones a Brasil de las casi inactivas plantas automotrices argentinas.

Desde un principio los negociadores brasileños se manifestaron abiertos a la posibilidad de "colaborar" con una Argentina en crisis, adoptando medidas favorables desde el plano comercial; entre ellas, la definitiva modificación y reglamentación en la PAM. No obstante ello, reclamaron como contrapartida la previa eliminación de las múltiples trabas y restricciones al comercio y a la preferencia regional que Argentina había introducido en diferentes sectores desde 1999.

En Brasilia se consideraba -con no poca razón- que tras la devaluación del peso la mayor parte de tales medidas ya no tenían razón de ser, puesto que las mismas no habían sido otra cosa que un sustituto imperfecto de una política cambiaria sin instrumentos de flexibilidad o defensa. Entre las medidas reclamadas por Brasil se encuadraban el "factor de convergencia", los reintegros a las exportaciones intrazona, la mayor parte de los procesos *antidumping*, las perforaciones al AEC -correspondientes a bienes de capital y bienes de consumo final-, restricciones no arancelarias diversas, precios mínimos de referencia en aduana, entre otras.

Del mismo modo, a principios de febrero de 2002, el Ministro de Industria brasileño Sergio Amaral anunciaba la decisión política de su gobierno de proceder a la eliminación inmediata de todas las barreras y cuotas impuestas en el pasado al ingreso de productos argentinos a su mercado -con la lógica excepción de las relacionadas con temas sanitarios, como las vinculadas a la fiebre aftosa-, aprovechando la ocasión para manifestar su solidaridad hacia Argentina en sus negociaciones con los organismos financieros multilaterales y países desarrollados.

En cualquier caso, y más allá de los esfuerzos de los funcionarios, la fuerte recesión, la inestabilidad cambiaria y financiera y los problemas de tipo regulatorio (que iban desde las dificultades para implementar y administrar las nuevas normativas comerciales y bancarias en Argentina, hasta los atrasos en la liquidación de operaciones efectivizadas a fines de 2001 entre importadores argentinos y exportadores brasileños) se traducirían en fuertes caídas en el comercio bilateral.

En este marco, uno de los hitos de mayor significatividad comercial de este período fue la concreción del acuerdo sobre la flexibilización de la PAM, anunciada en la Cumbre de Presidentes de Buenos Aires (julio de 2002), pero recién signada en la visita del Presidente Duhalde a Brasil durante el mes de septiembre. Por el contrario, y a pesar de los avances logrados en la estabilización de la situación argentina durante el segundo semestre, a la fecha de cierre de este Informe el proceso de cancelación de los procesos *antidumping* y demás focos de controversia no había llegado a su término, restando la definitiva resolución de algunos de ellos.

En paralelo a los esfuerzos bilaterales para la disipación de conflictos, la posible "exportación" de la crisis argentina hacia el resto de la subregión fue una preocupación constante durante 2002. Como era de esperarse ex-ante, Uruguay fue el país que sufrió con mayor fuerza la "onda expansiva" de lo que sucedía del otro lado del Río de la Plata en el terreno financiero, cambiario y productivo, a lo que se agregaban los problemas de competitividad en sus sectores productores de bienes transables, generados por la fuerte depreciación del real.

Así, durante el primer semestre de 2002 Uruguay intentó (vanamente) mantener el esquema cambiario de bandas que hasta entonces aplicaba, imponiendo medidas restrictivas al comercio intrazona, en cierta forma remediando la actitud argentina previa al fin de la Convertibilidad. De igual manera, la devaluación y posterior crisis bancaria fueron inevitables.

En definitiva, e independientemente de las nuevas motivaciones y del nuevo clima reinante en la subregión, el comercio entre los principales países socios no dejaba de contraerse, si bien a tasas interanuales decrecientes y con algunas perspectivas de incipiente recuperación en algunos sectores específicos.

¿Una luz al final del túnel?

En el marco de la tendencia a la estabilización de la economía argentina desde el inicio del segundo semestre del año 2002, y la paulatina normalización de la situación económico/financiera en Brasil, Paraguay y Uruguay, tanto el panorama general como los ánimos de los funcionarios y empresarios de los países de la subregión fueron encontrando mejores condiciones para el cumplimiento y efectivización de diferente tipo de compromisos y para ciertos avances en algunos temas prioritarios de la agenda subregional (como por ejemplo, en el área de la estructura institucional del bloque).

No obstante ello, la peculiar situación política que estaba atravesando Brasil, con la administración Cardoso en sus últimos meses de gestión y el carácter de transición del Gobierno argentino, dificultaron la consecución de nuevos y más amplios entendimientos.

Tras verificarse el pronosticado triunfo de Luiz Ignácio Lula da Silva en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de Brasil, se despejaron ciertos interrogantes que flotaban en el ambiente subregional acerca del futuro del MERCOSUR. El nuevo presidente a lo largo de la campaña electoral había venido desplegando un discurso fuertemente pro-MERCOSUR.

En este marco, el complejo año 2002 cerró así con fuertes y decididas declaraciones políticas sobre una suerte de reconstrucción del MERCOSUR (evitándose el "malogrado y gastado" término de relanzamiento),

que sin duda, mucho dependerá tanto de la consustanciación de ideas que exista entre el flamante Gobierno de Brasil y las nuevas autoridades que en mayo de 2003 asuman en Argentina, como del éxito de las políticas que implementen ambos países en el plano de la recuperación del crecimiento de sus respectivas economías.

Mirando hacia el futuro

Las posibilidades de que el MERCOSUR pueda reposicionarse como uno de los grandes ejes de la estrategia externa de los países de la subregión, requiere -como condición necesaria aunque no suficiente- del rápido retorno a un escenario de estabilidad macroeconómica y recuperación del crecimiento.

Sin embargo, la fortaleza del bloque sólo podrá ser reafirmada a través de una firme voluntad política que permita recrear los intereses comunes y readecuar los principales instrumentos de la unión aduanera a las actuales condiciones subregionales e internacionales, de modo tal que el proceso de integración vuelva a constituirse en un juego de suma positiva para el conjunto de los países que lo integran. Esto requiere balancear el campo de juego para que el MERCOSUR pueda volver a ser percibido como una apuesta "rentable" para cada uno de los Estados intervinientes. De no lograrse estos objetivos, el escenario más probable del proceso integrador para los próximos años es el de la intrascendencia y/o la agonía, de modo similar a otras iniciativas integradoras previas en la región.

Algunas de estas cuestiones han sido objeto de análisis e intercambio de opiniones a lo largo de 2002, a partir de la inclusión en la agenda de temas tales como los foros de competitividad -tendientes a fomentar una mayor complementación de las cadenas productivas a escala subregional-, el desarrollo de acciones de promoción comercial conjunta en terceros mercados, la necesidad de redefinir el AEC para algunos sectores "estratégicos" o la importancia de avanzar en la conformación de una Secretaría Técnica.

Del mismo modo, retomar el proceso de profundización exige la centralización de los esfuerzos negociadores en algunas pocas temáticas, priorizando la consolidación de los principios básicos de la unión aduanera; esto es, concentrar los esfuerzos negociadores, en primer término, en reordenar y estructurar un nuevo AEC más "cumplible" por los cuatro países y acorde con las necesidades productivas actuales -en un entorno subregional de tipos de cambio real más elevados que el promedio de los años noventa-.

En igual sentido, priorizándose la eliminación de las restricciones que obstaculizan el desarrollo de la zona de libre comercio. Los desbalances cambiarios generados por la devaluación brasileña, primero, y la del peso argentino después, han derivado en la erección de diferente tipo de barreras al comercio intrazona, que en muchos casos han trabado la base misma de funcionamiento del área de libre comercio. Así, la "limpieza de la mesa negociadora" debe incluir necesariamente la reactivación de las negociaciones tendientes a consensuar mecanismos subregionales de "escape", para enfrentar eventuales nuevas alteraciones en las condiciones económicas internas y externas en la subregión (en línea con los preacuerdos alcanzados a fines de 2001).

Sólo formalizando instrumentos MERCOSUR, que resulten aptos para lidiar con las inestabilidades propias de países en desarrollo, será posible eliminar seria y definitivamente, las medidas unilaterales de diferente tipo que buscan obstaculizar -transitoriamente- el libre comercio y que luego de pasado el *shock* que les da origen, resultan difíciles de rever.

Finalmente, la compleja agenda internacional exige un mayor esfuerzo negociador y técnico, tendiente a alcanzar una postura base MERCOSUR racional y "fuerte" en las diferentes instancias (ALCA, UE, CAN, México, etc.), fenómeno que requiere mucha mayor preparación técnica y coordinación política comunitaria que la lograda hasta el momento.

Desde el punto de vista institucional/operativo, dicha focalización temática debería ir acompañada de una mayor concentración y coordinación de los cuerpos técnicos y políticos del MERCOSUR en pos de alcanzar los consensos básicos necesarios. En este sentido, resultaría oportuno fortalecer aquellos grupos técnicos con responsabilidades directas sobre los pocos temas que se decida priorizar, los cuales trabajarían en forma conjunta y "aceitada" con la Comisión de Comercio y el Grupo Mercado Común -a fin de lograr cumplir compromisos y plazos que se definan-.

En definitiva, el estado actual de crisis del proceso de integración requiere jerarquizar en el próximo año una agenda -y a sus respectivos foros negociadores- que tiene que ver con los temas arancelarios, comerciales y de disciplinas básicas de la unión aduanera, similares a los agendados al inicio del proceso (aunque incorporando ciertos elementos novedosos como el fortalecimiento de una instancia técnica cuatripartita, cuestiones relativas a la facilitación de la internalización de normas o mecanismos de "administración" positiva de la especialización y complementación empresarial).

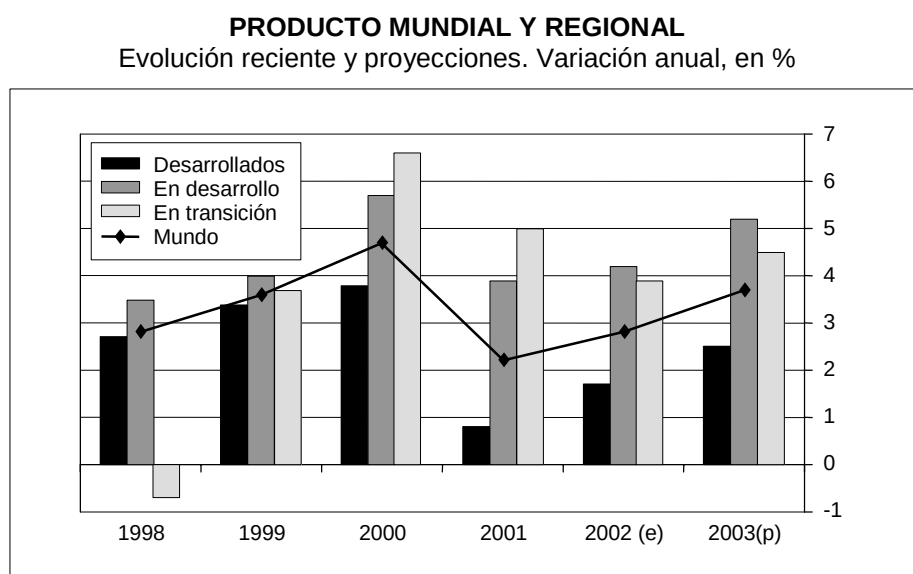
Si bien *a priori* esto puede parecer una regresión del proceso negociador -ya que en la práctica significa retomar una agenda y una organización institucional/operativa mucho más simplificada y concentrada-, la misma no es más que el reconocimiento y formalización de una situación de hecho, cuya salida depende de la fortaleza macro e institucional que logren alcanzar los Estados Parte en el futuro próximo.

CAPITULO I. PANORAMA MACROECONOMICO Y COMERCIAL DEL MERCOSUR

A. El contexto internacional en el período

A pesar de que en general, 2002 ha sido un año de recuperación de la actividad económica mundial, esta mejoría se ha caracterizado por su escaso vigor. De hecho, se trata de una tendencia parcial, ya que tanto entre los países industrializados como dentro del bloque de las naciones en desarrollo, el desempeño en materia de crecimiento fue heterogéneo.

Las más recientes estimaciones arrojan una leve aceleración del crecimiento de la economía mundial en su conjunto, con una variación de 2,8%¹ para 2002 -frente al 2,2% del año inmediato anterior-, aunque vastas regiones del planeta han visto decrecer el ritmo de su actividad económica durante el año. Además, allí donde ocurrió una mejora en la tasa de expansión económica, ésta fue relativamente modesta.



Notas: (e) Estimación preliminar. (p) Pronóstico.

Fuente: FMI.

Un actor principal en esta dinámica fue la economía estadounidense, que se recuperó de su estancamiento de 2001 (su producto interno bruto -PIB- varió 0,3%), con un aumento estimado en 2,2% para 2002. Esta salida, no obstante, viene siendo frenada por sucesivos *shocks* que se conjugan, minando la confianza de consumidores y empresas de ese país. A los hechos de septiembre de 2001, se sumó la importante repercusión de los escándalos por las maniobras contables presuntamente fraudulentas en corporaciones de primera magnitud.

Esto contribuyó a mantener la debilidad de un mercado de valores que ya venía sufriendo, inicialmente, por la necesaria corrección a las desmedidas expectativas alrededor de las empresas vinculadas con negocios de tecnologías de información, y más tarde por el natural deterioro de balances devenido del

¹ Salvo que se indique explícitamente lo contrario, todos los datos de crecimiento económico corresponden a la más reciente edición del *World Economic Outlook*, elaborado por el FMI en septiembre de 2002.

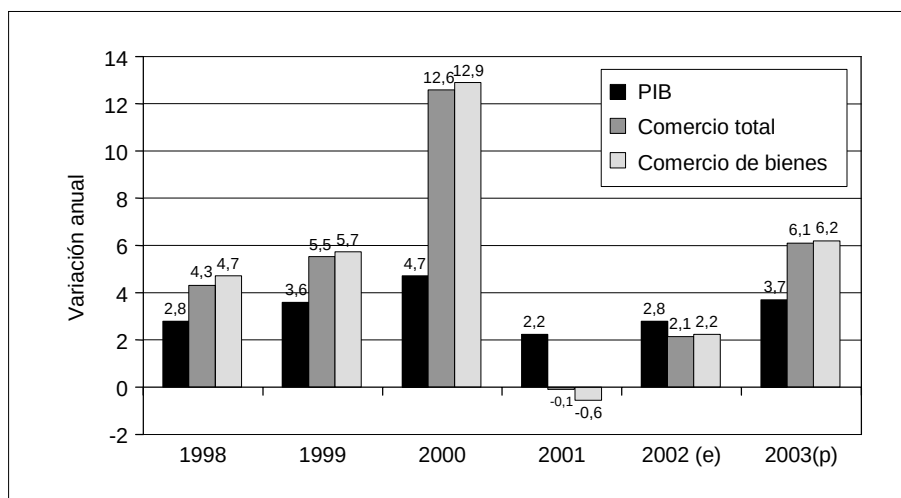
mencionado "enfriamiento" tras la muy prolongada fase de crecimiento estadounidense en la segunda mitad de los años noventa.²

El último de los eventos adversos al restablecimiento de la confianza fue la amenaza de una nueva guerra en el área del Golfo Pérsico. Las eventuales consecuencias desfavorables en el terreno económico de un mal desenlace de esta contingencia no se limitan a los efectos inflacionarios y sobre la riqueza derivados de un aumento en el precio del petróleo, sino que se extienden a un nuevo debilitamiento de las finanzas públicas estadounidenses, cuyo deterioro reciente también ha sembrado preocupación a analistas y actores económicos.

Por su parte, los otros dos bloques económicos en el mundo desarrollado -Japón y Europa occidental- perdieron dinamismo respecto de 2001, que ya había sido un año bastante desfavorable. Japón repitió un resultado recesivo, con una leve contracción de 0,5% en 2002, después de un retroceso de 0,3% en el año anterior. En el país de oriente siguen primando las dudas respecto de la salud del sistema bancario, que se viene arrastrando al menos desde las crisis en el sudeste asiático en 1997. El dilema que enfrenta el gobierno de ese país es si afrontar o no una reforma financiera profunda que podría reforzar las fuerzas contractivas en el corto plazo.

En Europa, 2002 ha sido un año de desaceleración del ritmo de crecimiento económico, con un crecimiento de 1,1% (tras uno de 1,6% el año anterior).³ En tal región sigue primando cierta desconfianza respecto de la recuperación del sendero de crecimiento sostenido, que acaso revele temores de carácter más estructural en relación a la productividad potencial de la economía europea ante problemas tales como la excesiva regulación de sus mercados -particularmente el laboral- o el crítico envejecimiento de su población, entre otros.

CRECIMIENTO MUNDIAL DEL PRODUCTO Y EL COMERCIO Variación anual, en %



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

² Durante todo el decenio que va de 1991 a 2000 la economía estadounidense creció a una tasa anual acumulativa del 3,2%. Si sólo se toma el lustro iniciado en 1995, dicho ritmo llega a 4%.

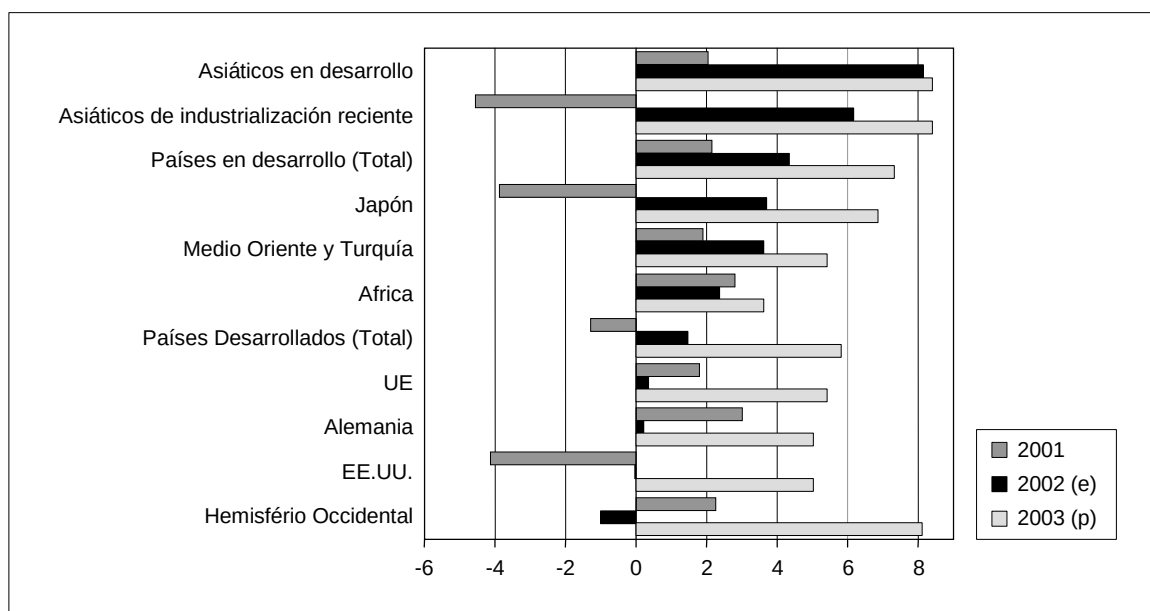
³ Se consignan datos correspondientes al bloque de quince naciones de la Unión Europea (UE).

El comercio mundial, por su parte, experimentó una -moderada- recuperación durante 2002, con aumentos en su volumen de 2,1% y 2,2% según se considere el comercio total de bienes y servicios, o sólo el de bienes. Esto representa una importante mejoría respecto de lo acontecido en 2001, cuando por primera vez desde 1982 el intercambio observó una -pequeña- contracción en sus volúmenes, de 0,1% en el comercio total (y de 0,6% al restringir el concepto a mercancías).

Pese a la renovación del crecimiento del volumen comerciado internacionalmente en 2002, es relevante notar no sólo que su dinamismo ha sido notoriamente inferior al observado en la década pasada, sino que su tasa de expansión ha sido menor a la evidenciada por la producción. En los 10 años previos a la contracción de 2001, los flujos de bienes y servicios se expandieron a una velocidad casi 2 veces y media mayor a la del incremento de la producción mundial. Si bien parece prematuro delinear los contornos de un nuevo escenario mundial, las primeras noticias podrían sugerir diferencias en el patrón de crecimiento del producto y el comercio mundial, en relación al registrado en los últimos años.

CRECIMIENTO ANUAL DEL COMERCIO ¹

Por regiones seleccionadas, ² en %



Notas: (1) Se indica como crecimiento del comercio al promedio simple entre las tasas de crecimiento de exportaciones e importaciones de las respectivas regiones.

(2) Las regiones no se excluyen entre sí (por ejemplo, *Alemania* está incluida en la región *Unión Europea* y tanto una como la otra región pertenecen al grupo de *Países Desarrollados*).

Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI.

Cuando se examina la apertura regional de esta recuperación del comercio se observa una marcada dispersión, destacándose claramente la región de Asia Oriental como la de mayor dinamismo. Tal evolución está en línea con el movimiento de la producción, ya que los países en desarrollo de esa área -particularmente China e India- se encuentran entre los de más alto crecimiento en 2002. Se trata de economías con fuerte orientación exportadora y que, además, sufrieron fuertemente la crisis en el año anterior. Asimismo, esta zona es la que explica principalmente el mayor crecimiento que observa el conjunto de naciones emergentes.

Dentro de los países en desarrollo, la contracción en América Latina se contrapone a la importante evolución asiática. En aquella, una modesta expansión de las ventas externas no pudo compensar la importante

reducción de las importaciones, que superó el 4% entre 2001 y 2002. En tal sentido, a la crisis en los países miembros del MERCOSUR (que será expuesta con mayor detenimiento en las secciones subsiguientes) y sus vecinos, se sumó el escaso dinamismo de la economía estadounidense, cuya influencia es fundamental para varias naciones latinoamericanas, comenzando por México, la segunda mayor economía del área.

La evolución de los precios implícitos en el comercio implicó durante 2002 una importante reversión a la tendencia deflacionista -en dólares- de los últimos años. El deflactor de precios que el FMI calcula para el comercio internacional de bienes y servicios subió 1,3%, configurando la primera variación positiva luego de seis caídas anuales consecutivas. En buena medida, esta mejoría se vincula con la propia depreciación del dólar -respecto del euro fue de más del 6%- , que redundó en un comportamiento alcista en varias *commodities* agrícolas e industriales. De todas formas, debe tenerse en cuenta que si bien durante el año hubo mejoras de precios importantes en diversos productos de uso difundido, el nivel promedio de 2002 en muchos de ellos fue apenas levemente superior al de su inmediato anterior.

El petróleo es un caso paradigmático en ese sentido, ya que si bien el alza entre diciembre de 2001 y el mismo mes de 2002 superó el 50%, el valor promedio de este último año estuvo sólo 0,5% por encima del de aquel.⁴ Una perspectiva algo más amplia la brinda la evolución del índice de precios de *commodities* elaborado por el *Commodity Research Bureau*, cuyo indicador *spot* creció solamente 1,8% entre promedios y mostró en diciembre de 2002 un nivel 15,2% superior al de 12 meses atrás.

El movimiento de flujos financieros privados desde los países desarrollados hacia el mundo en desarrollo durante 2002 continuó en los debilitados niveles -en comparación con lo ocurrido durante la década pasada- del año anterior. Si bien durante los primeros meses del año se esperaba alguna mejoría en la confianza hacia los mercados emergentes, la escasa firmeza de la recuperación económica en las naciones industriales así como los ribetes específicamente financieros que tomó la crisis -en tanto el "ruido" provino de los mercados accionarios-, terminó por multiplicar en los mercados financieros la aversión a todo tipo de activos riesgosos, de modo que también la canalización de ahorro hacia países con calificaciones distintas del *Investment Grade* tuvo escasa demanda.

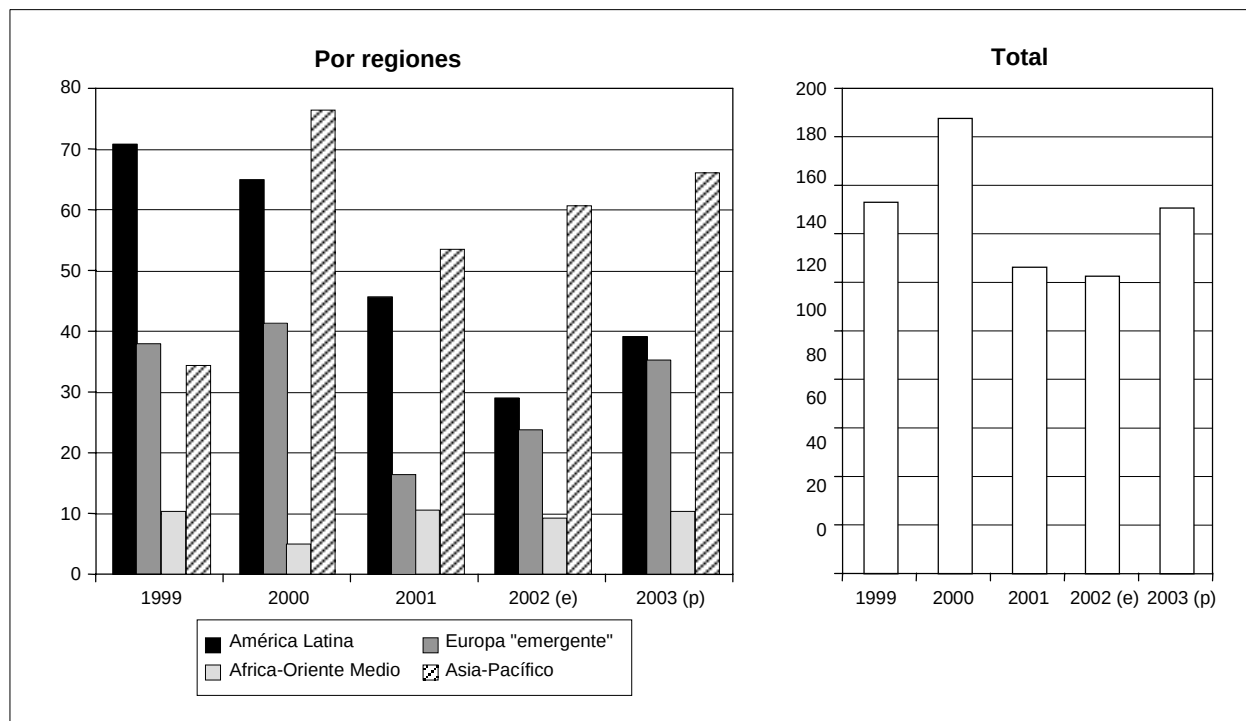
En términos estrictamente financieros, las pérdidas patrimoniales y la caída de rentabilidad de las inversiones accionarias, junto con la reducción de la tasa de interés para los activos con *fixed income* en EE.UU., podrían haber derivado en la búsqueda de alternativas fuera de las fronteras de esa economía. No obstante, los temores no disipados de una nueva recesión, así como las caídas en el mercado accionario y el panorama en el mercado laboral estadounidense -cuyos indicadores demoran en acusar la reversión del ciclo económico- han golpeado la confianza de los consumidores y redundan en una marcada cautela a la hora de definir inversiones financieras.

Desde el lado de los países receptores netos de financiamiento también aparecen factores que desalientan la llegada de estos flujos, tanto de carácter coyuntural como de orden más permanente. En primer término, son varios los países en desarrollo que han sufrido en 2002 un deterioro de su situación política. Los ejemplos más notorios en ese sentido aparecen en América Latina, con los casos de Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay y Venezuela, a los que puede sumarse fuera de esa región el caso de Turquía. Desde una perspectiva de más largo plazo debe decirse que aunque las reformas estructurales y privatizaciones continúan en diversos países considerados emergentes, en varios de ellos se ha retrasado la velocidad a la que estos procesos se desarrollaron durante los años noventa. Ello se debe tanto a que, efectivamente, los propios avances realizados fueron agotando su ciclo, como a un cierto "desencanto" por este tipo de políticas y un cierto debilitamiento general del consenso que ellas generaron en su momento.

⁴ Se ha considerado aquí la variedad WTI, que observó cotizaciones promedio anuales de US\$ 25,9 y US\$ 26,1 por barril en 2001 y 2002, respectivamente. En el caso del *Brent* la variación entre "puntas" fue muy similar, mientras que el aumento entre promedios fue positiva en 2,5%.

FLUJOS FINANCIEROS NETOS A ECONOMÍAS EMERGENTES

En US\$ miles de millones



Notas: (e) Estimado. (p) Proyectado.

Fuente: *Institute of International Finance*.

Junto con su menor cuantía, la otra característica de los flujos financieros hacia el bloque emergente durante 2002 fue la selectividad entre destinos. Como se ha dicho, las condiciones económicas estuvieron dadas en este año para favorecer orientaciones alternativas de financiamiento, pero la debilidad en las expectativas terminó por beneficiar los activos de alta calidad. En ese contexto, hubo una discriminación entre mercados destinatarios del financiamiento privado, a favor de las regiones económicamente con mejor comportamiento. Mientras que Asia Oriental y los emergentes europeos pudieron acceder con mayor facilidad a financiamiento voluntario en el mercado, el resto del mundo en desarrollo -fundamentalmente América Latina, también con excepciones ubicadas en Chile y México- sufrió una fuerte contracción del crédito externo.

Respecto de las distintas modalidades del financiamiento externo al mundo en desarrollo, la más importante sigue siendo -como en los últimos años- la inversión extranjera directa (IED), que da cuenta de US\$ 113 miles de millones, sobre un financiamiento total a economías emergentes de casi US\$ 123 miles de millones en 2002.⁵ No obstante, este mismo renglón es el que más se reduce respecto de su valor de 2001, cuando llegó a US\$ 146 miles de millones. El mayor peso relativo de este renglón se vincula con la mencionada distribución regional del financiamiento, ya que en Europa y, principalmente en las economías en desarrollo de Asia/Pacífico, las oportunidades de inversión se presentan en el sector privado, sobre todo a través de compras directas o nuevos emprendimientos productivos.

⁵ Estos valores surgen de la publicación "Capital Flows to Emerging Market Economies", elaborado por el *Institute of International Finance*. En datos de este mismo organismo se basan las consideraciones expresadas en esta sección respecto de los flujos financieros hacia países en desarrollo.

En general para el contexto internacional, las perspectivas para 2003 apuntan a una mejoría respecto de 2002, aunque a un ritmo ciertamente modesto y menor al de proyecciones previas. Además, diversos factores de riesgo dan a los pronósticos un arco de variabilidad superior al habitual. Las previsiones del FMI para la actividad arrojan un crecimiento mundial de 3,7%. Lo que esta proyección lleva de optimista se debe a la evolución prevista en el mundo en desarrollo, donde la expansión llega a 5,2%. Para los países avanzados el pronóstico es algo más modesto, llegando a 2,5%, tras el movimiento de 1,7% del año anterior.

De hecho, la leve aceleración en el mundo desarrollado se apoya sobre todo en la recuperación de la economía estadounidense, a partir del fortalecimiento de su demanda interna, en el marco de la continuidad de políticas expansivas. Para el resto del mundo desarrollado, la mayor expansión dependerá fundamentalmente de la tracción externa.

El mencionado pronóstico para el conjunto de países en desarrollo se apoya fundamentalmente en la continuidad de la recuperación de las economías del extremo oriente asiático, una aceleración relevante en la zona de medio oriente y norte de África de la mano del alza en los precios del petróleo y de cierta normalización de las naciones que atravesaron una coyuntura crítica en 2002. En tal sentido, el 3% de crecimiento económico se ubica aún bien por debajo de los "años dorados" de la década pasada y aún del año 2000, pero representa una salida del escenario convulsionado que acaban de atravesar los países del sur de América Latina.

De la mano de la moderada expansión en la actividad económica, se espera también una aceleración en los volúmenes físicos comerciados internacionalmente, al pasar de un incremento de 2,1% en 2002 a uno de más de 6% en 2003.⁶ La expansión en valores monetarios sería aún mayor, sobre todo al medírsela en dólares, por cuanto habría un aumento de 2,7% en los precios transados. Las expectativas de continuidad en la apreciación de la moneda estadounidense hacen que esta variación en las cotizaciones sea algo inferior en otras unidades monetarias de los países industrializados.

La baja del dólar, la evolución de la actividad y del comercio -particularmente en tanto se confirmen los favorables pronósticos para la región de Asia/Pacífico- redundarían en una mejora en los precios internacionales de las *commodities*. El promedio general para este tipo de productos -excluyendo combustibles- crecería en 5,7% según previsiones del FMI, y sería aún algo mayor para insumos de origen agrícola.

Respecto del financiamiento hacia economías en desarrollo, la prospectiva marca un aumento en el flujo neto privado en 2003 -alcanzando US\$ 151 miles de millones, desde US\$ 123 miles de millones en 2002- de relativa importancia, aunque buena parte de ese incremento sería atribuible al impacto de las crisis financieras en varios países (con fuerte peso de Argentina y Brasil), que derivarían en reestructuraciones más o menos forzadas de deudas tanto públicas como privadas. No obstante, también se incrementarán los capitales dirigidos a las "economías estrella" del mundo en desarrollo.

Así, de los casi US\$ 28.000 millones en que se incrementará el financiamiento a los países emergentes, unos US\$ 10.000 millones corresponden a América Latina -buena parte bajo las condiciones comentadas más arriba-, otros US\$ 11.000 millones a las naciones en desarrollo de Europa, US\$ 5.000 millones se destinarán a la región Asia/Pacífico y el resto a África y Oriente Medio.

B. Situación macroeconómica subregional

Los dieciocho meses que van desde el inicio del segundo semestre del año 2001 hasta el final de 2002 enmarcan un período de fuerte crisis económica en la región del MERCOSUR. Si bien el origen de los

⁶ Estas proyecciones también se han extraído del *World Economic Outlook*, publicado por el FMI en septiembre de 2002. La misma fuente fue utilizada para la evolución de precios de *commodities*.

shocks que sacudieron a los dos mayores países de la zona están interrelacionados, y pueden asociarse bajo el denominador común del agotamiento del financiamiento voluntario a sendos sectores públicos, no es menos cierto que la sucesión de episodios traumáticos tuvo desarrollos específicos y diferenciados, tanto en su causalidad como en el propio acontecer de los sucesos y en sus consecuencias. No se trató -como en casos anteriores- de la propagación de la crisis en un país hacia el resto por la vía de "efectos contagio", sino de situaciones críticas en buena medida independientes que, inevitablemente, terminaron por potenciarse entre sí.

CRECIMIENTO DEL PRODUCTO
Tasas de variación anual del PIB, en %

	1990	1991-1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (1)
Argentina	-1,9	5,7	5,5	8,1	3,9	-3,4	-0,8	-4,5	-11,6
Brasil	-4,3	3,1	2,7	3,3	0,1	0,8	4,4	1,5	1,1
Paraguay	3,1	3,2	1,3	2,6	-0,4	0,5	-0,4	2,7	-2,6
Uruguay	0,3	3,9	6,0	5,0	4,5	-2,8	-1,4	-3,1	-8,6
MERCOSUR (2)	-3,7	3,7	3,4	4,5	1,2	-0,4	2,9	0,0	-2,1

Notas: (1) Estimaciones del FMI y propias.

(2) El producto subregional fue agregado sobre la base de los respectivos PIB en dólares de 1997.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Banco Central de Brasil, Banco Central de Paraguay, Banco Central del Uruguay, INDEC, FMI, CEAL y otros.

Puede reconocerse una raíz común en la crítica evolución macroeconómica reciente de las dos mayores naciones del MERCOSUR, y la misma se vincula con las crecientes dificultades para el financiamiento externo del sector público, particularmente, en lo referente a la renovación del relativamente elevado *stock* de endeudamiento. Dicho factor se hizo decididamente crítico en Argentina al inicio del período indicado -al punto que terminó por llevar a ese país al *default* sobre sus títulos de deuda en los primeros días de 2002 y parcialmente con organismos internacionales en los últimos meses de ese año- y puso en dificultades a Brasil un año después, aunque en una magnitud mucho menor.

La suerte de las dos economías menores de la subregión, obviamente, sí estuvo claramente afectada por contagio. En ambas los mecanismos de transmisión fueron tanto financieros como reales, aunque el impacto fue diferenciado. El más afectado fue Uruguay, que sufrió una corrida bancaria de gran magnitud, como resultado de lo acaecido en Argentina, dada la tradicional vinculación -formal e informal- entre los sistemas financieros de ambos países.

Argentina: Una cronología de la crisis

Durante la segunda semana de julio de 2001 el Gobierno argentino lanzó un programa para una inmediata reducción a cero del déficit público, admitiendo así, explícitamente, el completo agotamiento del financiamiento voluntario. Desde hacía ya unos tres meses el riesgo soberano de la deuda argentina -medido por el *spread* del EMBI+ respectivo- se movía en torno de los 1.000 puntos básicos, aunque por esos días trepaba hasta los 1.500.

Este notorio deterioro de la situación macroeconómica, que como es usual detonaba en los mercados financieros, llegaba como resultado de un panorama cuyas principales características eran: la sucesión de tres años de descenso en la actividad económica, una importante apreciación relativa de la moneda nacional respecto de varios de los más importantes socios comerciales del país -incluyendo a Brasil-, estancamiento de las exportaciones, crecientes presiones deflacionarias, un incremento de la deuda pública de unos 15 puntos del PIB en cuatro años -sin devaluación nominal alguna- y un deteriorado panorama fiscal tanto por el expansivo peso de los intereses como por los menguantes ingresos públicos ante el retroceso de la actividad y los precios.

Adicionalmente, el gobierno asumido a finales de 1999 tenía serias dificultades para recuperar su base de sustentación política, luego de la virtual ruptura de la alianza de fuerzas que lo había llevado al poder, y con declinantes apoyos dentro de su propio partido.

Pese a que el mencionado programa de adecuación del gasto público a la estricta disponibilidad de ingresos ^a fue aprobado por ley y reforzado por un acuerdo con el FMI -que aportó unos US\$ 6,3 miles de millones frescos, liderando un paquete que rondó los US\$ 8,3 miles de millones-, el mismo no pudo ser cumplido, fundamentalmente, por la vertiginosa caída en los ingresos. La misma fue de 7,5% en el III trimestre de 2001 y de 24% en el siguiente. Una dramática aceleración de la recesión impactaba negativamente sobre la recaudación, no sólo por el achicamiento de las bases imponibles, sino también por la menor propensión a pagar impuestos derivado de la crítica situación económica.^b

Frente a este panorama, se encaró un proceso de reestructuración de la deuda pública, buscando a través de la negociación con los grandes tenedores de títulos, evitar una cesación de pagos abierta y unilateral. El primer paso en este sentido se dio en la primera quincena de noviembre, cuando se canjearon los títulos públicos en poder de bancos y administradoras de fondos de pensión por certificados de préstamos, con una garantía explícita en la recaudación tributaria.^c

Mientras tanto, la creciente desconfianza en la estabilidad de todo el esquema macroeconómico, y especialmente en la solvencia del sector público, precipitó una progresiva salida de depósitos del sistema financiero, dada su creciente exposición en deuda pública. Sólo en el mes de julio salieron de los bancos más de US\$ 6.000 millones, un 7,5% del *stock* existente al fin del mes anterior.^d Si bien tal corriente amainó durante agosto y logró revertirse parcialmente en septiembre (cuando los depósitos totales subieron unos US\$ 1.700 millones), el flujo de egresos retornó aceleradamente en los dos meses subsiguientes. De este modo al finalizar noviembre de 2001 los depósitos en el sistema financiero se habían contraído en unos US\$ 16,5 miles de millones respecto a 12 meses antes, configurando una caída del 20%.

Ante esta crítica situación, el gobierno instauró en los primeros días de diciembre un plan de emergencia para detener la corrida bancaria y cambiaria, consistente básicamente en una dura limitación a las extracciones de efectivo desde los bancos -inicialmente establecida en \$ 200 semanales por cuenta, aunque luego sufriría una larga serie de modificaciones-, complementada con controles sobre las operaciones de cambio y los movimientos externos de capitales. Ello significaba, en la práctica, la finalización del esquema de Convertibilidad tal como fue conocido desde su implementación 10 años y medio antes. Según lo planteado inicialmente, el programa de emergencia tendría vigencia por 90 días, pasados los cuales se volvería a la situación preexistente.

Bajo este nuevo esquema se pretendía que la gran mayoría de las transacciones se realizaran mediante pagos bancarios -cheques o tarjetas de débito/crédito-, lo que encontró gran resistencia en la población, no sólo por el modo excesivamente precipitado de su implementación -para la que, de hecho, los

sistemas de pagos no estaban preparados-, sino también por que implicaba la registración de la generalidad de las operaciones comerciales, en un medio económico caracterizado por una alta evasión fiscal. Este malestar, ampliamente difundido en las capas medias de la sociedad fue el factor que terminó de debilitar al gobierno, cuya salida se precipitó el 20 de diciembre.

El impacto sobre la economía real de los reseñados acontecimientos de la segunda mitad de 2001 -en el que, además, se observó una inusual movilidad de la política económica, particularmente en materia comercial y de finanzas públicas- fue muy negativo. El producto bruto cayó 7,7% respecto al de un año atrás. La producción industrial de diciembre resultó casi 18% inferior a la de junio (ajustadas ambas por estacionalidad), mientras que la evolución análoga para el conjunto de la actividad económica arrojó una contracción del 11%.

En esos seis meses los precios mayoristas bajaron más de 4% y los minoristas 1,6%. Las importaciones se redujeron en un tercio respecto del segundo semestre de 2000. La balanza de capitales privados arrojó una salida neta por US\$ 12,7 miles de millones, mientras que la caída de reservas fue de casi US\$ 6.800 millones, un 30% de las existentes al 30 de junio de 2001. La tasa de desocupación que había sido de 14,7% en octubre de 2000 pasó a 18,3% un año después.^e

El nuevo gobierno -que duró sólo una semana en funciones-, declaró formalmente la suspensión de los pagos de deuda pública. La finalización formal de la Convertibilidad llegaría unos días después, tras un nuevo cambio de administración y un extendido feriado bancario. Este segundo gobierno de transición instauraría originalmente un sistema cambiario dual, que debió ser pronto reemplazado por un esquema de flotación único, más acorde a la inestable situación monetaria que se atravesaba por entonces.

Pese a la liberación cambiaria, se mantuvieron y reforzaron las regulaciones sobre compra/venta y movimientos internacionales de moneda extranjera, con la intención de acotar las presiones de demanda sobre la misma.

Las profundas perturbaciones de todo tipo producidas por la conjunción de restricciones a la disponibilidad de los depósitos con los "efectos riqueza" traídos por la devaluación dejaron en claro porque la salida de la Convertibilidad se había demorado hasta lo inevitable. Es relevante recordar que a fines de noviembre de 2001 -el momento de la imposición de restricciones al sistema financiero- casi el 70% de los depósitos y el 66% de los préstamos del sistema bancario estaba nominado en dólares. De tal modo, el fuerte aumento del tipo de cambio que estaba teniendo lugar por esos días -llegó a 100% en febrero respecto al de Convertibilidad- implicaba un gran impacto patrimonial sobre una multitud de actores económicos.

Obviamente, mientras que los depositantes exigían el respeto a la moneda de origen de sus colocaciones -de las que, por otra parte no podían disponer dada la permanencia de las restricciones instauradas en diciembre-, los prestatarios alegaban que les sería a todas luces imposible cumplir con sus obligaciones en moneda extranjera bajo las nuevas reglas. De hecho, estaba claro que, libradas a su suerte, numerosas entidades bancarias no estaban en condiciones de responder ante sus depositantes.

Ante esta situación, el gobierno decidió tomar una actitud activa y establecer la conversión a pesos de prácticamente la totalidad de los depósitos y préstamos bancarios en dólares, aunque en forma "asimétrica": mientras que los préstamos serían pagados a una paridad de un peso por dólar, los depósitos se cobrarían a razón de 1,4 pesos por cada unidad de esa moneda. Por la diferencia se compensaría a los bancos con la entrega de títulos públicos.

Adicionalmente, se estableció la reprogramación de los depósitos a plazo fijo en dólares, según un extendido cronograma -los últimos depósitos se terminarán de pagar en septiembre de 2005-, escalonado de acuerdo a los montos depositados. Junto con ello, se estableció un coeficiente de indexación -que seguía, de hecho, la evolución de los precios al consumidor- de dichos depósitos, que también debía actualizar los préstamos bancarios, aunque su aplicación en este sentido fue largamente postergada y luego sustituida parcialmente por otro indexador basado en la evolución de los salarios. Por su parte, las restricciones para el retiro de efectivo continuaron existiendo, aunque con el tiempo fueron muy gradualmente aligeradas.^f

Estas polémicas decisiones, por un lado, se justificaban ante la amenaza de una quiebra generalizada de tomadores de crédito y detrás de ellos, de las entidades bancarias y los depositantes. No obstante significaban, por otra parte, la intervención masiva del gobierno en acuerdos entre privados, debilitando la seguridad de todo el sistema de contratos que da sustento a la actividad económica.

Los primeros tramos caminados bajo este esquema fueron francamente tumultuosos, no sólo por la polémica en la opinión pública, sino también por las notorias dificultades para controlar el valor de la divisa. Pese a que el traslado a precios de la devaluación fue relativamente bajo, sobre todo en función de las previsiones previas -en las que pesaba claramente la memoria "ochentista" del dólar como coordinador de expectativas inflacionarias-, la escalada durante los primeros meses de 2002 afectó en forma importante el poder adquisitivo de grandes franjas de la población, cuya situación económica ya venía deteriorada por la larga recesión iniciada en 1998.

En tal sentido, poner bajo control el tipo de cambio se había vuelto fundamental, aunque las condiciones para alcanzar tal objetivo de política eran adversas. Estaba clara la necesidad de establecer un "anclaje" monetario, aunque ello debía hacerse bajo la circunstancia anómala de una corrida reprimida mediante las restricciones a la disponibilidad de dinero. En teoría, debía calibrarse con precisión la válvula de salida -los retiros permitidos de efectivo- dotando de liquidez a las actividades productivas y comerciales de la economía, a la vez que evitando la fuga hacia la divisa.

Si esa tarea ya era de por sí compleja, resultó imposible ante la aparición de numerosos y cuantiosos fallos judiciales que ordenaban el pago en efectivo de sus depósitos a ahorristas que accionaban contra lo dispuesto por el gobierno. La suma de estos dos canales -los egresos previstos por la normativa y los "amparos" judiciales- incrementaron fuertemente la demanda por liquidez de los bancos, que fue atendida mediante redescuentos del Banco Central. Así, la base monetaria pasó de casi \$ 12.000 millones al finalizar el año 2001, a casi \$ 20,5 miles de millones tres meses después. Las reservas, en ese primer trimestre de 2002, se volvieron a reducir, ahora en US\$ 2.133 millones, como producto de una salida de capitales de casi US\$ 3,7 miles de millones.^g El último día hábil de marzo -el 27-, el dólar se cotizaba a \$ 3 por unidad.

En el segundo trimestre el escenario fue bastante similar al primero en los planos financiero y cambiario. Continuó la salida de depósitos de los bancos y, por ende, la expansión monetaria, aunque el Banco Central intentó esterilizarla mediante la emisión de Letras (Lebac). Esta acción comenzó teniendo un alcance muy limitado, aunque fue ganando efectividad con el correr de los meses.^h La presión sobre el dólar continuó al punto de alcanzar la cotización de \$ 4 por unidad a finales de junio. La inflación, en consecuencia, también se aceleró, con un pico en abril de 10% al consumidor y 20% mayorista.

Ya desde los primeros meses del año, el gobierno negociaba con el Fondo Monetario Internacional (FMI) un acuerdo que, en el mejor de los casos, nutriera de fondos frescos las reservas del Banco Central y permitiera estabilizar el dólar -y detrás de él a los precios-. El objetivo de mínima era evitar que Argentina cayera también en cesación de pagos con los organismos internacionales.

En el plano real comenzaba a atisbarse un cambio. Si aún no despuntaba una recuperación de la producción, al menos comenzaban a notarse indicios de que entre los meses de abril y mayo se había alcanzado un piso. La fuerte devaluación real había redundado favorablemente en los sectores que ya eran exportadores durante los últimos años, que fueron los primeros en mostrar incrementos en su actividad. Sin embargo, la demanda interna seguía muy deprimida. Por su parte, también las cuentas públicas comenzaban gradualmente a recomponerse -al menos en lo coyuntural, sin considerar los efectos de *stock* de la devaluación sobre la deuda-, fundamentalmente por dos vías.

En primer lugar, debido a que la inflación incrementó el valor de transacciones y activos imponibles. En segundo término, por el establecimiento de fuertes impuestos a las exportaciones ("retenciones"), con alícuotas de hasta el 20% para las *commodities* primarias (petróleo, cereales y granos oleaginosos), con lo que, además del impacto sobre las cuentas públicas, se buscó recortar en algo el efecto de la devaluación sobre los precios domésticos.

A partir del inicio del tercer trimestre, el cuadro general comenzó a estabilizarse, fundamentalmente por la evolución de los depósitos, que dejaron de caer. Los retiros de fondos derivados de órdenes judiciales bajaron sustancialmente, lo que permitió contener la oferta monetaria y, consecuentemente, la salida de capitales. Ello, junto con el cuantioso superávit comercial, que rondó US\$ 4.000 millones por trimestre durante todo el año, contribuyeron a detener la depreciación del peso. Durante buena parte de la segunda mitad de 2002, el dólar cotizó próximo a los \$ 3,60, y sobre el final del período dejó ese nivel para moverse hacia abajo.

La evolución de los precios estuvo claramente en línea con la dinámica del tipo de cambio, aun cuando se observaran reacomodamientos que acusaban todavía el impacto de la devaluación de la primera mitad del año. La inflación acumulada entre junio y septiembre fue de 7% al consumidor y 13% en el segmento mayorista, bien por debajo de las tasas observadas entre marzo y junio, de 19% y 46%, respectivamente. La actividad bancaria, altamente irregular durante los meses anteriores, comenzó muy gradualmente a normalizarse, observándose a partir de septiembre cierto reflujo de depósitos hacia los bancos.

Dos elementos -además del aquietamiento del dólar- aportaron a esta leve mejoría. En primer término, las autoridades económicas dieron a los ahorristas con depósitos reprogramados, la opción de canjearlos por títulos públicos en dólares. También se ofrecieron sucesivos programas para la utilización de esos fondos inmovilizados en la compra de inmuebles y automotores. Así, el monto total de ese tipo de depósitos se redujo en forma relevante (más del 25%). El otro factor que ayudó a ir superando la corrida contra los bancos -contenida por las restricciones- fue la instauración de un sistema de cuentas libres de limitaciones a la disponibilidad de efectivo, para los nuevos fondos que entraran al sistema bancario.

Por su parte, en la segunda mitad del año comenzó a registrarse una lenta mejoría de la actividad económica, aunque aún en niveles inferiores a los previos al desplome de la segunda mitad de 2001. En el caso de la industria, su producción del último trimestre de 2002 creció 5% respecto al primer cuarto del año, aunque aún se hallaba 11% por debajo respecto del segundo trimestre de 2001.¹ Además de los sectores exportadores, en los últimos meses del año también mostraron una dinámica favorable sectores orientados al mercado interno, en base a la sustitución de importaciones derivada del cambio de precios relativos.

No obstante, la ausencia generalizada de crédito y la acentuada debilidad de la demanda seguían siendo fuertes limitantes de las posibilidades de expansión de la actividad. En este plano, debe señalarse también que aunque hubo crecimiento en diversos sectores con alta dedicación a los mercados externos y pese a la mejora en el tipo de cambio real, el conjunto de las exportaciones permaneció estancado.

En el final de 2002, el cuadro macroeconómico argentino transitaba una paulatina normalización desde el estado extremadamente convulsionado en que transcurrieron sus días iniciales. La restauración de una estabilidad cambiaria y de precios, la recuperación de los depósitos y alguna mejora en la actividad eran, en ese sentido, las señales más alentadoras. También el acuerdo finalmente alcanzado con el Fondo Monetario, en enero de 2003, ampliaba -pese a lo acotado de su horizonte- algún margen para el optimismo. No obstante, quedaban también complejas cuestiones por resolver, cuya evolución resultaba crucial para terminar de regularizar el funcionamiento del sistema económico en su conjunto.

Entre las más relevantes aparecen las vinculadas, aún, a la asignación de costos derivados de la crisis, tanto en lo atinente al sistema financiero, como a la reestructuración de la deuda pública, así como al tratamiento de importantes deudas privadas con el exterior. En esa misma línea aparece la cuestión de las tarifas de los servicios públicos de provisión privada, que trae consigo la necesidad de un rediseño de toda su estructura regulatoria y de toda una política de infraestructura, ante el nuevo contexto.

Desde una perspectiva más estratégica, también debe encararse la generación de un nuevo esquema fiscal acorde a un escenario donde, por caso, no habrá posibilidad de financiarse en los mercados de capitales internacionales, y en el que una inevitable apreciación real del peso reduzca la efectividad (y, eventualmente, la equidad) de una estructura fuertemente dependiente de las retenciones. Finalmente, aparece el tema de la reconversión del actual esquema de política monetaria y cambiaria de emergencia, hacia uno que provea a la economía argentina de un horizonte de previsibilidad en sus precios y en el valor relativo de su moneda respecto de las del resto del mundo.

^a Uno de los puntos más resonantes del mismo fue la reducción en 13% de los salarios de una gran proporción de empleados públicos y jubilados.

^b También las elevadas tasas de interés generaban un incentivo al incumplimiento fiscal, ya que el financiamiento así conseguido era sustancialmente más barato que el asequible en los circuitos formales de crédito. Paradójicamente, eran las propias penurias fiscales las responsables principales de ese aumento del costo financiero, ya que el mismo resultaba de la creciente presión del sector público sobre la capacidad prestable de los bancos.

^c La operación abrió una controversia con diversas calificadoras internacionales de riesgo que -luego de la misma- ubicaron a los títulos argentinos en la categoría de "default selectivo", por considerar que el canje no había sido estrictamente voluntario, en la medida en que no ofrecía para los acreedores que lo aceptaban mejora alguna en sus condiciones (tasa, plazo, capital nominal o descuento sobre los bonos entregados). El Gobierno argentino, por su parte, alegó que la mejora de las condiciones del nuevo activo radicaba en una más alta calidad debido a la garantía en la recaudación tributaria.

^d Aproximadamente la mitad de los depósitos salientes estaban nominados en pesos, aunque al estar aún vigente el esquema de Convertibilidad, tanto el efecto monetario como el impacto sobre la liquidez de los bancos era prácticamente idéntico al de las salidas de las colocaciones en dólares.

^e La desocupación llegaría a 21,5% en mayo de 2002.

^f La reprogramación de los depósitos a plazo fijo en dólares dividió el problema bancario en dos. Por un lado, quedaron las restricciones al retiro de efectivo sobre las cuentas corrientes y en cajas de ahorro (típicamente utilizadas para transacciones), cuya resolución resultaba más urgente para devolverle a los agentes económicos la más inmediata capacidad de pago. Del otro lado, quedaron los propios depósitos en dólares a plazo fijo (más identificables con el atesoramiento), que constituían los grandes candidatos a la fuga de capitales. En la jerga económica y financiera el primero de los segmentos fue bautizado como "corralito", mientras que se llamó "corralón" al de los plazos fijos reprogramados. La diferenciación devino no tanto de sus tamaños relativos, sino más bien del grado de restricción -a la que remite la imagen del corral- al que estaban sometidos.

^g Se incluyen como salida de capitales US\$ 146 millones consignados en el rubro de "Errores y Omisiones".

^h Las primeras licitaciones se realizaron en marzo, por plazos inferiores a 15 días y a tasas muy elevadas. En aquel mes se emitió un total de \$ 394 millones y US\$ 77 millones. Ya en agosto se comenzaron a colocar papeles a 28 días y se llegó al récord mensual de \$ 3.470 millones y US\$ 427 millones, aunque las tasas seguían en niveles similares a los iniciales. En los meses siguientes los montos absorbidos fueron contrayéndose (en diciembre, \$ 1.460 millones y US\$ 244 millones), aunque los plazos se extendieron hasta 270 días y las tasas se redujeron sustancialmente.

ⁱ Los valores para el IV trimestre son preliminares. Las variaciones refieren a niveles desestacionalizados.

Con estos episodios críticos en el epicentro de la tumultuosa evolución macroeconómica, los últimos dos años aparecen como decididamente desfavorables para la subregión del MERCOSUR. El año 2002 -aún con cifras preliminares- aparece como el peor desde la firma del Tratado de Asunción, con una caída de más de 2 puntos en el producto conjunto, luego de un año de estancamiento en términos agregados. En la evolución del último año es decisivo el peso de Argentina, cuya contracción alcanzó cifras muy significativas.

Para esa economía, la variación negativa -que llegaría al 11,6%- estuvo entre las más fuertes de toda su historia económica como nación organizada, sólo comparable a la del inicio de la primera guerra mundial, en 1914. Para Brasil el impacto sobre su nivel de actividad fue más leve, implicando sólo una desaceleración en su crecimiento, aunque por tratarse de una economía de tamaño continental y con un importante ritmo de aumento de su población -la evolución en los últimos años apenas alcanza para mantener estacionario el producto real por habitante-, este desempeño es menos que satisfactorio.

Un repaso de las tasas de variación real del producto en los cuatro países de la subregión puede dar una idea de la extensión y profundidad de las crisis sufridas en cada uno de ellos.

El virtual "derrumbe" en Argentina -con el que se acumula una contracción del PIB de 15,5% en dos años y de 19,0% en cuatro, volviendo a un nivel menor al de nueve años atrás- es resultado de la yuxtaposición de un quiebre en el régimen monetario que había estado en vigencia por diez años (la Convertibilidad), el *default* de la deuda pública en títulos, la restricción sobre la disponibilidad de los depósitos en el conjunto del sistema financiero, una profunda y desordenada alteración del esquema de contratos (pesificación) y una profunda crisis política, cuyas manifestaciones más profundas fueron la salida anticipada del gobierno asumido en diciembre de 1999, el intento fallido de una transición rápida -prevista en tres meses- y la posterior instauración de un segundo gobierno provisorio, cuya fecha de finalización -se prevé- será el 25 de mayo de 2003.

Un resultado algo menos complejo para Uruguay también es producto de una profunda crisis, aunque con tres elementos atenuantes. En primer término, el pico traumático se produjo entre siete y ocho meses después que en Argentina, con lo que buena parte del año fue relativamente más favorable; por otro lado, la situación de partida para el país oriental era algo más benigna -estaba calificado como *Investment Grade* y había transitado ya alguna parte del ajuste en la paridad de su moneda-; y finalmente, cabe decir que la propia crisis no fue tan extendida como en Argentina. Allí también se alteró el esquema cambiario vigente -pasándose de bandas deslizantes a una flotación sucia-, pero se partía de un esquema menos rígido que el argentino, incluso en sus implicancias sobre la política monetaria.

Ese cambio derivó asimismo en una fuerte depreciación de la moneda nacional, cuyo impacto fue algo inferior al ocurrido en Argentina. Uruguay también soportó una corrida bancaria de final traumático, con casos de reprogramación forzosa en la devolución de los depósitos, pero aquel episodio fue resuelto de un modo bastante más ordenado -acaso sacando provecho de la experiencia en la orilla opuesta-, buscando aislar de la situación crítica a las entidades con problemas, y no generalizándola al sistema.⁷ Inclusive, el impacto disruptivo de la turbulencia económica en la política -con la ruptura de la alianza gobernante- fue bastante menos importante que en Argentina, donde al completo cambio de gobierno se sumaron enfrentamientos entre los tres poderes del Estado.

Finalmente, hubo dos elementos importantes que sí estuvieron presentes en la crisis argentina y no en la uruguaya. Ellos fueron el *default* sobre los títulos públicos y la intervención estatal alterando la moneda en

⁷ En este sentido debe destacarse que en la resolución de la problemática del sector bancario en Uruguay se contó con financiamiento del FMI -entidad con la que aquel país siempre mantuvo un acuerdo en vigencia- y del tesoro de EE.UU., que dotó de liquidez al sistema para reabrir sus puertas tras los feriados bancarios de principios de agosto.

la que se habían realizado contratos. En contraposición, el elemento estabilizador con que contó Uruguay fue el sustento de los organismos internacionales de crédito.

Brasil y Paraguay son las dos economías que muestran magnitudes "normales" en la variación de su producto bruto, aunque no satisfactorias en ambos casos. Efectivamente, ninguna de ellas debió atravesar las circunstancias límite, de virtual quiebre para el funcionamiento de una economía, descritas en los párrafos anteriores. En el caso de Paraguay, su importante contracción de 2,6% -la más fuerte en casi 20 años- se fundamentó tanto en causalidades de orden interno como externo. Por un lado, el delicado contexto subregional impactó tanto por la débil actividad en los países vecinos, como por la apreciación relativa del guaraní frente al peso argentino y al peso uruguayo, que fue del 78% y 8%,⁸ respectivamente.

En el plano interno, la producción primaria se vio castigada por dos vías. Una importante sequía afectó de modo relevante las producciones de algodón y maíz, al tiempo que la ganadería también sufrió por la aparición de fiebre aftosa en la última parte del año. Cabe señalar que el valor agregado agropecuario aporta el 22% del producto de Paraguay. Un tercer factor, mixto, que debilitó la esfera productiva fueron las dificultades en el sector financiero, en parte por las dificultades derivadas de la crisis en Argentina y en parte por el deterioro de las carteras activas ante la fuerte recesión interna.

Finalmente, Brasil fue el único país de la subregión que incrementó su producto -en un leve 1,0%, según se estima, para el promedio anual en 2002- aunque tal como en cuatro de los últimos cinco años, siguió mostrando grandes dificultades para encarrilar su aparato productivo por la vía del crecimiento sostenido. Si bien tampoco este país sufrió episodios de quiebre dentro de su esquema básico de funcionamiento macroeconómico, durante el segundo semestre de 2002 fue sometido a una fuerte presión en los mercados internacionales de capitales, con graves problemas para abastecerse de financiamiento externo.

Dicha presión fue aún más importante que la vivida en la segunda mitad de 1998, en los meses previos a la devaluación de enero del año siguiente, y se originó en la confluencia de cierta incertidumbre política ante el avance en las encuestas -finalmente confirmado por el resultado en las urnas- de un candidato de supuesto signo populista, en la óptica de los analistas financieros internacionales, con una importante concentración de vencimientos de deuda pública en el futuro cercano.

Brasil: Temores por la deuda y por el cambio de gobierno

Durante los últimos días de julio de 2002 el indicador de *spread* EMBI+ que refleja el riesgo soberano de Brasil en su deuda federal rompió la barrera psicológica de los 2.000 puntos básicos, sobre la que se mantendría durante las cinco semanas siguientes. Este evento en los mercados financieros marcaba el pico de desconfianza devenida de la conjunción de un comprometido calendario de vencimientos en la deuda pública, el sostenido avance del candidato del *Partido Trabalhista* en las encuestas y los ecos de la catástrofe económica argentina. Desde un encuadre menos coyuntural, los mercados financieros parecían reaccionar frente a una economía que mantenía déficit de cuenta corriente superiores al 4% del producto, aún en años de modesto crecimiento, y cuyo endeudamiento público había subido respecto del PIB en más de 20 puntos porcentuales desde 1997, a contramano de unos mercados financieros internacionales cada más reticentes y selectivos.

⁸ Entre niveles anuales promedio de 2001 y 2002, con datos de 11 meses para este último, según estimaciones propias en base a cifras de la base de datos del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADData).

Partiendo desde la cuestión fiscal y del sector externo, el movimiento hacia una menor exposición en Brasil de los grandes tenedores de deuda internacionales sacudió todo el esquema macroeconómico instaurado a partir de la salida del tipo de cambio fijo, en enero de 1999. Una medida del *shock* que debió enfrentar la economía brasileña lo dan los US\$ 7.000 millones que arrojó el déficit de la cuenta capital y financiera entre julio y noviembre^a aún luego de que el FMI desembolsara unos US\$ 8,5 miles de millones en junio.

Ese movimiento dio como resultado una depreciación del real cercana al 30% frente al dólar en tres meses^b y, consecuentemente, una aceleración de la inflación. Inicialmente la reacción de las autoridades monetarias fue la de interpretar el fenómeno como puramente especulativo y coyuntural, e intentar consecuentemente contrarrestar los impactos contractivos de la devaluación mediante reducciones de la tasa de interés.

Posteriormente, la aceleración de los precios y la expansión monetaria generada por las dificultades para renovar vencimientos de deuda interna -que fueron pagados con emisión- las obligó a cambiar esa actitud.^c

De hecho, entre abril y septiembre la base monetaria creció en 30% -ritmo que duplicó el de los 12 meses anteriores-, para luego estabilizarse en los meses siguientes. La inflación, por su parte, no pudo estabilizarse, impactando particularmente en el segmento mayorista. Mientras que, por ejemplo, el Índice de Precios Amplio al Consumidor (IPCA) incrementó la tasa promedio mensual entre el primer y el segundo semestre de 0,5% a 1,4%, el mayorista de disponibilidad interna (IPA-DI) pasaba de 0,7% a 4,7%.

De todas maneras, lo que posiblemente motivó el cambio de estrategia por parte del Banco Central fue la idea de que la aceleración en la emisión estaba potenciando la presión sobre el tipo de cambio y que las sucesivas depreciaciones del real terminaban por deteriorar aún más las expectativas en los mercados de Títulos, en la medida en que gran parte de la deuda pública brasileña está, en la actualidad, asociada al tipo de cambio. Esta vinculación entre nivel del tipo de cambio y expectativas de solvencia del Estado brasileño conforma un peligroso círculo de retroalimentación, ya que el deterioro de la confianza deviene en salida de capitales y nuevas presiones depreciatorias para el real.

De algún modo, el "apretón" monetario dio sus resultados ya que si bien no se pudo bajar el ritmo inflacionario, sí se logró estabilizar el tipo de cambio y adicionalmente bajar el nivel de riesgo soberano, que desde mediados de octubre hasta mediados de enero de 2003 -al cierre de este informe- había bajado más de 1.000 puntos básicos y rondaba el nivel de 1.200. Asimismo, en el mes de noviembre el gobierno pudo volver a renovar en su totalidad un vencimiento de deuda pública interna.

Un elemento que contribuyó a controlar la situación fue cierta distensión en el panorama político, en la medida en que fueron despejándose interrogantes respecto de las políticas que encararía el, por entonces potencial, gobierno del PT para el período 2003-2006.

Otro factor que coadyuvó para bajar el pico de presión especulativa fue la clara mejora de la actividad económica a partir del segundo bimestre del año. Si bien el promedio de 2002 fue apenas superior a su inmediato anterior, las tendencias de la producción dentro de cada año se movieron en sentido opuesto. Mientras que durante 2001 fueron contractivas, al año siguiente marcaron un rumbo ascendente. En el caso de la industria, por ejemplo, su nivel de actividad en noviembre de 2002 se ubicaba 6% por encima de diciembre de 2001.^d

Parte de la reactivación se debió al impulso exportador, muy notorio durante el segundo semestre. En este marco, pudieron controlarse las cuentas públicas y mejorar la situación del balance de pagos, señalizando que aunque persistían los desequilibrios, Brasil podía retomar un sendero hacia la solvencia fiscal y externa.

Al finalizar 2002 el panorama mostraba una cierta calma y hasta un moderado optimismo a partir de la asunción del nuevo gobierno, así como por la aparición de notas alentadoras como la mejora de los precios internacionales, el propio avance de la competitividad de la economía brasileña -cristalizada en la evolución de la balanza comercial- y ciertos progresos en materia tributaria que dan aire al complejo frente fiscal.

No obstante, sigue pendiente la cuestión del fuerte endeudamiento público con su concentración de vencimientos en un momento poco propicio para seducir a los mercados financieros de los países desarrollados; así como otras materias fundamentalmente de naturaleza fiscal, como la reforma del sistema de seguridad social para empleados públicos. Finalmente, el último interrogante que se abre para la evolución macroeconómica de Brasil es la capacidad de su nuevo gobierno para manejar una situación complicada, en el contexto de cierta ansiedad por alcanzar mejoras perceptibles para su base electoral.

^a Último dato disponible.

^b Equivalente a un aumento del 40% en el tipo de cambio.

^c El año 2002 se inició con la tasa referencial fijada como meta por el Comité de Política Monetaria (COPOM) en 19% anual. Luego fue reducida en dos reuniones consecutivas a finales de febrero y marzo, en 0,25% cada vez. El 17 julio -ya durante la crisis- fue bajada nuevamente a 18%. La misma meta se mantuvo en la decisión del 21 de agosto, en la que se enfatizó la intención expansiva frente a la coyuntura consignando un *viés* de reducción, que abría la posibilidad de una baja ulterior, aunque finalmente no fue concretada. El COPOM revisó su actitud en una sesión extraordinaria el 14 de octubre, con una contundente suba de 3 puntos porcentuales, que fue reforzada con subas ulteriores en noviembre (a 22%), diciembre (a 25%) y enero de 2003, al cierre de este Informe, que dejó la tasa de referencia en 25,5%, la más alta desde mayo de 1999. Aunque comenzó a tener un rol central en la escena macroeconómica brasileña con la instauración del esquema de *inflation targeting* en 1999, el COPOM sesiona mensualmente desde mediados de 1996, alrededor del día 20 de cada mes, bajo la presidencia del titular del Banco Central. La del 14 de octubre fue la tercera reunión extraordinaria de su historia, precedida por las de octubre de 1997 y septiembre de 1998.

^d Variación entre niveles desestacionalizados, en base a datos del *Boletín Estadístico* del Banco Central de Brasil.

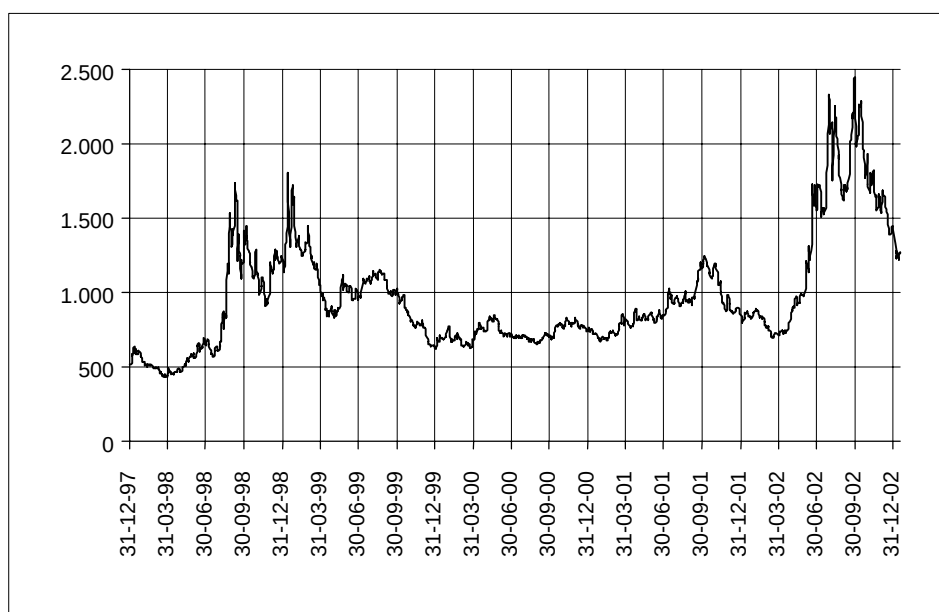
Este movimiento repercutió inevitablemente en la cotización de la moneda brasileña, cuya depreciación impactó sobre el sector real, tanto por la vía de una aceleración importante de la inflación como por el aumento del costo del crédito. Junto con éste, hubo otros factores que complicaron a la actividad económica. Uno de ellos fue el escaso dinamismo de las naciones desarrolladas -la suma de las áreas TLCAN, Unión Europea (UE), Japón, China y Corea congregan cerca del 60% de las ventas externas brasileñas-, que tuvo también su correlato en una desfavorable evolución de los precios de exportación.

El último de los determinantes económicos que pueden mencionarse es la fortísima retracción de la demanda desde Argentina -hasta 2001, el segundo mayor socio comercial de Brasil-, cuyas compras cayeron cerca de 60%, muy en línea con la evolución de las importaciones totales de ese país.

De todas maneras, al repasar los cuadros macroeconómicos completos, se observa con bastante claridad una serie de patrones comunes durante el lapso que comienza a finales de 2001 y termina con el año siguiente. En primer lugar, en los cuatro países miembros del MERCOSUR se observa un deterioro importante en el ingreso de capitales. Mientras el balance agregado de las cuatro Cuentas Capital y Financiera arrojaba en

2000 un saldo positivo de US\$ 35,5 miles de millones, el año 2002 cerró con un "rojo" de casi US\$ 7,4 miles de millones. Ello, pese a que en aquel período hubo devoluciones netas al FMI y a otras instituciones que habían dado financiamiento excepcional por algo más de US\$ 9.000 millones,⁹ mientras que en el último año ese flujo generó un ingreso neto por algo más de US\$ 14.000 millones.¹⁰ Respecto a 2001 el deterioro del balance conjunto fue de unos US\$ 27.000 millones.¹¹

RIESGO SOBERANO DE BRASIL
Spread del EMBI+ Brasil en puntos básicos



Fuente: J.P. Morgan.

Una de las consecuencias más importantes de esta presión sobre el balance de pagos fue la fuerte depreciación nominal y real que sufrieron las cuatro monedas de la subregión. De hecho, como ya se ha señalado más arriba, dos de los cuatro países de la zona (Argentina y Uruguay) vieron quebrar su anterior régimen cambiario, dada la presión hacia la salida de capitales.

El caso más espectacular claramente es el de Argentina que tras la salida de la Convertibilidad -oficialmente declarada los primeros días de 2002- y un fallido intento de establecer un sistema cambiario dual, tuvo un *rush* de seis meses en que su tipo de cambio nominal se incrementó hasta en un 300%, aproximadamente, aunque llegado fin de año tal aumento era de 249% y con una tendencia a la baja en la cotización de la divisa. Frente al real brasileño, el dólar se incrementó en un 54% entre diciembre de 2001 y el mismo mes de 2002, aunque el alza más fuerte ocurrió durante el tercer trimestre del año. Uruguay salió de su esquema de bandas deslizantes durante el mes de julio y totalizó entre puntas un incremento de su tipo de cambio

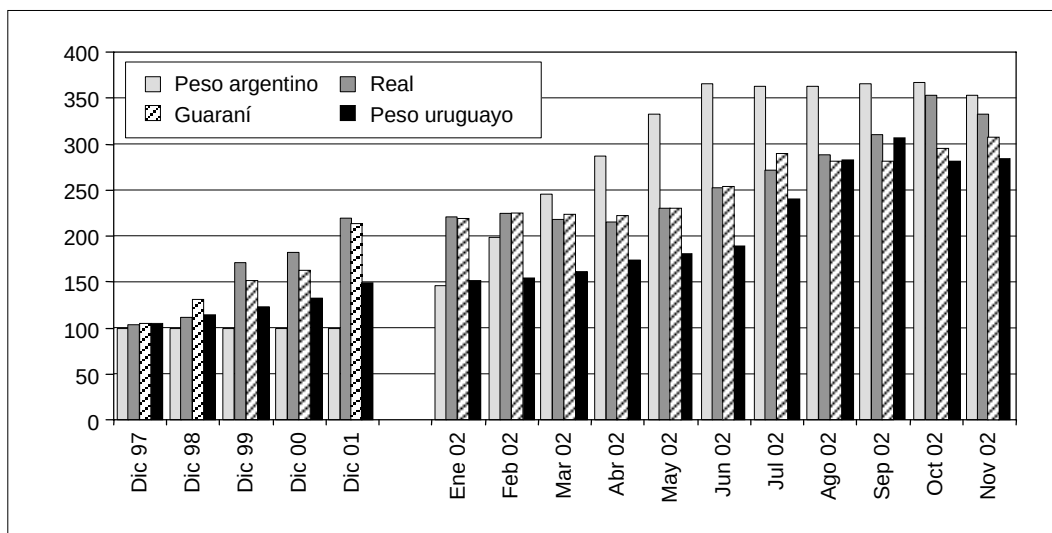
⁹ La excelente *performance* de la economía brasileña en aquel momento le permitió a esa nación devolver buena parte del paquete de ayuda excepcional que había recibido el año anterior, tras la devaluación del real.

¹⁰ Todas las cifras mencionadas en este pasaje fueron extraídas del *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2002* de la CEPAL. Las correspondientes al año 2002 son preliminares.

¹¹ Se pasó de un saldo positivo de US\$ 19,8 miles de millones a uno negativo de US\$ 7,4 miles de millones. Incluye los flujos por financiamiento del FMI y otros de carácter excepcional. De no considerarlos, el deterioro habría sido algo inferior, del orden de los US\$ 25,2 mil millones.

de aproximadamente 95%. El menor incremento se observó en Paraguay, donde la cotización de la divisa aumentó en un 43%.¹²

TIPO DE CAMBIO NOMINAL Índices 1997=100



Fuente: Banco Central de la República Argentina e IPEADData.

Estos movimientos implicaron una aceleración inflacionaria en los cuatro países, así como un reajuste de precios relativos a favor de los bienes transables. En cada una de las economías de la subregión tanto la canasta mayorista como la del consumidor observaron una importante aceleración en el aumento de sus precios.¹³ Mientras que los precios minoristas se movieron a lo largo del año en un rango que fue del 41% en Argentina y 12% en Brasil, los índices mayoristas lo hicieron entre 118% (Argentina) y 33% (Paraguay).

Pese a esta amplitud de los rangos, el origen devaluatorio del movimiento de precios se observa claramente al advertir que en los cuatro países del MERCOSUR, la magnitud de la inflación mayorista fue entre dos veces y media y tres veces la de la minorista.¹⁴ En líneas generales, estas aceleraciones inflacionarias respondieron al impacto de la depreciación de la moneda nacional, más que a una dinámica endógena originada en emisión monetaria o en presión de demanda.

De este modo, lo ocurrido durante el período referido puede definirse como un reajuste de los niveles de precios a las nuevas paridades, distinto de los históricos episodios de espiral inflacionaria. La incógnita en este sentido, de todos modos, aparece en Brasil, donde la vinculación entre devaluación y peso de los servicios de su deuda pública está amenazando el aislamiento entre cuadro fiscal y política monetaria y podría terminar por "endogeneizar" la oferta de dinero, amenazando la estabilidad de precios.

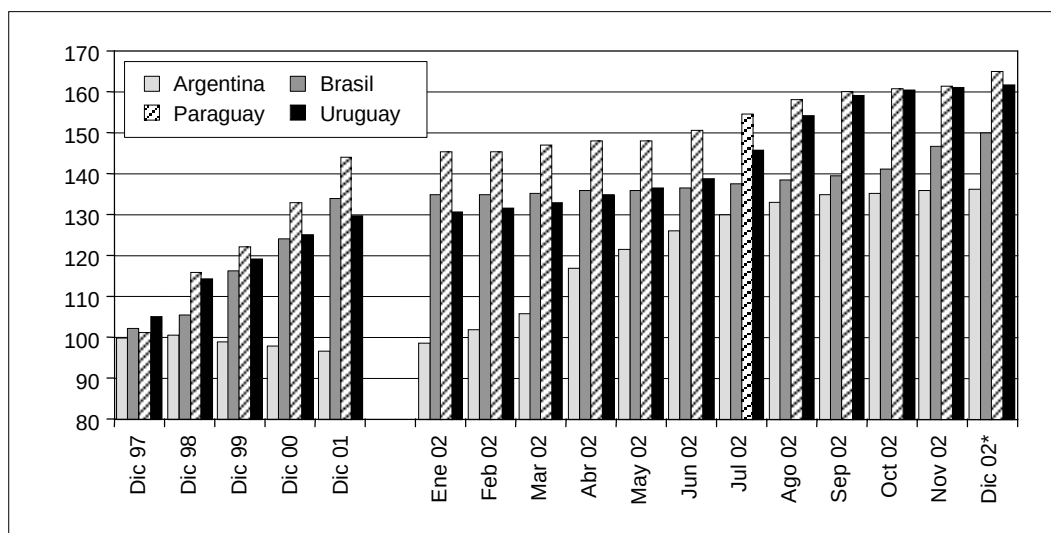
¹² Medidas en términos de las respectivas monedas locales, los movimientos entre diciembre de 2001 y el final de 2002 implicaron caídas de valor -depreciaciones- de 71% para el peso argentino, 35% en el real, 30% para el guaraní y 48% para el peso uruguayo, aproximadamente.

¹³ En el caso argentino, el movimiento alcista generado por la devaluación del peso sucedió a un año de deflación mayorista y a tres años consecutivos de contracción de los precios al consumidor.

¹⁴ El ratio Inflación mayorista / Inflación minorista fue de 2,9 en Argentina, 2,8 en Brasil, 2,6 en Uruguay y 2,4 en Paraguay.

INDICES DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

1997=100



Nota: * Datos estimados para Uruguay y Paraguay.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC, IPEADData y CEPAL.

Paraguay: Factores internos de la recesión

La economía paraguaya atravesó en 2002 la tercera disminución de su actividad económica en los últimos cinco años. En este caso, la baja del PIB rondaría el 2,6%,^a superando largamente la magnitud de las ocurridas en 1998 y 2000, ambas con una variación negativa de 0,4%. Si bien la mayor intensidad de la recesión puede explicarse en buena medida por la profundidad de la crisis subregional -dada la muy alta vinculación con sus socios y vecinos-, especialmente en los países del Plata, también jugaron su rol ciertos factores internos. En tal sentido, junto con la retracción de la demanda externa -por ejemplo, no sólo en materia de mercancías, sino también en los ingresos por turismo desde Argentina - e interna, también la disminución de la actividad respondió a factores de oferta y otros de carácter institucional.

En este orden de cosas se destaca en primer lugar el impacto de las adversas condiciones climáticas que impusieron una severa retracción a diversas producciones agrícolas de importancia central en el perfil productivo paraguayo. Una sequía en los primeros meses de 2002 y un exceso de lluvias posterior tuvieron como resultado una importante baja en los rendimientos junto con una menor superficie cosechada. El caso más notorio es el de la producción de algodón, cuyo volumen fue la mitad del promedio cosechado en las últimas seis campañas.

También las causas naturales resintieron las cosechas de maíz y soja. Aquella bajó aproximadamente en 8% respecto al año inmediato anterior por una importante reducción en el área cosechada, mientras que esta última contrajo su producido en 6% por el fuerte descenso en la productividad por hectárea. Sobre el final del año se produjo una reaparición de casos de aftosa que motivaron ciertas disputas comerciales con países vecinos y también impusieron un freno a la actividad frigorífica.

Asimismo, la decisión parlamentaria de postergar sin plazo la privatización fue una de las causas -junto con el naufragio de una ley de reformas tributarias y bancarias- que impidió a Paraguay materializar un acuerdo *stand-by* con el FMI, por el que recibiría desembolsos por unos US\$ 200 millones. Ello también puede considerarse como factor recesivo, tanto por resultar en un desincentivo a la inversión privada -en la medida en que un acuerdo con el organismo internacional habría mejorado la estabilidad macro-, como por su efecto negativo sobre el financiamiento público.

El tercer elemento que puede incluirse entre los agentes domésticos que confluyeron con los externos para causar la recesión paraguaya en 2002, fue la decisión del Banco Central de evitar oscilaciones de magnitud en el valor del guaraní. Si bien las presiones depreciatorias -generadas inicialmente por la controversia alrededor de COPACO, y más tarde por la situación en Brasil- fueron insostenibles y el tipo de cambio nominal aumentó en más de 50% a lo largo del año, durante buena parte del año las autoridades monetarias intentaron sostener el valor de la moneda local. De hecho, el guaraní se apreció -tanto en términos nominales como reales- respecto al peso argentino y al peso uruguayo.

Además, en el intento de contener la salida de la moneda local y la inflación, se mantuvo una política monetaria dura, donde la tasa de crecimiento interanual de la base monetaria se mantuvo por debajo del 5% hasta octubre, llegando en noviembre a 9%. Ambas decisiones de política privilegiaron el objetivo de la estabilidad monetaria (cambiaria, inflacionaria) por sobre sus costos contractivos para la actividad.

Así, junto con el dificultoso entorno subregional que tuvo que enfrentar Paraguay durante 2002, la confluencia de condimentos internos de orígenes tan diversos como las adversidades naturales, las dificultades políticas -en la proximidad de elecciones presidenciales- y las elecciones de política monetaria, terminaron por configurar la más importante recesión para esta economía en su historia reciente.

^a Según estimaciones preliminares no oficiales.

Como se ha visto, pese a la aceleración de precios en los cuatro países de la zona, ella no alcanzó a mantener el ritmo de los respectivos tipos de cambio nominal, por lo que hubo un abaratamiento generalizado en dólares de los productos de la subregión, o, dicho de un modo más ortodoxo, se produjo un aumento generalizado del tipo de cambio real en la zona. En tal sentido, 2002 sumó a Argentina a la tendencia a la devaluación real que se inició en 1998 con Paraguay y siguió al año siguiente en Brasil.

Claro que el modo explosivo en que se movió el peso argentino tras la ruptura de la Convertibilidad -junto con el relativo buen comportamiento de la inflación, con un *pass through* inferior al de cualquier expectativa previa- hizo que ese país recuperara buena parte del "terreno perdido" en términos de competitividad en los últimos años. Tanto es así que el peso argentino no sólo ha sido la moneda más depreciada en términos reales dentro del MERCOSUR en 2002 respecto a 2001, sino que sigue siendo la primera en ese *ranking* aún tomando el lapso transcurrido desde 1998.

TIPOS DE CAMBIO REAL ENTRE LOS PAISES DEL MERCOSUR

Variación del tipo de cambio real* de la moneda del país A respecto de la del país B, en %

2002/2001

	País B			
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
País A	Argentina	113,4	78,5	81,6
	Brasil	-53,1	-9,4	-15,9
	Paraguay	-44,0	10,4	-6,6
	Uruguay	-44,9	19,0	7,6

2002/1998

	País B			
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
País A	Argentina	33,6	53,7	70,5
	Brasil	-25,2	24,8	26,7
	Paraguay	-34,9	-19,9	2,2
	Uruguay	-41,3	-21,1	-1,4

Nota: * Variaciones entre promedios anuales. Deflactado por IPC.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC, Banco Central de la República Argentina e IPEADData.

Una vez que se ha relevado que el pasado reciente del MERCOSUR se ha caracterizado por una importante salida de capitales y una consecuente depreciación de los distintos tipos de cambio, tanto en términos nominales como en términos reales, no es sorpresivo que el cuadro externo se complete con una fuerte tendencia al superávit en las Cuentas Corrientes de la balanza de pagos, así como con caídas en los niveles de Reservas Internacionales. Por primera vez desde finales de los años ochenta la cuenta corriente agregada de los países miembros del área económica integrada resultó positiva (en unos US\$ 700 millones),¹⁵ aun cuando su principal economía observó un déficit del orden de los US\$ 8,6 miles de millones, más que compensado por el impresionante superávit argentino.

Dicho resultado contrasta no sólo con la cifra de 1998, deficitaria en casi US\$ 50.000 millones, sino que también marca una fuerte reversión respecto de lo ocurrido apenas en 2001, cuando el saldo "rojo" rondó los US\$ 28.000 millones.

De todos modos, este resultado corriente conjunto no alcanzó a cubrir el flujo saliente de capitales, por lo que el total de activos de reserva internacional observó en 2002 una disminución neta de US\$ 6.700 millones, que se suma a la pérdida de US\$ 8.500 millones en el año inmediato anterior.

En relación con la evolución de la cuenta corriente en 2002, debe decirse que aunque en todos los países de la subregión hubo un fuerte movimiento hacia el superávit, cabe hacer aquí -aunque será desarrollada con más detalle en la próxima sección- una distinción importante, particularmente entre las dos mayores economías del MERCOSUR. Tanto Argentina como Brasil mostraron, a lo largo del año fuertes balances

¹⁵ Cifras extraídas de CEPAL [2002].

comerciales positivos, que resultaron de un cúmulo de factores entre los que se encuentra, en ambos países, la ya señalada depreciación real de sus monedas. No obstante, la diferenciación surge en el comportamiento de las exportaciones, ya que mientras que en Brasil las mismas reaccionaron en un plazo corto respecto del movimiento de precios relativos inducido por la caída del real,¹⁶ las ventas externas argentinas marcaron una retracción interanual del orden del 6% en los 10 primeros meses de 2002.

A pesar del crítico contexto, en general los sectores públicos lograron mantener resultados fiscales aceptables. En alguna medida, ello fue el resultado de la conjunción del resurgimiento de la inflación en contextos que venían siendo recesivos, ya que el incremento de precios contribuyó a compensar el efecto de la contracción (o desaceleración) económica sobre los ingresos, al tiempo que el bajo nivel de actividad -con desempleo creciente- sirvió para contener o al menos acotar las presiones hacia la suba del gasto. De todos modos, tanto en Argentina como en Brasil también se apeló a incrementar la presión tributaria.

En aquel país esa presión se cristalizó mediante una fuerte imposición a las exportaciones -que si bien fue generalizada, pesó principalmente sobre productos primarios-, mientras que en el segundo a través de mejoras en los mecanismos de recaudación y de nuevos gravámenes a los fondos de pensiones y a los combustibles. Obviamente, los relativamente buenos resultados de las cuentas fiscales argentinas no hubieran sido tales si durante todo 2002 no se hubieran dejado de pagar los intereses de la deuda pública.¹⁷

Uruguay: La corrida bancaria desencadena la crisis

El martes 30 de julio de 2002 las autoridades monetarias de Uruguay establecieron un feriado bancario de cuatro días. Un mes antes habían salido del esquema cambiario de bandas deslizantes instaurado años atrás, para ingresar en uno de tipo de cambio flotante. Casi inmediatamente el precio del dólar en pesos uruguayos se incrementó 30% y siguió creciendo en los meses siguientes hasta llegar a una suba del 50%, aproximadamente. Estos episodios resultaban en la culminación de una corrida bancaria y cambiaria de grandes proporciones que se había iniciado con el año, como coletazo de la crisis similar que sufrió Argentina durante el segundo semestre del año anterior y que culminó con una congelación masiva de depósitos y la salida del sistema de Convertibilidad.

La salida de depósitos bancarios fue verdaderamente cuantiosa. En los seis meses previos al feriado bancario salieron del sistema el 42% de los depósitos en moneda extranjera y el 12% de los depósitos en moneda local.^a De estos últimos, la fracción en cabeza de no residentes -mayoritariamente argentinos- se contrajo 60% respecto de su *stock* al 31 de enero. En conjunto, los depósitos del sistema financiero uruguayo pasaron en sólo seis meses de 15 a US\$ 8,6 miles de millones.^b

Asimismo, esta evolución tuvo su correlato en el balance de pagos, que mostró una salida neta de capitales de cartera por parte del sector privado por US\$ 2,9 miles de millones -la cuarta parte del PIB uruguayo en 2002-, sólo en el primer semestre, cuando apenas había totalizado US\$ 200 millones en

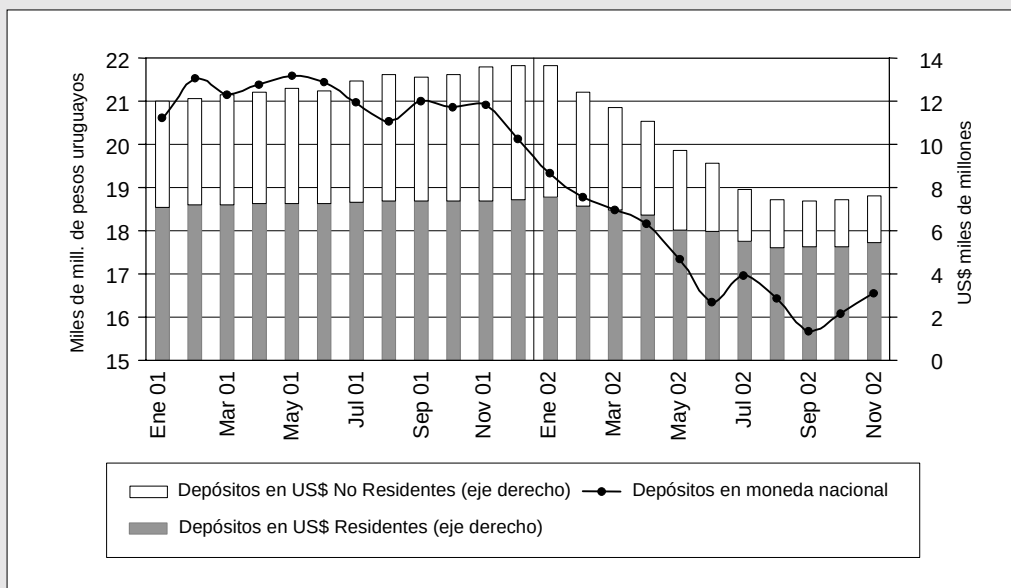
¹⁶ En el período julio-noviembre de 2002 las ventas externas brasileñas superaron a las del mismo lapso del año anterior en 21%. En los cuatro meses previos a julio de 2002 el tipo de cambio real brasileño había aumentado 24% respecto de EE.UU.

¹⁷ Durante 2002, el Estado argentino dejó de pagar tanto amortizaciones como intereses de su deuda en bonos y préstamos garantizados. Sólo se mencionan aquí los intereses ya que, de los pagos de servicios de deuda, sólo ellos se computan en el déficit fiscal. Según datos oficiales al 30 de junio de 2002, el importe por moras ascendía a US\$ 7.463 millones, de los cuales US\$ 5.236 millones correspondía al principal y US\$ 2.227 correspondía a intereses. Esta última cifra -representativa de sólo 6 meses de atrasos, ya que el *default* comenzó con el año- equivale aproximadamente a 2,2 puntos del producto, cuando para todo 2002 el déficit representó 1,8% del total del PIB.

todo 2001.^c Una cuenta corriente prácticamente neutra y la ayuda de los préstamos de organismos internacionales tomados por el gobierno hicieron que la caída de Reservas se limitara a US\$ 1,6 miles de millones, algo más de la mitad de las existentes a fines de 2001. Fue en ese punto en el que se liberó el tipo de cambio, aunque la evidencia desmiente que se tratara estrictamente de un *stop loss*. Entre el 30 de junio y el 15 de agosto -en el punto álgido de la crisis-, las reservas bajarían otros US\$ 900 millones, quedando en un nivel crítico cercano a los US\$ 550 millones.

DEPOSITOS BANCARIOS EN URUGUAY SALDOS A FIN DE MES

En miles de millones de pesos uruguayos y US\$ miles de millones



Fuente: Banco Central del Uruguay.

Ello fue así debido a que aún persistía la corrida contra los bancos, especialmente contra sus acreencias (depósitos) en dólares, de modo que la demanda por reservas continuaba. Tanto más cuando después de 6 meses y una salida de depósitos de la magnitud señalada más arriba, la capacidad de respuesta individual de muchos bancos estaba virtualmente agotada. Es en ese momento en que se impone el feriado cambiario y -con la asistencia financiera de organismos multilaterales y el Tesoro estadounidense- se implementa un programa fundamentalmente destinado a restablecer la liquidez del sistema, aunque también se definen objetivos de más largo plazo para el saneamiento del mismo.

Dicho programa se basó en tres premisas. Por un lado, preservar la cadena de pagos a través del pleno respaldo a los depósitos transaccionales (en cuenta corriente y cajas de ahorro) en todo el sistema financiero, incluyendo a los bancos con problemas: los estatales Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), y cuatro bancos privados.^d En segundo término, la reestructuración general de los bancos estatales, incluyendo la prórroga de sus depósitos a plazo en dólares. Finalmente, se encararía también la resolución del problema de los bancos suspendidos, que no seguirían operando tras la reapertura del sistema.

En concreto, los dos pilares de la acción gubernamental fueron la obtención de un paquete de asistencia por US\$ 1.500 millones para dotar de liquidez al conjunto de las entidades; y la aprobación parlamentaria -ocurrida el 4 de agosto, un día antes de la reapertura de los bancos- de una ley que creó el Fondo de

Estabilidad del Sistema Bancario (FESB). Además de asignar los fondos frescos provenientes de los organismos -disponibles inmediatamente gracias a un crédito puente del Tesoro estadounidense- al flamante Fondo, dicha ley estableció el diferimiento de los depósitos a plazo en dólares^e por parte de los bancos estatales en dificultades. De este modo, el financiamiento externo fue utilizado principalmente para respaldar los depósitos transaccionales en los dos bancos estatales y los cuatro privados con problemas -que continuaban suspendidos-, así como para restablecer la confianza en el conjunto del sistema bancario.

En el corto plazo el objetivo de detener la corrida y restablecer la confianza fue conseguido, ya que los depósitos se estabilizaron en septiembre y comenzaron un leve movimiento ascendente en los meses ulteriores.^f Asimismo, también se ha verificado en el último trimestre una marcada estabilidad del tipo de cambio en niveles incluso algo inferiores a los máximos alcanzados en septiembre de 2002. Dentro de las cuestiones específicamente bancarias, uno de los interrogantes que ha dejado el desarrollo comentado se refiere al futuro de las entidades bancarias suspendidas, para las que se estarían analizando alternativas tales como recapitalización por accionistas y/o acreedores (inclusive depositantes), ventas del paquete accionario, fusiones o una eventual liquidación de las mismas.

Desde una perspectiva más amplia, la consolidación de la solvencia del sistema financiero uruguayo dependerá de un conjunto de factores entre los que se cuenta la redefinición de su vinculación con los flujos de capitales desde y hacia Argentina -el tradicional proveedor de financiamiento a Uruguay-, el restablecimiento de un esquema cambiario previsible, el avance genuino en las reformas comprometidas con los organismos internacionales hacia el saneamiento de la banca pública y, fundamentalmente, la recuperación de la actividad de una economía que probablemente concrete en 2003 un lustro completo de recesión económica.

^a Al 31 de enero de 2002, el segmento en dólares constituía el 91% del total de depósitos del sistema financiero.

^b Estos dos montos incluyen los depósitos en pesos uruguayos convertidos según las cotizaciones respectivas del dólar el 31 de enero y el 31 de julio. Por ello, debe aclararse que de esa diferencia de US\$ 6,4 miles de millones, unos US\$ 0,5 miles de millones no corresponden a salidas del sistema, sino al efecto de la depreciación del peso ocurrido entre las fechas señaladas.

^c Las cifras aquí consignadas como flujos de capitales del sector privado incluyen el ítem "Errores y Omisiones", que normalmente da cuenta de los movimientos de capitales no registrados.

^d Unos días antes del feriado cambiario, el Banco Central suspendió las actividades del Banco de Montevideo, tanto por problemas de insolvencia como por sospecha de maniobras fraudulentas. Con la instauración del feriado se suspendieron adicionalmente las actividades del Banco La Caja Obrera, el Banco Comercial y el Banco de Crédito.

^e Para dichos depósitos se estableció una tasa superior a la del mercado, al tiempo que se implementó la titulización de dichos depósitos mediante Certificados de Depósito, negociables y que pueden utilizarse para el pago de préstamos con los propios bancos estatales, de modo que se genera un mercado secundario para estos documentos.

^f Entre septiembre y noviembre -último mes para el que se dispone de información oficial- se observaba un crecimiento de 5,6% entre los depósitos en pesos y un 3,1% entre los nominados en moneda extranjera.

En tal sentido, si bien efectivamente en la coyuntura se observaron resultados relativamente benignos en las finanzas públicas, para todos los países de la subregión se incrementó dramáticamente el peso de la deuda pública, en la medida en que buena parte de ella está denominada en dólares o -como en el caso de Brasil- tiene cláusulas de ajuste según la cotización de la moneda estadounidense. Si bien en los cuatro países el valor en dólares de la deuda pública se redujo, por efecto de la parte en moneda local, el peso de la misma frente al producto se ha incrementado a lo largo de los últimos dos años, en el agregado MERCOSUR, a razón de unos 7,5 puntos del PIB por año, pasando de 35% a 50%, entre 2000 y 2002.

En línea con las perspectivas para la economía global no se asoman como particularmente optimistas, tampoco en la subregión del MERCOSUR, aunque de no mediar sorpresas desagradables es altamente posible que se vuelva a la senda del -muy moderado- crecimiento. De hecho, tanto en Brasil como en Argentina la evolución en el segundo semestre de 2002 de las distintas variables de actividad (incluyendo al producto) mostraron sendas ascendentes.

En tal sentido, jugarían a favor la mejor situación de competitividad tras las depreciaciones de 2002 y una demanda externa que se va recuperando. Una expresión de tal recuperación incluye a los precios de las *commodities*¹⁸ primarias, de gran importancia en las exportaciones de la zona. Para los dos países del MERCOSUR que sufrieron *shocks* importantes sobre sus sistemas financieros (Argentina y Uruguay), también contribuirían a la suba de la actividad cierta normalización de los mismos, que ya comenzó a vislumbrarse en los últimos meses de 2002, con una recuperación de la confianza en las entidades bancarias, revelada en una regeneración de depósitos.

Sin embargo, no son menores los factores que introducen incertidumbre para terminar de configurar un escenario de crecimiento en la subregión. En primer término, los dos socios mayores del MERCOSUR transitan momentos políticos que, aunque bien distintos entre sí, mantienen incógnitas abiertas respecto de los caminos que encararán en materia de política económica. Por otra parte, así como en el aspecto real el contexto mundial ofrece previsiones que juegan a favor de una recuperación en las economías socias, todo indica que el mercado financiero internacional continuará siendo muy poco propicio en el corto y mediano plazo, al menos para esta subregión.

Es en ese marco, y de acuerdo a lo que surge de las proyecciones privadas, la subregión en su conjunto mostraría en 2003 un crecimiento del producto del orden del 1,6%, con la característica novedosa -respecto del pasado reciente- de una menor dispersión entre los desempeños de los cuatro miembros del MERCOSUR.

La evolución de la IED en el MERCOSUR

Las condiciones de alta incertidumbre en que se desarrolló la actividad económica, así como la finalización de la fase de alta intensidad en el proceso de privatizaciones llevado adelante en la subregión durante los años noventa -inicialmente en Argentina y más tarde en Brasil- implicaron una nueva e importante reducción de la IED durante 2002. Así, el monto de IED neta rondó en ese año la cifra de US\$ 15,1 miles de millones, poco más de la mitad de los US\$ 28,7 miles de millones registrados en el año anterior.^a

INVERSION EXTRANJERA DIRECTA NETA *

	1999	2000	2001	2002
Argentina **	22.633	10.654	3.304	1.500
Brasil	26.888	30.498	24.894	13.402
Paraguay	89	74	152	74
Uruguay	238	274	319	168
TOTAL	49.848	41.500	28.669	15.144

Notas: (*) Corresponde a la inversión directa en la economía declarante, deducida la inversión directa de residentes de esa economía en el exterior. Incluye la reinversión de utilidades.

(**) La partida de 1999 incluye el valor de la inversión de REPSOL en YPF. Parte de la misma corresponde a compra de acciones a no residentes que estaban computadas como Inversión de Cartera.

Fuente: CEPAL.

¹⁸ El FMI proyecta en 2003 una suba cercana al 6% para los insumos primarios excluyendo combustibles en su *World Economic Outlook* de septiembre de 2002.

En rigor, el único país que mantuvo un monto relevante de IED fue Brasil, que da cuenta de casi nueve de cada diez dólares que llegaron por ese concepto al MERCOSUR. Dentro de la cuenta capital y financiera de ese país, este ítem fue el único que arrojó un saldo positivo, si no se incluye el financiamiento excepcional otorgado por el FMI y otros organismos internacionales. De hecho, el monto neto ingresado a Brasil por IED es el más bajo desde 1996, cuando se comenzó con la etapa sustancial de las privatizaciones.

Por su parte, la retracción en Argentina no tuvo una magnitud tan significativa, en la medida en que ya la evolución del flujo inversor se vio fuertemente deteriorado a partir de 1999, tras la cuantiosa operación de compra global de la principal empresa petrolera del país. El monto ingresado en 2002 -que representa una quinceava parte del verificado tres años atrás- sólo puede atribuirse a la continuidad de algunos proyectos iniciados previamente. Si bien, durante ese año, la fuerte devaluación dejó a una parte significativa de los activos productivos y de los costos argentinos en valores muy bajos para los parámetros internacionales, con lo que podrían configurar una oportunidad de negocios para empresarios foráneos, la indefinición en varios aspectos centrales del cuadro macroeconómico, así como la depresión del mercado interno, hicieron que -en el mejor de los casos- fuera demasiado temprano para encarar operaciones de compra o de instalación de nuevas firmas.

En Paraguay, a las condiciones ya muy delicadas emergentes del entorno subregional, se sumó la extensa dilación -que terminó en suspensión- en la privatización de la empresa telefónica estatal, que por otra parte había sido comprometida en el programa de asistencia del FMI con este país.

De este modo, 2002 presentó muy adversas condiciones para la aparición de emprendimientos productivos, tanto de origen extranjero como doméstico. En tal sentido, una evolución favorable del escenario macro podría comenzar a revertir este cuadro, sobre todo, tras el fuerte cambio de precios relativos que tuvo lugar en toda el área.

^a Los datos aquí consignados corresponden al *Balance preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2002*, de la CEPAL.

C. Evolución del comercio exterior del bloque

La evolución de los flujos comerciales en la subregión del MERCOSUR fue el reflejo del contexto de estancamiento de la actividad en el que ella se desenvolvió. Así, el año 2002 profundizó la tendencia oscilante iniciada en 1999, luego de que un año antes se truncara la trayectoria ascendente que hasta entonces habían tenido los años noventa. Acaso la característica más saliente del comercio en la subregión en 2002 fue la fuerte reducción en el comercio intrazona, cuyo monto cayó en más de un tercio respecto del observado en 2001,¹⁹ completando lo que viene siendo un verdadero ciclo adverso para el intercambio de mercancías dentro del espacio económico integrado: en 2002 fue tan sólo un 55% de su valor de dos años atrás.

El comercio con extrazona también se contrajo aunque a una tasa mucho menor, de casi 10%, empujado por la caída de las importaciones que superó largamente la suba de las exportaciones. Desde la existencia

¹⁹ Al cierre de este informe se contaba con datos completos de los primeros 10 meses de 2002. Es sobre la base de los mismos -y su comparación con análogo lapso de 2001- que se comenta la evolución en ese año.

del MERCOSUR es la tercera vez que en un año completo se reduce el intercambio de mercancías con el resto del mundo.

En 2002 perdió importancia relativa el comercio entre los países miembros, algo que ya había ocurrido en 1999 y 2001. En los tres casos, ello se dio en el marco de caída de actividad e incremento generalizado de los tipos reales de cambio. En esta última oportunidad, la brecha entre las variaciones del comercio intra y extrazona fue la más amplia (-10% y -36%, respectivamente), lo que posiblemente sea fruto de una recesión más grande y de que la depreciación real alcanzó ahora a las cuatro economías de la subregión, cuando en los dos años antes mencionados sólo hubo ocurrido en Brasil -con su gran peso, obviamente- y Paraguay.

COMERCIO DEL MERCOSUR
En US\$ millones

	Totales Anuales			Enero-Octubre		
	2000	2001	Var. en %	2001	2002	Var. en %
<i>Exportaciones Totales</i>	84.590	87.881	3,9	74.536	73.445	-1,5
- Intrazona	17.722	15.171	-14,4	13.215	8.418	-36,3
- Extrazona	66.868	72.709	8,7	61.321	65.028	6,0
<i>Importaciones Totales</i>	86.580	80.944	-6,5	70.183	50.139	-28,6
- Intrazona	17.604	15.380	-12,6	13.362	8.539	-36,1
- Extrazona	68.976	65.564	-4,9	56.821	41.600	-26,8
Comercio Total Extrazona	135.844	138.274	1,8	118.142	106.627	-9,7

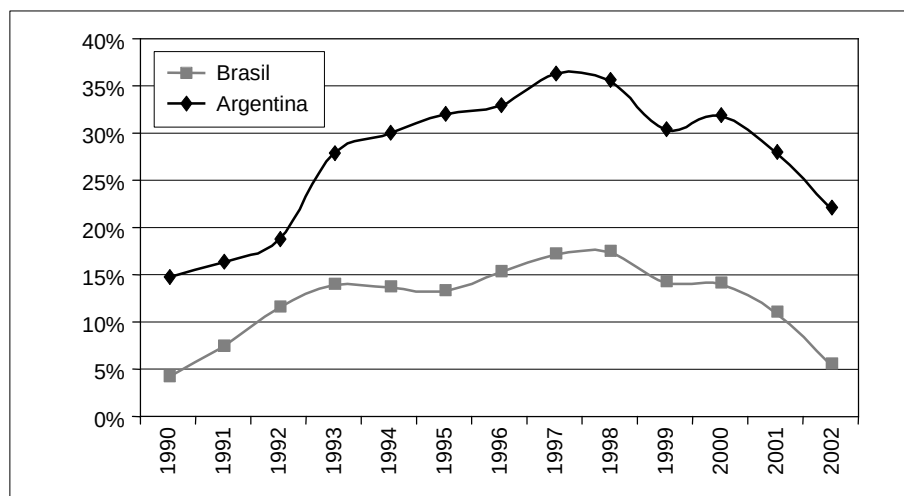
Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC, Secex, SGT 14 del MERCOSUR, INE (Uruguay), Banco Central del Paraguay, Banco Central de Brasil y otros.

Este fenómeno de "desmercosurización" del comercio en los años difíciles comienza a configurar un patrón y, consecuentemente un desafío para los Estados Parte, en la medida en que en tiempos de crisis la atención a la problemática común del proceso de integración se dificulta ya no sólo por la focalización de cada gobierno en las cuestiones nacionales internas, sino también porque resulta económicamente menos relevante.

Otra característica que surge de la evolución comercial en la subregión es la creciente diferenciación respecto de la dinámica del comercio mundial en los últimos años, que parece haberse iniciado con la ruptura de la fase de crecimiento sostenido en 1999. En los últimos dos años este fenómeno resulta particularmente evidente ya que las variaciones anuales del comercio de la zona con el resto del mundo y el comercio total mundial muestran signos opuestos. Esta divergencia parece explicarse justamente a partir de la profundización de las crisis provocadas por *shocks* financieros externos, que van desvinculando las trayectorias de la actividad económica en el mundo desarrollado y en las economías emergentes en crisis. Es así como, en un año en que el mundo en su conjunto creció un poco más rápido que en el año anterior, esta subregión pasó del estancamiento a la recesión.

PARTICIPACION DEL MERCOSUR EN LAS EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES SOCIOS DEL BLOQUE

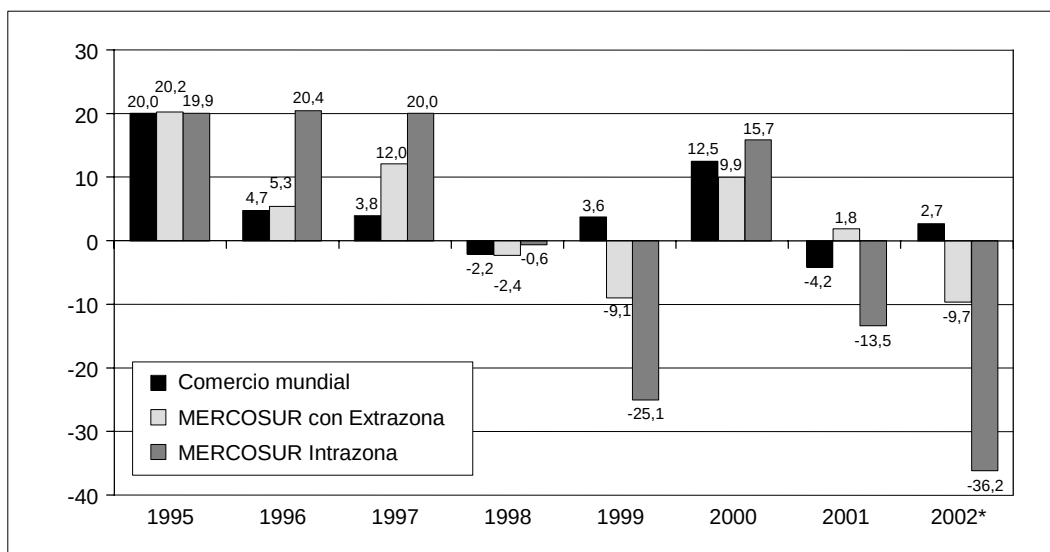
Exportaciones al MERCOSUR / Exportaciones al Mundo, en %



Fuente: INDEC y Secex.

COMERCIO MUNDIAL Y DEL MERCOSUR

Tasas de Variación anual, en %



Fuente: FMI, SGT N° 14, INDEC y otros.

Respecto del balance del intercambio de mercancías entre el MERCOSUR y el resto del mundo, el mismo estuvo signado por la lógica del ajuste externo ya comentado extensamente con anterioridad. Tanto el bajo nivel de la actividad como la suba del tipo de cambio real generaron en 2002 un muy importante superávit. El mismo superaba los US\$ 23.000 millones sólo en los primeros 10 meses del año, lo que implicaba ya una fuerte ampliación de la brecha respecto del año anterior completo, que fue positivo en US\$ 7,1 miles de millones. Una medida más acabada de la magnitud del excedente comercial de la región en 2002 lo da el hecho de que el mismo representó más de un tercio de las exportaciones hacia extrazona en ese período.

EVOLUCION DE LA BALANZA COMERCIAL 2000-2002
POR REGIONES ECONOMICAS
 En US\$ millones

Exportación						
	Datos Anuales			Enero-Octubre		
	2000	2001	Var en %	2001	2002 (2)	Var en %
<i>Total</i>	66.868	72.709	8,7	61.321	65.233	6,4
- UE	19.931	19.954	0,1	17.093	17.390	1,7
- TLCAN	19.707	20.694	5,0	17.132	18.709	9,2
- Chile	4.026	4.310	7,0	3.181	3.310	4,1
- Resto Sudamérica (1)	3.172	3.839	21,0	3.622	3.636	0,4
- China, Japón y Corea	5.460	6.244	14,4	5.459	6.081	11,4
- Resto	14.572	17.669	21,3	14.835	16.107	8,6
Importación						
	Datos Anuales			Enero-Octubre		
	2000	2001	Var en %	2001	2002 (2)	Var en %
<i>Total</i>	68.976	65.564	-4,9	56.821	41.746	-26,5
- UE	20.697	20.154	-2,6	17.460	13.213	-24,3
- TLCAN	21.068	19.508	-7,4	16.868	12.052	-28,6
- Chile	2.557	1.879	-26,5	1.629	1.309	-19,6
- Resto Sudamérica (1)	1.674	1.464	-12,6	1.275	744	-41,7
- China, Japón y Corea	8.105	8.127	0,3	7.063	4.963	-29,7
- Resto	14.875	14.433	-3,0	12.525	9.465	-24,4
Saldo						
	Datos Anuales			Enero-Octubre		
	2000	2001	Diferencia	2001	2002 (2)	Diferencia
<i>Total</i>	-2.108	7.145	9.253	4.500	23.487	18.987
- UE	-766	-200	566	-368	4.177	4.545
- TLCAN	-1.362	1.186	2.548	264	6.657	6.393
- Chile	1.470	2.430	961	1.552	2.001	449
- Resto Sudamérica (1)	1.498	2.375	877	2.347	2.892	545
- China, Japón y Corea	-2.645	-1.883	762	-1.605	1.118	2.722
- Resto	-303	3.236	3.538	2.310	6.643	4.333

Notas: (1) Incluye Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

(2) Valores preliminares.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC, Secex, SGT 14 del MERCOSUR, INE (Uruguay), Banco Central del Paraguay, Banco Central de Brasil y otros.

Si bien el comercio arrojó saldos favorables con todos los grandes bloques económicos con los que el intercambio de la subregión es relevante, es el mundo desarrollado el que explica gran parte de la notoria ampliación del balance agregado. Tal como ocurrió en buena parte del mundo, la economía estadounidense

fue la gran compradora neta durante 2002, por lo que no es de extrañar que el TLCAN sea el bloque con el que el saldo comercial más se ensanchó.

Esa región por sí sola da cuenta de un tercio de la mejora global del superávit externo del MERCOSUR. También fue importante el crecimiento del saldo positivo con la UE y las grandes economías de Oriente. En rigor, en la dinámica de los saldos comerciales con los países desarrollados no sólo pesan factores de demanda -el señalado mayor dinamismo estadounidense respecto de Europa y Asia-, sino también la composición de la oferta.

El MERCOSUR ha mostrado históricamente una suerte de especialización geográfica de sus exportaciones, en la que Brasil se orienta más hacia EE.UU., y el resto de los países -con un perfil exportador más "agointensivo"- lo hace hacia la UE. Eso, junto con el gran peso específico que naturalmente tiene el socio mayor del MERCOSUR, también explica que sea la región de América del Norte la que represente la mayor parte de la ampliación del saldo superavitario.²⁰

En contraposición, las naciones vecinas a la subregión fueron las que menos aportaron al incremento del balance comercial. En los diez primeros meses de 2002 el excedente comercial con el resto de América del Sur fue de US\$ 4,9 miles de millones, "sólo" US\$ 1.000 millones más que el de análogo período de 2001. No obstante, cabe aquí hacer una puntualización en lo que refiere al intercambio con Chile, con el que el MERCOSUR mantiene una preferencia comercial: las importaciones desde ese país cayeron a un ritmo notoriamente inferior a todo el resto de los orígenes,²¹ al tiempo que las exportaciones crecieron a una tasa (de casi 4%) que si bien fue inferior a la de las ventas extrazona totales, fue bastante más alta que la del resto de Sudamérica (0,4%).

La descomposición del excedente del comercio extrarregional en 2002 -siempre considerando cifras de los diez primeros meses-, entre los flujos de exportación e importación muestra que fue la compresión de estos últimos los que resultaron más relevantes. Las compras externas cayeron casi 27% respecto de 2001, con un comportamiento muy similar respecto de los distintos bloques económicos. Las excepciones en tal sentido fueron la de Chile, comentada en el párrafo anterior, y la del resto de América del Sur, cuyo descenso de 42% fue notoriamente mayor que el del resto.

Las exportaciones a extrazona crecieron 6%, un ritmo menor al de los últimos dos años y particularmente escueto si se tiene en cuenta que se dio en un contexto de baja absorción interna y claro mejoramiento de las paridades reales. La apertura de las ventas externas entre destinos reflejó la dinámica observada en el mapa mundial de la actividad, con Asia Oriental como el mercado más expansivo para los productos del MERCOSUR, -particularmente los provenientes de Brasil y Uruguay-, seguido por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La importante ampliación de la brecha comercial se dio en el marco de una evolución mixta -aunque levemente desfavorable en el promedio- para los términos del intercambio, marcando que los impactos cambiarios y la potente incidencia de la recesión interna jugaron un rol más decisivo en los flujos comerciales que los movimientos internacionales de precios. Brasil fue el que sufrió la peor parte en la evolución de los precios internacionales, con una caída de más de 5% en los de sus exportaciones, frente a un retroceso

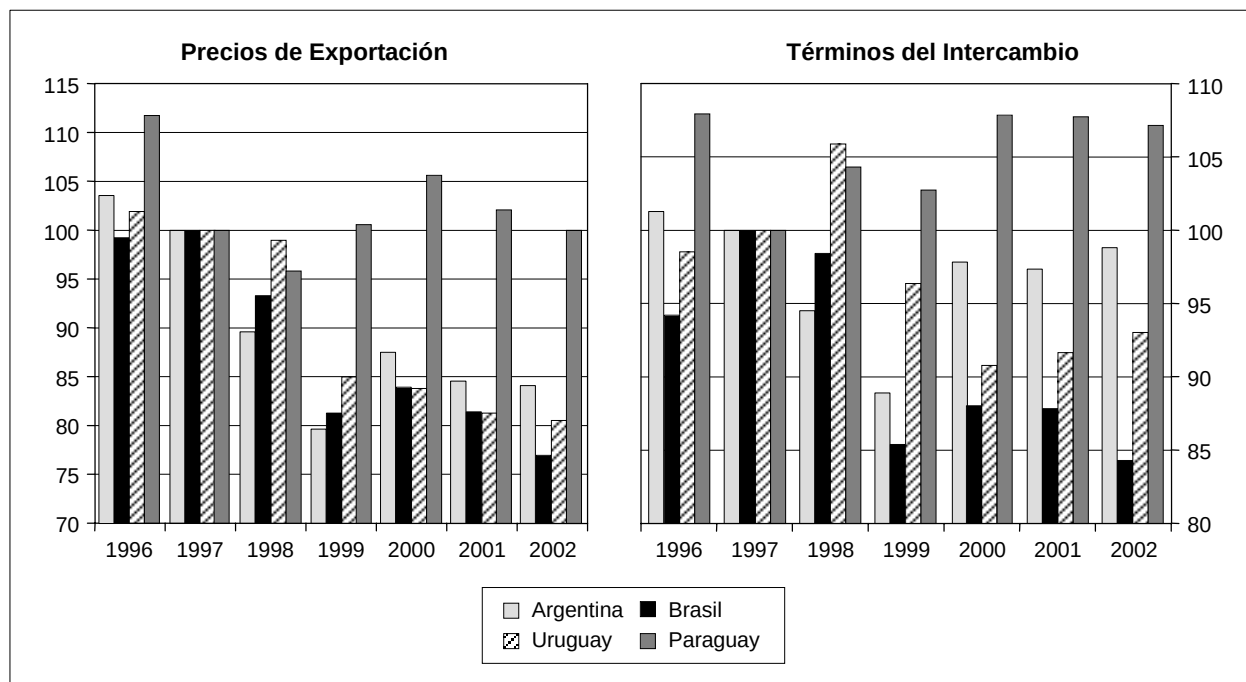
²⁰ No se mencionan aquí las importaciones ya que el MERCOSUR muestra una cierta "paridad" entre las originadas en la UE y en el TLCAN. Del total de las compras extrazona de la subregión en 2002, 32% provienen de aquella y 29% de éste. El rasgo se repite individualmente en tres de los cuatro países. En Argentina las compras al bloque europeo y al TLCAN representan respectivamente el 23% y el 22% del total mundial, en Brasil ambas participaciones rondan 26,5%; y en Paraguay son del 11% y 9%. Uruguay es el que rompe la regla, con 19% y 11%.

²¹ En el lapso enero-octubre de 2002 las compras a Chile cayeron 19,4% frente a análogo período de 2001, mientras que el promedio total desde extrazona lo hizo en 26,5%.

de apenas 1,5% en las importaciones. Fueron los bienes de consumo no durable los que más "castigaron" el perfil exportador brasileño.²²

También Paraguay sufrió un leve descenso en sus términos del intercambio, al tiempo que Argentina y Uruguay se beneficiaron con mejoras del orden del 1,5%, en ambos casos por reducciones de los valores unitarios de importación más fuertes que las de exportación.

PRECIOS DE EXPORTACION Y TERMINOS DEL INTERCAMBIO Indices 1997=100



Fuente: INDEC, Banco Central del Paraguay, Banco Central del Uruguay, IPEADData, CEPAL.

Evolución del comercio por países

Pese a las expectativas que podía generar la fortísima depreciación real del peso para el potencial exportador argentino, 2002 fue un nuevo año de estancamiento -en rigor, de ligera contracción- para las ventas externas de ese país. Aún sin información oficial para el último mes, el monto total del año rondaría los US\$ 25,7 miles de millones -por debajo del techo de US\$ 26,5 miles de millones contra el que la economía viene encuadrándose desde 1997-, lo que configuraría una reducción anual del orden del 3%.

El contexto de alta incertidumbre de todo tipo, pero particularmente para los precios relativos -prevaliente sobre todo en la primera mitad del año-, junto con las dificultades en el sistema bancario, que no se limitaron a la virtual desaparición del crédito, sino que se extendieron a los problemas para la disponibilidad de fondos, estuvieron entre los principales motivos del desempeño señalado. Otro factor de importancia, también

²² Como ejemplo pueden mencionarse las evoluciones negativas en los precios del café y el azúcar, cuyos precios cayeron 12% y 15%, aproximada y respectivamente, en el promedio de 2002 respecto del mismo en 2001.

vinculado a la incertidumbre de precios -incluyendo el del dólar- y las restricciones en el sistema financiero fue la propensión por parte de numerosos productores agropecuarios a mantener altos *stocks* y vender sólo lo necesario para hacerse de su capital de trabajo.

Por otra parte, alguna incidencia contractiva puede atribuirse a la reducción de precios en dólares -en productos diferenciados-, que normalmente surge ante una devaluación de magnitud, como forma de "compartir los beneficios" de la misma entre vendedor local y comprador extranjero. Finalmente, la última de las causas que habría jugado un papel importante en el escaso dinamismo exportador argentino es el incremento de maniobras fraudulentas en la registración de los montos (vía precios o cantidades) despachados, incentivados en la imposición generalizada de impuestos a las exportaciones de considerable magnitud.

Los productos siderúrgicos y los aceites fueron los únicos sectores argentinos que tuvieron un buen desempeño exportador, al tiempo que el automotor, cereales y petróleo se contaron entre los que explicaron gran parte de la caída de las ventas externas. Esta distribución sectorial, asimismo, fue la que configuró la dinámica exportadora entre los diferentes mercados. Mientras que las ventas a los países socios en el MERCOSUR se retrajeron en más de 25%, los envíos al resto del mundo marcaron un crecimiento del orden del 3%, destacándose aquí la expansión hacia la UE, que se movió en torno al 12%.

Pese a la ligera contracción del total de las exportaciones, el saldo comercial de 2002 es récord histórico absoluto, superando los US\$ 16,5 miles de millones²³ -dos tercios del monto exportado en el año-, debido al desplome de las importaciones. En promedio, las compras externas fueron sólo un 40% de su valor del año anterior, aproximadamente; llegando en los meses de marzo y abril a marcar contracciones de hasta el 70%. Los bienes de consumo y de capital fueron los más "castigados", mientras que los bienes intermedios mostraron la caída menos contundente, que rondó el 40%. Mientras gran parte de la reducción estuvo originada en la fortísima reducción de la demanda interna, a ella se sumó un incipiente proceso de sustitución de importaciones derivado del aumento del tipo de cambio real.

En lo que se refiere a Brasil, esta economía registró también un importante aumento de su superávit, que pasó de US\$ 2.640 millones en 2001 a más de US\$ 13.000 millones en 2002. La porción más importante de este cambio le correspondió a las importaciones que se contrajeron en un 15% durante el año. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en Argentina y Uruguay, esta evolución parece responder al cambio en los precios relativos, devenido de la devaluación del real, y a un cambio en la composición de la demanda agregada -en contra de la inversión y a favor de las exportaciones-, más que a la compresión de la actividad en su conjunto. Vale recordar que, a diferencia de los países señalados, Brasil tuvo una leve suba de su producto.

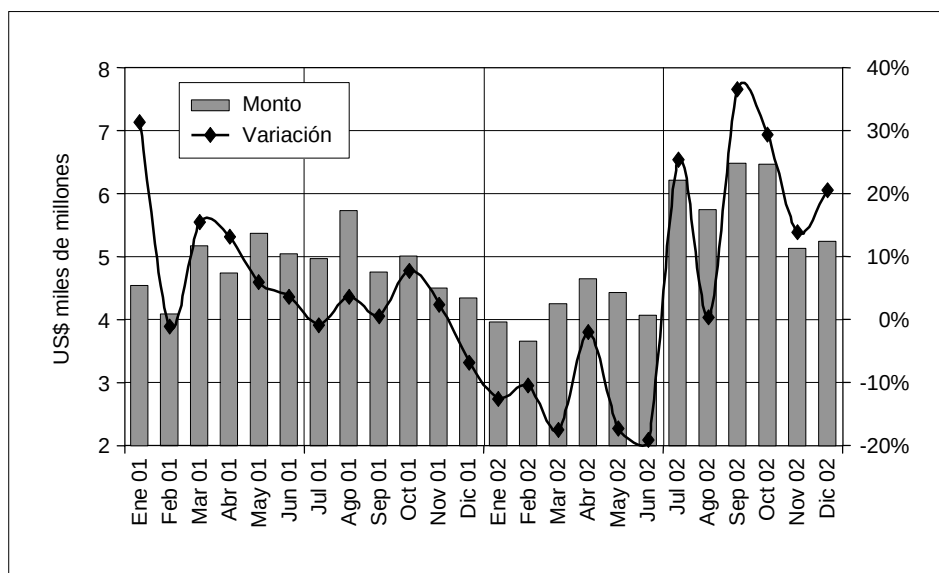
Las exportaciones también contribuyeron al incremento de la brecha comercial, con un crecimiento de casi 4% anual. La característica del comportamiento exportador brasileño durante 2002 es una importante reacción durante el segundo semestre, en respuesta a la necesidad de un ajuste externo señalado en la depreciación de la moneda doméstica. El dólar pasó de 2,4 reales en febrero a 3,8 reales en octubre, generando un incremento de más de 50% del tipo real de cambio.²⁴ Así, mientras que en la primera mitad de 2002 las ventas externas brasileñas se redujeron en más del 13% frente al mismo lapso de 2001, durante el segundo semestre, la variación análoga fue positiva en más de 20%.

²³ Cifra estimada, faltando las cifras del mes de diciembre de 2002.

²⁴ Frente al dólar norteamericano, deflactado por precios al consumidor.

EXPORTACIONES DE BRASIL

Monto en US\$ miles de millones y Variación anual en %



Fuente: Secex.

La "punta de lanza" de la recuperación de las ventas externas fueron los productos primarios, puesto que su aumento en el segundo semestre superó el 35%. Entre ellos se destacan las carnes, soja en grano, aceites y *pellets*. Dentro de los productos industrializados, los manufacturados y semi-manufacturados observaron aumentos interanuales similares, en el orden del 13%. Combustibles, madera y sus manufacturas (exmuebles), químicos, siderurgia y sus productos derivados fueron los que más aportaron al despegue exportador.

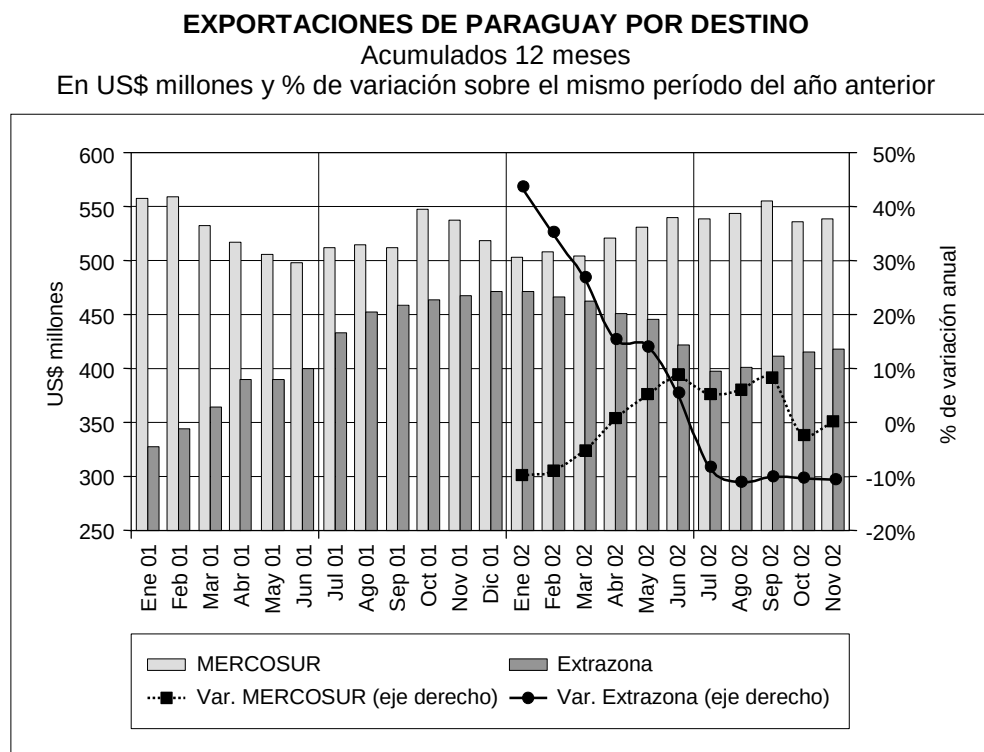
Pese a que Paraguay fue la economía que tuvo el más bajo resultado comercial del MERCOSUR en 2002 -se estima que cerrará ese año con unos US\$ 600 millones de déficit-, desarrolló tal como sus socios también un importante mejoramiento de su balanza, aún en el marco de una caída de las exportaciones. Las ventas externas paraguayas cayeron en 3,5%, un desempeño no tan decepcionante si se considera que se trata del país con el perfil exportador más concentrado en la subregión (entre el 50% y el 60% de sus despachos van hacia la misma).

Más aún, si se tienen en cuenta los problemas climáticos que afectaron la producción de exportables, como el algodón, y la reaparición de casos de aftosa que perjudicaron los despachos cárnicos. Pese a que este último factor tuvo una incidencia relativamente menor -de hecho, los envíos de carne crecían 1% anual a noviembre de 2002-, es el que parece haber primado para que en Paraguay no ocurriera lo que en varios de sus socios, con alguna mejoría sobre el final del año.

De hecho, las exportaciones paraguayas al resto de los países miembros crecieron más de 4%, por lo que evolucionaron mejor que las dirigidas a extrazona, que tuvieron una baja cercana al 13%. Aquí jugó un papel preponderante la demanda brasileña, ya que los despachos hacia ese país observaron una notable expansión que contrapesó las fuertes bajas a Argentina y Uruguay.²⁵ A nivel de productos, se destacan los incrementos de aceites, harinas y *pellets* de soja, animales vivos y aceites esenciales. A ellos se contrapusieron

²⁵ En los 11 primeros meses de 2002 las exportaciones a Brasil se incrementaron en 27%, mientras que las dirigidas a Argentina y Uruguay bajaron 45% y 13%, respectivamente, todas frente a idéntico lapso de 2001.

las reducciones en fibras de algodón -que representaron más del 8% de las exportaciones paraguayas totales en 2001 y se retrajeron 56% debido a la sequía-, soja en grano, maíz y maderas.



Fuente: Banco Central del Paraguay.

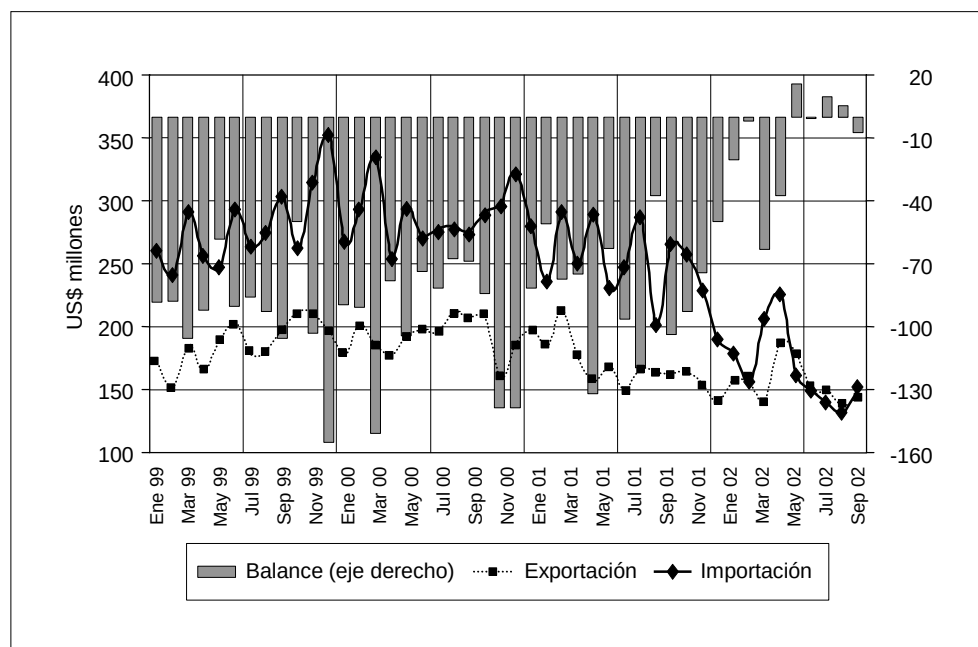
Las importaciones cayeron -considerando la evolución hasta noviembre- 23% respecto de 2001 fundamentalmente como consecuencia del bajo nivel del ingreso y la actividad. Pese a que la moneda tuvo una importante depreciación real frente a los países desarrollados, a la vez que una cierta apreciación real respecto de las otras tres naciones de la subregión, tanto las originadas en extrazona como las provenientes del MERCOSUR cayeron a un ritmo muy similar al promedio.

En el balance comercial uruguayo también tuvo lugar una fuerte presión hacia el equilibrio, principalmente en el lado de las compras externas, que se contrajeron en más de un tercio respecto de su valor en 2001, debido fundamentalmente a la notoria reducción de la actividad doméstica. De este modo, el saldo -que viene siendo negativo desde el inicio de la existencia del MERCOSUR- se redujo a US\$ 150 millones en 2002 desde su valor de US\$ 1.000 millones en el año inmediato anterior.²⁶

Las exportaciones, por su parte, marcaron en los 10 primeros meses del año una baja de 12% frente al mismo período de 2001, fundamentalmente por el escaso dinamismo de la demanda desde los países socios en el espacio económico integrado, que representan aproximadamente el 40% de los envíos uruguayos. Las ventas intrazona cayeron 30% mientras que las dirigidas al resto del mundo observaron una pequeña suba, impulsada por los despachos a la UE.

²⁶ A la fecha de elaboración del presente Informe se contaba con información oficial para los primeros 10 meses de 2002 solamente. Los saldos mencionados son estimados para todo el año.

BALANCE COMERCIAL DE URUGUAY En US\$ millones



Fuente: Banco Central del Uruguay.

En cuanto a la dinámica de los diferentes grupos de productos, los así llamados "productos tradicionales" en la propia clasificación uruguaya, fueron en general los menos "castigados", con aumentos importantes en carnes congeladas y manufacturadas (*corned beef*), así como en cereales y aceites. En contraposición, los "productos no tradicionales" -de mayor penetración en los países vecinos- representaron en 2002 sólo tres cuartas partes de su valor en el año inmediato anterior, como resultado fundamentalmente de reducciones de relevancia en textiles y alimentos elaborados.

Evolución sectorial del comercio entre Argentina y Brasil

Durante los 11 primeros meses de 2002, el grueso del comercio de Argentina y Brasil -dadas las condiciones de ajuste externo comentadas anteriormente- correspondió a las exportaciones a extrazona, que en el total para ambos países totalizó unos US\$ 70,5 miles de millones, mientras que las importaciones conjuntas desde fuera del MERCOSUR ascendieron a algo menos de US\$ 44.000 millones, con lo que el excedente rondó los US\$ 26,5 miles de millones. El comercio interno entre los dos países²⁷ totalizó unos US\$ 6,5 miles de millones, mientras que los flujos con el resto del MERCOSUR sumaron US\$ 2,8 miles de millones, en el que las exportaciones superaron a las importaciones por algo más de US\$ 500 millones.

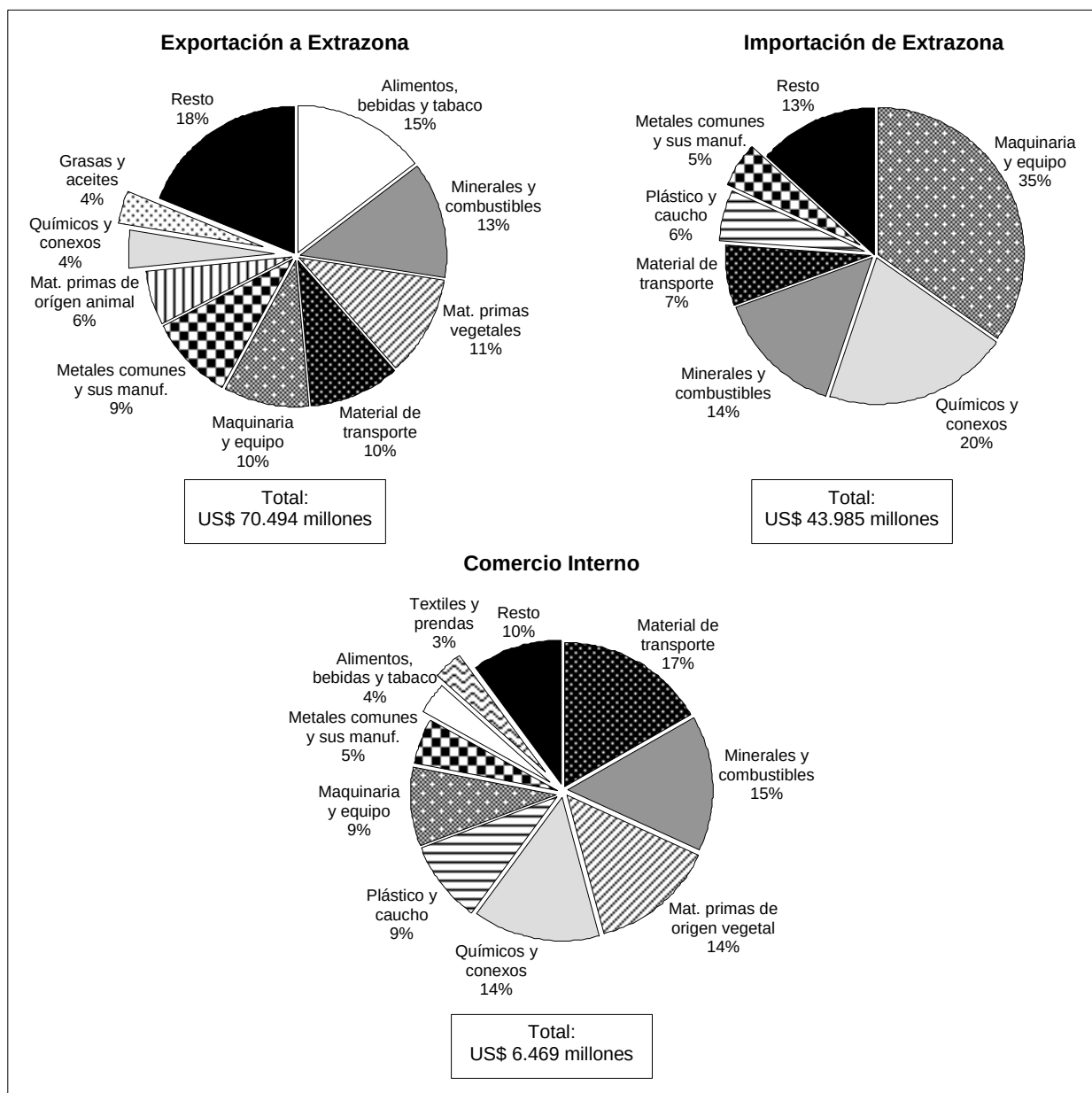
Una primera consideración al examinar la composición sectorial dentro de estos flujos es que son pocos los sectores que tienen una presencia relevante en todos ellos. El único cuya participación supera el 10% en todos es el de *Productos de la Minería y Combustibles*,²⁸ donde son relevantes tanto las exportaciones como las importaciones con extrazona de combustibles para ambos países, así como el comercio interno de

²⁷ En el presente punto se consigna como comercio total entre los dos países a la suma de las exportaciones argentinas a Brasil (según datos argentinos) más las exportaciones brasileñas a Argentina, según datos brasileños. En general, estas cifras no divergen de modo relevante de las que surgirían de los posibles alternativas.

²⁸ Sección V de la nomenclatura.

petróleo crudo (de Argentina hacia Brasil) y de hierro (en sentido inverso). La rama tiene una participación muy pareja -de entre 13% y 16%- en las cuatro corrientes comerciales consideradas. *Maquinaria y Equipo* y *Material de transporte* son los otros dos sectores que muestran un peso relativo significativo en todos los flujos. En el primero de ellos, su participación es muy elevada en las importaciones desde fuera del MERCOSUR, donde llega al 35%.²⁹ En los otros tres grupos de flujos considerados, se mueve en el rango de 7% al 10%.

COMPOSICION SECTORIAL DEL COMERCIO DE ARGENTINA Y BRASIL



Fuente: INDEC y Secex.

²⁹ Debido a la caída de la inversión en el área considerada, las importaciones de maquinaria han perdido importancia. El porcentaje mencionado es el más bajo de los últimos años, en que promediaron 37%. Dicha baja es particularmente notoria en Argentina, donde esta sección pasa de 35% a 25% de las compras extrazona totales, entre 2001 y 2002.

Respecto de *Material de transporte*, su mayor representatividad relativa se da en el comercio entre los dos países, donde llega a 17% -habiendo perdido varios puntos en los últimos años-, mientras que dentro del comercio extrazona participa más fuertemente en las exportaciones (10%) que entre las importaciones (7%).

El sector más importante entre las exportaciones a extrazona es el de *Alimentos, bebidas y tabaco*, que con US\$ 10,4 miles de millones ronda el 15% del total binacional. Ambos países tienen fuertes exportaciones de subproductos de la molienda de oleaginosas (*pellets* y harinas de soja, fundamentalmente), al tiempo que también se destacan los despachos brasileños de azúcar y otros productos de confitería.

Otras dos secciones con fuerte presencia exportadora hacia fuera de la subregión son las *Materias primas vegetales* y los *Metales comunes y sus manufacturas*. Dentro de las primeras, los granos oleaginosos (soja y girasol) constituyen más de la mitad. Cabe recordar que Brasil y Argentina son respectivamente segundo y tercer mayores exportadores mundiales de soja, concentrando casi el 40% de la oferta transada internacionalmente. Los cereales argentinos y el café brasileño son los productos que le siguen en importancia dentro de esa sección. Asimismo, los productos siderúrgicos básicos explican algo más de la mitad de las exportaciones de *Metales comunes y sus manufacturas*, donde también tienen importancia los productos metálicos y el aluminio.

Dentro de las importaciones desde extrazona, la rama de mayor peso es la ya mencionada de *Maquinaria y equipo*, seguida de los productos *Químicos y conexos* cuyos más de 9.000 millones constituyen alrededor del 20% de las compras totales desde extrazona. Estas dos ramas, junto con la de *Minerales y combustibles* se llevan por sí solas casi US\$ 7 de cada US\$ 10 importados desde fuera de la región en 2002.

- Evolución y balances del comercio sectorial con extrazona -

Considerando los 11 primeros meses del año, las exportaciones conjuntas argentino-brasileñas hacia fuera del MERCOSUR se incrementaron en un 7%, al tiempo que las importaciones se redujeron en más de 25%. De ese modo, el saldo comercial total con extrazona prácticamente se quintuplicó en un año, para llegar a ser de US\$ 26,5 mil millones en 2002.

Entre las exportaciones, el rubro más dinámico fue el de *Metales comunes y sus manufacturas*, que creció más de 20%, con fuertes incrementos tanto en Argentina como en Brasil, impulsados por la siderurgia y los productos que se ubican "aguas abajo" sobre esa cadena (distintos de maquinaria o material de transporte). Debe notarse que esta favorable evolución se dio en el contexto de una marcada sobreproducción mundial en este mercado, que incluso derivó en la adopción de medidas proteccionistas en países desarrollados. Un elemento favorable fue la suba del petróleo, que incrementó la demanda por tubos sin costura, que tiene una oferta importante en la subregión.

Las ventas externas de *Minerales básicos y combustibles* también mostraron aumentos de relevancia, básicamente entre estos últimos, puesto que las de mineral de hierro -brasileñas- se mantuvieron estacionarias. El crecimiento en combustibles puede vincularse al escaso dinamismo de la actividad en Brasil y su notoria reducción en Argentina, que incrementaron los excedentes exportables ante una demanda interna deprimida.

En el rubro de *Grasas y aceites* se incrementó el valor de sus despachos en 37%, impulsados por un importante aumento en los precios, del orden del 20%. Los *Alimentos* marcaron una suba muy moderada, aunque dado su gran volumen, incidieron en forma importante en la favorable evolución del total. Las ventas externas de *Maquinaria y equipo* se expandieron en casi 11%, desempeño totalmente atribuible a la industria brasileña, ya que ella da cuenta del 92% de las exportaciones extra-MERCOSUR en este rubro. Además, las originadas en Argentina sufrieron una baja de 5%. También con amplia predominancia de Brasil aparece el importante aumento en los envíos de *Madera*.

EXPORTACIONES DE ARGENTINA+BRASIL A EXTRAZONA
Principales sectores (1), según incremento absoluto entre 2001 y 2002
En US\$ millones

Sectores	Anuales			11 meses		
	2000	2001	Var. en %	2001	2002	Var. en %
Total	65.294	71.040	8,8	65.709	70.494	7,3
<i>Total selección</i>	<i>55.583</i>	<i>61.204</i>	<i>10,1</i>	<i>56.496</i>	<i>61.185</i>	<i>8,3</i>
XV Metales comunes y sus manuf.	6.746	5.919	-12,3	5.412	6.588	21,7
V Productos minerales	7.324	8.737	19,3	8.106	9.098	12,2
III Grasas y aceites	2.024	2.164	6,9	1.922	2.625	36,6
XVI Maquinaria y equipo	5.919	6.713	13,4	6.102	6.760	10,8
IV Alimentos, bebidas y tabaco	9.042	10.744	18,8	9.937	10.373	4,4
I Mat. primas de origen animal	3.346	4.184	25,1	3.861	4.201	8,8
IX Madera, corcho y cestería	1.472	1.493	1,4	1.374	1.689	22,9
VI Químicos y conexos	3.069	2.819	-8,1	2.602	2.883	10,8
VII Plástico y caucho	1.354	1.332	-1,6	1.216	1.409	15,8
XIII Materiales de construcción	713	709	-0,6	649	824	26,9
XVII Material de transporte	7.457	7.880	5,7	7.216	6.938	-3,9
II Mat. primas vegetales	7.117	8.511	19,6	8.096	7.797	-3,7
<i>Resto</i>	<i>9.711</i>	<i>9.836</i>	<i>1,3</i>	<i>9.213</i>	<i>9.309</i>	<i>1,0</i>

Nota: (1) La apertura sectorial corresponde a las secciones del sistema armonizado.

Fuente: INDEC y Secex.

En cambio, la favorable trayectoria de *Químicos y plásticos y caucho* -con crecimientos de 11% y 16%, respectivamente- puede asignarse a los sectores de los dos países. Finalmente, otro sector que aportó en forma relevante al aumento de las ventas a extrazona fueron las *Materias primas de origen animal*, favorecidas en Brasil por la expansión en carnes blancas y porcinas, y en Argentina por la reapertura de varios mercados internacionales para sus productos bovinos, aunque ello fue parcialmente compensado con la caída en productos de la pesca de este país, derivada de la instauración de medidas de preservación, tras varios años con exceso de capturas.

Las ramas que sufrieron las contracciones exportadoras más importantes fueron *Material de transporte* y *Materias primas vegetales*, en ambos casos con caídas cercanas a 4%. En el primer caso, la contracción se dio pese al aumento de automotores (del 18%), que fue más que compensado por la reducción de 27% en *Navegación aérea*. Entre los primarios agrícolas, fueron decisivas la fuerte baja en *Cereales* -cuyo cultivo tendió a ser desplazado por el de oleaginosas, con mejor precio- y la más moderada en *Café*, motivado por marcadas bajas internacionales de precio.

Entre las importaciones originarias de países extra-MERCOSUR, las bajas sectoriales fueron generalizadas entre 2001 y 2002. La más cuantiosa ocurrió en *Maquinaria y equipo*, que se redujo en unos US\$ 7.100 millones, esto es, cerca del 50%. Algo similar ocurrió con *Material de transporte*, cuya contracción fue de 45%.

En ambos casos, además de la desfavorable evolución de la demanda interna y del encarecimiento relativo, pesaron también factores financieros, en un año caracterizado por el alza de la tasa de interés, o directamente -como en Argentina- por la virtual desaparición del crédito, que expresaron cómo los contextos de alta

incertidumbre atentan contra la demanda de bienes de capital o de consumo con alto valor unitario (como automotores o grandes electrodomésticos, que forman parte de las secciones señaladas).

Del resto de los sectores, en líneas generales, las mayores bajas se registraron en los vinculados al consumo como *Textiles y prendas*, con una reducción de 50%, *Muebles y juguetes* (bajó casi 90%) o *Alimentos, bebidas y tabaco*, con una contracción de 45%. Reducciones más moderadas se dieron entre los bienes intermedios, donde pueden destacarse *Químicos* (-17%) y *Minerales y combustibles* (-15%). Las secciones de *Pasta, papel y cartón* y *Metales comunes y sus manufacturas* -cuyas caídas fueron de 80% y 40%, respectivamente- parecen salirse de este patrón, aunque debe decirse que ambos incluyen en su interior a numerosos bienes de consumo.

SALDO COMERCIAL DE ARGENTINA+BRASIL CON EXTRAZONA

Sectores seleccionados (1)

En US\$ millones

Sectores	Anuales			11 meses		
	2000	2001	Difer.	2001	2002	Difer.
Total	-3.863	4.967	8.830	6.748	26.509	19.762
<i>Total Selección</i>	-5.695	2.966	8.661	4.871	24.221	19.350
XVI Maquinaria y equipo	-19.007	-17.874	1.133	-16.325	-8.543	7.782
XV Metales comunes y sus manuf.	3.449	2.608	-841	2.447	4.462	2.015
V Productos minerales	-1.322	417	1.739	1.004	2.909	1.905
VI Químicos y conexos	-8.609	-8.849	-240	-7.947	-6.134	1.813
XVII Material de transporte	1.921	3.190	1.269	2.926	3.968	1.042
VII Plástico y caucho	-2.429	-2.094	336	-1.843	-1.046	797
III Grasas y aceites	1.864	2.047	184	1.821	2.532	711
IV Alimentos, bebidas y tabaco	8.144	9.908	1.764	9.195	9.861	666
XVIII Óptica y precisión	-2.246	-2.339	-93	-2.114	-1.532	582
XI Textiles y prendas	-901	-336	564	-296	218	514
X Pasta, papel y cartón	505	523	18	1.020	1.456	437
I Mat. primas de origen animal	2.866	3.782	916	3.513	3.935	422
XX Muebles y juguetes	-132	39	172	42	463	421
IX Madera, corcho y cestería	1.345	1.392	48	1.287	1.634	347
VIII Pieles y cueros	1.353	1.459	106	1.341	1.426	85
XII Calzado	1.325	1.385	60	1.284	1.309	25
II Mat. primas vegetales	6.181	7.707	1.526	7.517	7.303	-215
<i>Resto</i>	1.831	2.000	169	1.877	2.289	412

Nota: (1) La apertura sectorial corresponde a las secciones del sistema armonizado.

Fuente: INDEC y Secex.

La rama más superavitaria del comercio argentino-brasileño con extrazona es la de *Alimentos, bebidas y tabaco*, con US\$ 9,8 miles de millones en los primeros once meses de 2002. De las cuatro que también superan los US\$ 3.000 millones de saldo positivo, dos corresponden a rubros también agrointensivos, mientras que los otros dos son típicamente industriales. Entre los primeros está *Materias primas vegetales*, cuyo balance fue positivo de US\$ 7,3 miles de millones. Sin embargo, esta sección fue la única de magnitud que empeoró su saldo, puesto que resultó en unos US\$ 215 millones inferior al del año anterior, principalmente por la señalada retracción exportadora.

El otro rubro vinculado directamente al agro es el de *Materias primas de origen animal*, con US\$ 3,9 miles de millones. Por otro lado, *Metales comunes y sus manufacturas* registró un excedente comercial de US\$ 4,5 miles de millones, alrededor de un 80% superior al de 2001, y *Material de transporte* tuvo un saldo de US\$ 4,0 miles de millones.

Solo cuatro ramas presentan déficit de relevancia. El más fuerte corresponde a *Maquinaria y equipo*, alcanzando los US\$ 8,5 miles de millones en los once primeros meses de 2002. Pese a ello, es el saldo que evolucionó más favorablemente, ya que disminuyó en unos US\$ 7.800 millones en el último año. *Químicos y conexos* es el segundo déficit en orden de importancia, con US\$ 6,1 miles de millones. En este caso, si bien también hay una reducción respecto de los últimos años, la misma es mucho menor que la señalada para las maquinarias, rondando los US\$ 2.000 millones. Las otras dos secciones con balance negativo son la de *Instrumentos de óptica, precisión, medicina, relojería y música* (con un desbalance de unos US\$ 1.500 millones, para un comercio total de US\$ 2.300 millones), y *Plástico*, cuyo saldo fue de US\$ -1.050 millones.

La rama de *Textiles y prendas* es la que tiene el desequilibrio de comercio más pequeño en relación a su comercio, ya que al haber exportado US\$ 1.150 millones y haber importado US\$ 930 millones, quedó con un saldo favorable de sólo US\$ 220 millones. Otro sector que observó un escueto desbalance en el año es el de *Minerales y combustibles*, que marcó un superávit de US\$ 2,9 miles de millones, para unos flujos totales extrazona de US\$ 15,3 miles de millones. *Plástico y caucho* es otro caso destacable en este sentido, ya que su déficit (de US\$ 1.050 millones), es algo menos del 30% de su comercio total.

- Evolución y balance del comercio sectorial entre Argentina y Brasil -

El comercio total entre Argentina y Brasil aparece caracterizado en 2002, en primer lugar, por un importante achicamiento de los flujos totales tanto en sus valores absolutos -con una reducción cercana a 40%-, como en relación al comercio con el resto del mundo.³⁰ Si bien la mayor reducción se produjo en las exportaciones brasileñas hacia ese país (cayeron 56%), dada la profunda crisis de la actividad acaecida en Argentina durante ese año, también los despachos en sentido opuesto observaron una baja muy importante, del 25%.

Como consecuencia, hay una evidente ampliación del superávit argentino. Si bien ese fue el signo que tuvo el intercambio entre ambos países en los últimos años, en 2002 ese desbalance alcanzó un monto récord del orden de los US\$ 2.300 millones.³¹

Así, al examinar la evolución sectorial del flujo total de comercio (exportaciones más importaciones) entre 2001 y 2002, se observa que todas las ramas, excepto una, marcaron una evolución contractiva que tiene en sus extremos al *Calzado*, con una baja cercana a 90%, y a *Químicos y conexos*, cuya reducción fue de 13%. En el primer caso, se trata de uno de los rubros donde existe menor grado de comercio intrasectorial, ya que prácticamente la totalidad del comercio entre las dos economías está compuesto por exportaciones brasileñas.

En contraposición a ello, el intercambio en químicos es uno de los más equilibrados del área económica considerada.³² La balanza bilateral en esta rama continuó siendo excedentaria para Brasil, aunque se redujo

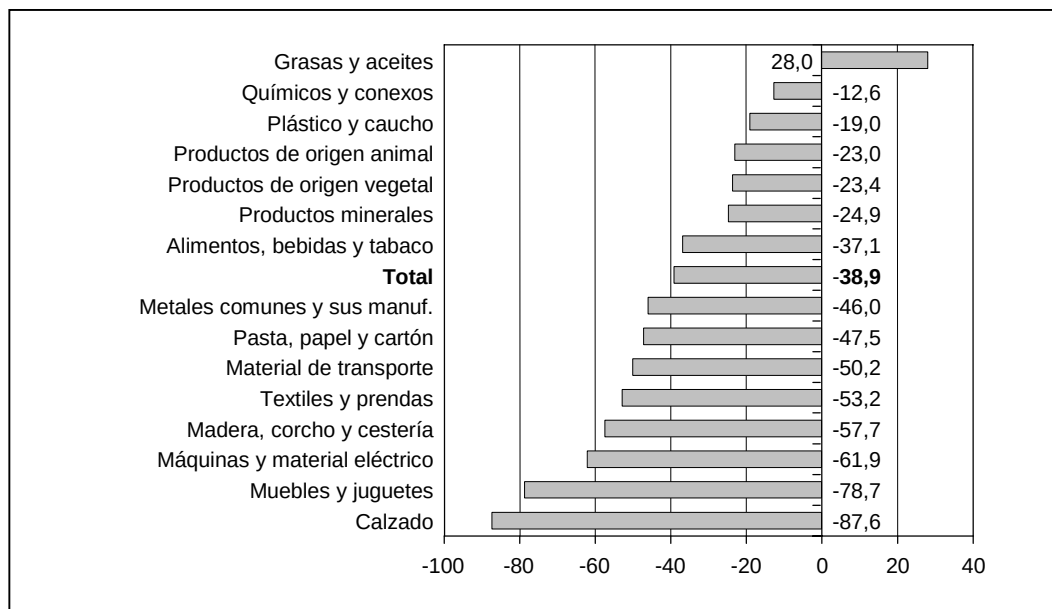
³⁰ Al inicio de esta sección se comenta con más detalle este proceso de "desmercosurización" del comercio.

³¹ Al momento de la elaboración de este Informe sólo se contaba con datos provisorios. El dato mencionado aquí proviene de fuente argentina (INDEC).

³² Para el total de la sección, los montos exportados de Brasil a Argentina constituyen el 56% del comercio. Aún el análisis por capítulos arroja un alto grado de comercio intraindustrial. Entre los 6 más importantes (que congregan el 86% del comercio de la sección), la participación más alta de las exportaciones brasileñas en el comercio bilateral es de 65%, en químicos inorgánicos; al tiempo que la más alta para las exportaciones argentinas es de 54%, en productos diversos (Cap. 38).

ligeramente. Si bien los envíos hacia Argentina cayeron algo más aceleradamente que los dirigidos a Brasil, la variación de ambos fue bastante similar (-14% y -11%, respectivamente).

CRECIMIENTO 2002/01 DEL COMERCIO ENTRE ARGENTINA Y BRASIL *
Por sectores. En %



Nota: * Se ha definido comercio total como la suma de las exportaciones argentinas hacia Brasil (según datos de fuente argentina) más las exportaciones brasileñas hacia Argentina (según datos de fuente brasileña).

Fuente: INDEC y Secex.

La rama que más contribuye a explicar la contracción del comercio bilateral es la de *Material de transporte*, ya que siendo la más cuantiosa, su reducción rondó el 50%. No obstante, este sector tan significativo -y no sólo en términos de valor- dentro de las relaciones económicas argentino-brasileñas, presenta la particularidad de que su saldo se movió en el sentido contrario al de la generalidad del intercambio, reduciéndose el superávit argentino de US\$ 669 millones a US\$ 489 millones.

El segundo sector según su contribución a la reducción del intercambio entre los dos países es el de *Maquinaria y equipamiento*, que se redujo en unos US\$ 1.000 millones, lo que equivale al 62% de su valor en 2001. Esta reducción resulta claramente asimétrica, por cuanto la corriente desde Brasil hacia Argentina se redujo 74%, contra 34% de la que corre en sentido opuesto. Paradójicamente, este virtual derrumbe de las compras argentinas hizo que esta sección fuera una de las más equilibradas en el comercio, tras estar históricamente entre las más favorables a Brasil.

Otras secciones cuyas bajas aportaron significativamente al debilitamiento del comercio interno entre las dos economías fueron las de *Minerales y combustibles* y *Materias primas vegetales*. Tanto en una como en la otra, el ritmo de reducción ha sido similar en ambos sentidos del comercio, aunque por tratarse de ramas donde Argentina ha mantenido históricamente un importante superávit, el mismo se ha reducido en forma significativa en este año.

La única excepción a la contracción del intercambio argentino-brasileño se dio en el rubro de *Grasas y aceites*, cuyo comercio total creció casi 30%, aunque por tratarse de una rama donde ambos países tienen un alto grado de especialización dentro del comercio internacional, los valores transados internamente son poco importantes.

COMERCIO ENTRE ARGENTINA Y BRASIL
Enero-Noviembre, 2002. Sectores seleccionados *
En US\$ millones y variaciones porcentuales

	Sector	Exportaciones argentinas a Brasil			Exportaciones brasileñas a Argentina			Saldo ** (Arg + / Bra -)	
		2002	Variación 2002-2001		2002	Variación 2002-2001		2002	Variación 2002-2001
			en %	Absoluta		en %	Absoluta		
	Total	4.364	-25,3	-1.475	2.105	-55,7	-2.643	2.095	1.254
	<i>Total selección</i>	<i>4.282</i>	<i>-24,8</i>	<i>-1.411</i>	<i>2.042</i>	<i>-55,6</i>	<i>-2.559</i>	<i>2.074</i>	<i>1.230</i>
XVII	Material de transporte	782	-44,6	-631	295	-60,7	-456	489	-180
XVI	Maquinaria y equipamiento	298	-34,4	-156	270	-74,0	-768	9	567
V	Minerales y combustible	837	-23,9	-263	144	-29,8	-61	649	-174
II	Materias primas vegetales	869	-23,2	-262	46	-27,2	-17	816	-245
XV	Metales comunes y manuf.	142	-4,4	-7	179	-59,9	-267	-64	281
XI	Textiles y prendas	108	-32,5	-52	101	-64,8	-185	5	136
X	Pasta, papel y cartón	73	-15,7	-14	104	-58,5	-147	-46	145
IV	Alimentos, bebidas y tabaco	148	4,6	6	98	-60,7	-151	46	196
VII	Plástico y caucho	368	-2,6	-10	237	-35,7	-132	128	146
VI	Químicos y conexos	393	-11,3	-50	509	-13,6	-80	-156	24
XII	Calzado	1	-49,5	-1	16	-88,0	-114	-16	116
XX	Muebles y juguetes	6	-10,4	-1	14	-83,9	-74	-9	79
I	Mat. primas de origen animal	178	7,5	12	22	-76,9	-72	154	88
IX	Madera, corcho y cestería	17	-6,3	-1	6	-83,8	-30	11	31
III	Grasas y aceites	62	39,3	17	2	-60,1	-3	59	21
	<i>Resto</i>	<i>82</i>	<i>-43,8</i>	<i>-64</i>	<i>62</i>	<i>-57,2</i>	<i>-83</i>	<i>21</i>	<i>24</i>

Notas: * La apertura sectorial corresponde a las secciones del sistema armonizado.

** El saldo consignado corresponde a datos de fuente argentina (Exportaciones a Brasil - Importaciones desde Brasil), por lo que el mismo no coincide exactamente con la diferencia entre los flujos consignados.

Fuente: INDEC y Secex.

El examen de los sectores mencionados marca que, obviamente, el comercio se ha contraído en forma más importante allí donde la mayor parte del comercio tiene como destino a Argentina, en la medida en que ese país fue el que sufrió la mayor contracción económica. No obstante, ciertos sectores -como Químicos o Plásticos y Caucho- donde el intercambio se revela más equilibrado, con alta presencia de comercio intraindustrial (y eventualmente intrafirma), mostraron un comportamiento mejor que otros, aun cuando se trate de sectores fuertemente superavitarios para Argentina, como Materias primas vegetales o animales, combustibles o cueros.

		Argentina					Brasil					Paraguay					Uruguay				
		1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002
NIVEL DE ACTIVIDAD																					
PIB - Total	(US\$ miles de mill.)	299,1	283,4	285,0	268,7	102,3	787,9	531,1	594,2	503,9	450,9	8,6	7,7	7,7	6,9	4,6	22,5	21,1	20,1	18,6	12,0
PIB - Total	(% variación anual)	3,9	-3,4	-0,8	-4,5	-11,6	0,1	0,8	4,4	1,5	1,1	-0,4	0,5	-0,4	2,7	-2,6	4,5	-2,8	-1,4	-3,1	-8,6
Producción Industrial	(% variación anual)	2,1	-6,5	-0,3	-7,6	-12,2	-2,0	-0,7	6,6	1,5	2,1	1,0	0,0	1,0	1,3	n.d.	5,5	-8,6	2,0	-7,2	-12,6
Inversión Interna Bruta Fija	(% del PIB)	19,9	18,0	16,2	14,2	11,1	19,7	18,9	19,3	19,4	18,8	22,1	22,1	20,9	18,8	17,4	15,2	14,5	13,2	12,1	9,6
Tasa de Desempleo	(%)	12,8	14,2	15,1	17,4	19,4	7,6	7,6	7,1	6,2	7,3	6,6	9,4	10,0	10,8	n.d.	10,1	11,3	13,6	15,2	15,9
PRECIOS Y TIPO DE CAMBIO																					
IPC	(% variación dic-dic)	0,7	-1,8	-0,7	-1,5	41,0	1,7	8,9	6,0	7,7	12,5	14,5	5,5	8,6	8,5	14,6	8,6	4,2	5,1	3,6	24,7
IPIM	(% variación dic-dic)	-6,3	1,2	2,4	-5,3	118,2	1,5	28,9	12,1	11,9	35,4	18,2	6,9	10,5	8,6	32,8	3,4	-0,3	9,5	3,9	64,5
Tipo de Cambio Nominal	(% variación dic-dic)	0,0	0,0	0,0	0,0	350,0	8,2	52,9	6,5	20,4	53,5	22,2	16,6	6,8	32,1	51,0	8,2	7,6	7,3	13,1	93,4
Tipo de Cambio Real	1997=100	100,6	104,0	108,6	112,8	279,7	103,7	157,0	151,6	187,1	217,8	113,9	124,7	132,3	149,2	188,1	102,4	106,6	111,0	121,0	165,8
Términos del Intercambio	1997=100	94,6	88,9	97,8	97,3	98,8	98,4	85,4	88,0	87,8	84,3	104,3	102,7	107,8	107,7	107,2	105,9	96,4	90,7	91,6	93,1
SECTOR PÚBLICO Y TASAS DE INTERÉS																					
Res. Total Sector Público	(% del PIB)	-1,4	-1,7	-2,4	-3,0	-1,8	-5,4	-6,8	-3,1	-3,7	-6,3	-5,2	-3,4	-4,2	-1,0	-1,5	-1,2	-3,8	-4,0	-4,4	-4,2
Res. Primario S. Público	(% del PIB)	0,9	1,2	0,9	0,6	0,3	0,6	2,3	1,9	1,8	1,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,2	-2,0	-2,0	-1,9	-1,0
Tasa de Interés Pasiva	(prom., % nominal anual)	7,9	9,4	9,4	17,2	39,3	29,0	25,9	17,4	17,4	19,2	15,3	16,6	15,4	16,0	20,9	15,1	14,2	12,1	14,3	33,5
SECTOR EXTERNO																					
Exportaciones	(% variación anual)	0,0	-11,8	13,2	0,7	-3,2	-3,5	-6,1	14,7	5,7	3,7	-11,3	-26,9	17,3	13,9	-3,5	1,6	-19,1	2,6	-10,5	-9,8
Importaciones	(% variación anual)	3,1	-18,8	-1,0	-19,5	-55,7	-3,0	-15,0	13,0	0,0	-15,0	-20,3	-30,2	18,8	-3,0	-23,2	2,2	-11,9	3,2	-11,7	-28,9
Exportaciones	(US\$ miles de mill.)	26,4	23,3	26,4	26,6	25,7	51,1	48,0	55,1	58,2	60,4	1,0	0,7	0,9	1,0	1,0	2,8	2,2	2,3	2,1	1,9
Importaciones	(US\$ miles de mill.)	31,4	25,5	25,2	20,3	9,0	57,7	49,3	55,8	55,6	47,2	2,5	1,7	2,1	2,0	1,0	3,8	3,4	3,5	3,1	2,2
Balanza Comercial	(US\$ miles de mill.)	-5,0	-2,2	1,2	6,3	16,7	-6,6	-1,3	-0,7	2,6	13,2	-1,5	-1,0	-1,2	-1,0	0,0	-1,0	-1,1	-1,2	-1,0	-0,3
Cuenta Corriente	(US\$ miles de mill.)	-14,5	-11,9	-8,8	-4,4	9,3	-33,5	-25,4	-24,3	-23,2	-8,6	-0,2	-0,1	-0,3	-0,1	-0,1	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	0,1
Cuenta Corriente	(% del PIB)	-4,9	-4,2	-3,1	-1,7	9,1	-4,2	-4,8	-4,1	-4,6	-1,9	-1,9	-1,1	-4,1	-1,4	-2,2	-2,1	-2,4	-2,7	-2,8	1,0
IED	(US\$ miles de mill.)	5,0	22,6	10,7	3,3	1,5	26,0	26,9	30,5	24,9	13,4	0,3	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2
Deuda Externa Total Bruta	(US\$ miles de mill. fin per)	141,9	145,3	146,3	139,8	132,9	241,6	241,5	236,2	226,1	228,7	1,6	2,1	2,2	2,2	0,0	5,2	5,6	6,1	5,9	7,0
Reservas	(US\$ miles de mill. fin per)	26,2	27,3	26,9	14,9	10,5	44,6	36,3	33,0	35,9	35,6	0,9	1,0	0,8	0,7	0,6	2,4	2,4	2,6	3,0	0,8

CAPITULO II. EL CONTEXTO GLOBAL DE LAS NEGOCIACIONES EN EL MERCOSUR

El bienio 2001-2002 fue sin duda alguna el período más complejo y agitado de los once años de existencia del MERCOSUR. Si en los años anteriores el bloque había tenido que afrontar diferentes episodios de crisis y conflictos -la mayoría de los cuales habían sido desatados por la devaluación del real de enero de 1999 y de la imposibilidad de Argentina de compensar la brusca alteración en la paridad bilateral a través de mecanismos de política cambiaria o fiscal-, tales episodios habían ido siendo finalmente resueltos -o al menos procesados- a través de diferente tipo de mecanismos.

No obstante ello, y en el marco de un clima muy poco propicio para avanzar en los temas ordinarios de la agenda de la integración -como ser compras gubernamentales, reglamentos técnicos, servicios, diseño institucional, etc.- resultaba claro que la mayor parte de estas soluciones *ad hoc* constituían una suerte de "fuga hacia delante", en la idea (o "esperanza") fundada en que una vez que las dos principales economías del bloque alcanzaran un nivel "razonable" de estabilidad financiera y de crecimiento económico, se generarían condiciones más aptas para la búsqueda de soluciones estables y/o de fondo a los problemas, tanto sectoriales como de diseño institucional -o de disponibilidad de instrumentos- del bloque.

Indudablemente, el fuerte y creciente deterioro de la situación macroeconómica, financiera y política por el que atravesó Argentina a lo largo de 2001, sumado a las dificultades existentes en Brasil para sostener la paridad del real -fenómeno que a su vez retroalimentaba las tensiones comerciales con Argentina, Paraguay y Uruguay- y los consiguientes efectos negativos sobre los flujos de comercio intrarregional fueron generando un escenario crecientemente complejo, en el que las pujas de intereses, las amenazas -muchas veces concretadas- de acciones unilaterales y las casi cotidianas "batallas mediáticas" entre funcionarios de los diferentes países -y en algunos casos de un mismo país- fueron ocupando el centro de la atención del bloque.

En este marco, el desenlace complejo de la situación en Argentina hacia fines de 2001 -con la consiguiente crisis de su economía y la renuncia del Presidente De la Rúa- generó las condiciones para el surgimiento de un nuevo escenario político y económico, caracterizado por las tensiones sociales, la fragilidad política y las inmensas dificultades en el plano del manejo de las principales variables macroeconómicas. Por un lado, la salida de la Convertibilidad, el *default* externo, la crisis del sistema financiero y la profundización de la recesión podían, de algún modo, contribuir a "resolver" problemas de competitividad relativa de los sectores crónicamente conflictivos en el comercio intrarregional, pero los fundados temores por el efecto contagio sobre las restantes economías de la subregión (particularmente Uruguay y Brasil) comenzaron a ser el centro de la preocupación de los *policy makers*, empresarios y analistas de la subregión.

Así, mientras que durante el primer semestre de 2002 la crisis argentina no parecía encontrar un piso (en un escenario que incluía desde el cuestionamiento de la opinión pública hacia la mayor parte del sistema institucional hasta los temores a un mayor descalabro financiero, con posibilidades ciertas de hiperinflación, caos social y quiebra generalizada de empresas y bancos), el sistema financiero uruguayo daba señales de estar ya al borde del colapso y la economía brasileña parecía encaminarse hacia el *default*, en el marco de una campaña electoral en la que el candidato con mayores posibilidades de éxito no parecía despertar la confianza de los operadores y analistas financieros.

Sin embargo y más allá de los "temibles" pronósticos de mitad de año, el segundo semestre del año presentó un sensible mejoramiento de la situación subregional, con una economía argentina alejándose cada vez más del escenario de caos financiero y monetario, y con algunos síntomas claros de recuperación en el plano de la economía real, con un Uruguay que parece haber superado -ayuda externa mediante- el "fantasma" de la crisis financiera y con un Brasil en el que el nuevo elenco de gobierno parece haber alcanzado un grado de legitimidad y fortaleza política que le permitirá -*a priori*- algún razonable margen de maniobra inicial a efectos de tratar de encaminar a su economía por la senda del crecimiento y el desarrollo social.

A. Los recambios ministeriales

La renuncia de José Luis Machinea y el nombramiento de Ricardo López Murphy -economista de reconocida trayectoria- al frente del Palacio de Hacienda de Argentina a principios marzo de 2001, sumada a las declaraciones de algunos de sus colaboradores más cercanos acerca de la necesidad de entablar negociaciones individuales con EE.UU. y/o el TLCAN, daba lugar a diferente tipo de versiones en los círculos políticos y diplomáticos brasileños.

Así, mientras algunos funcionarios de este país (entre ellos el vicepresidente de la Comisión del Congreso brasileño sobre MERCOSUR) manifestaba su temor acerca de que Argentina "con este nuevo Ministro se acerque más a Chile que a Brasil" (*Ambito Financiero*, 07/03/01), desde Itamaraty se emitía un comunicado de prensa en el que señalaba que el Canciller argentino Rodríguez Giavarini se había comunicado telefónicamente con su colega Celso Lafer para asegurar que "el recambio ministerial en nada alterará la prioridad que Argentina le atribuye al MERCOSUR" (*Página 12*, 07/03/01).

Pero el súbito desplazamiento de López Murphy y su reemplazo por Domingo Cavallo a fines de marzo de 2001³³ volvía a modificar el panorama subregional. En este sentido y más allá de las implicancias que dicho nombramiento tenía para la problemática de la política interna de Argentina, dos interpretaciones parecían plausibles respecto de la actitud a tomar por el nuevo ministro en relación al MERCOSUR. Por un lado, el Ministro Cavallo no parecía, en la visión de diversos analistas, haber sido un impulsor entusiasta de la integración con Brasil,³⁴ aunque gran parte de las negociaciones que condujeron finalmente a la puesta en marcha de la Unión Aduanera en 1995 se habían llevado a cabo -con su aval- durante sus tiempos de mayor influencia en la vida política argentina. Por otra parte, las condiciones imperantes en Argentina de 2001 -y los propios lineamientos del gobierno en ejercicio del poder en materia de política exterior- eran diferentes a los prevalecientes a principios/mediados de los años noventa.

En este escenario, el nuevo Ministro argentino realizó un claro diagnóstico acerca de que la salida de la recesión por la que la economía argentina atravesaba desde hacía casi tres años dependía en gran medida de la posibilidad de revertir rápidamente el atraso existente en la paridad del peso respecto de las restantes monedas, sin alterar su valor nominal.

En otras palabras, en la visión del nuevo equipo económico resultaba imprescindible lograr importantes ganancias reales de competitividad -en una cuantía del orden del 20-25%- sin modificar el marco general del sistema de Convertibilidad vigente desde 1991. Así, a pocos días de asumir el cargo, el Ministro planteó en el máximo nivel del gobierno la necesidad de implementar "de inmediato" un conjunto de medidas fiscales y comerciales tendientes a impulsar en forma más o menos rápida la reactivación competitiva de los sectores productores de bienes transables y de algunos servicios vinculados a ellos.

En este marco, una de las primeras medidas anunciadas por el Ministerio de Economía argentino ponía tensión en el MERCOSUR, al disponer -de manera unilateral y antes de contar con el visto bueno de sus socios subregionales- la reducción de 14% a 0% del arancel extrazona para la mayor parte de los bienes de capital, informática y telecomunicaciones, y la elevación al 35% (máximo permitido por la OMC) para un amplio conjunto de bienes de consumo.

³³ Quien ya había ocupado dicho cargo durante la gestión del Presidente Menem, entre marzo de 1991 y julio de 1996.

³⁴ Para un detalle acerca de las negociaciones que condujeron finalmente a la firma del Protocolo de Ouro Preto a fines de 1994 y la participación del Ministro de Economía argentino Domingo Cavallo en las mismas, véase Campbell, Rozemberg y Svarzman [1999].

De este modo, la primera de las nuevas disposiciones implicaba un perjuicio para los productores-exportadores brasileños de maquinaria y equipo³⁵ (que perdían de ese modo su preferencia en el mercado argentino respecto de sus competidores de terceros países), mientras que la segunda implicaba mayores posibilidades en materia de desvío de comercio a favor de los productores de bienes finales pertenecientes al bloque.

La forma en que estas medidas eran anunciadas a través de las Resoluciones del Ministerio de Economía 08/01 y 27/01, en forma previa a la obtención de un *waiver*, siquiera informal, de parte de los restantes países miembros, así como las posteriores manifestaciones del Ministro Cavallo acerca de la dudosa utilidad del AEC del MERCOSUR, eran el preanuncio de varios conflictos, situación particularmente manifiesta en el caso de la relación bilateral con Brasil.

En igual sentido, posteriores declaraciones del citado funcionario en las que definía al MERCOSUR como "un área de libre comercio extendida hacia un espacio mucho más integrado sobre la base de una infraestructura eficiente" (*Cronista Comercial*, 22/03/01) eran interpretadas por muchos analistas como parte de una estrategia tendiente a recuperar la autonomía del país en el manejo de los instrumentos de política comercial, volviéndose de este modo a reeditar "antiguas" discusiones sobre la voluntad de las autoridades argentinas por mantener vigente la idea de la unión aduanera.

Este debate tenía obvias implicancias sobre la política económica argentina y sobre el funcionamiento del MERCOSUR, y resultaba aún más relevante en cuanto al relacionamiento externo entre el bloque y las grandes potencias mundiales, ya que tanto la negociación del ALCA como la que se mantenía con la UE partían de la existencia de una política comercial única de parte del bloque. En otras palabras, un eventual cuestionamiento a la Unión Aduanera también tendría importantes repercusiones sobre las estrategias a seguir con relación a los grandes *players* de la economía mundial.³⁶

En cualquier caso, el posterior encuentro de los Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores de Argentina con el Canciller brasileño, Celso Lafer, en Brasilia y la señal recibida en el sentido de que "Brasil tiene la expectativa de que las medidas propuestas por Argentina contribuirán a retomar su crecimiento y ampliarán el grado de confianza de los inversores" (*La Prensa*, 23/03/01), parecían despejar el horizonte, a partir de la buena predisposición del socio mayor a colaborar en la superación de la crisis argentina.

De todos modos, y explicando la voluntad brasileña de poner límites al margen de discrecionalidad en el manejo arancelario por parte de Argentina, el Ministro de Industria Alcides Tapias manifestaba la necesidad de que las nuevas medidas tuvieran una duración limitada en el tiempo, al señalar que su país "está dispuesto a respaldar un régimen de excepción temporario (...) una excepción por la situación vivida en el país vecino" (*La Prensa*, 23/03/01).

En cambio, el Gobierno uruguayo, a través de su Ministro de Industria, Sergio Abreu, mostraba su descontento con las nuevas medidas, en el argumento de que las mismas tendían a transformar al AEC en un instrumento cada vez más virtual: "me pregunto si estaremos ante el fin de la Unión Aduanera del MERCOSUR" (*Clarín*, 23/03/01). De todos modos, dejaba abierta la posibilidad de que su país efectuara alguna demanda en el mismo sentido en los meses siguientes.

³⁵ Cabe señalar a este respecto que en 1993 y durante su anterior gestión al frente del Ministerio de Economía argentino, el Ministro Cavallo ya había puesto en práctica medidas de similar tenor para los bienes de capital. De todos modos, no resulta menor el hecho de que por aquel entonces, no existía libre comercio pleno entre los países socios, ni tampoco se había acordado una política comercial común frente a terceros.

³⁶ Como se verá más adelante, en ocasión de su visita a Brasil en julio de 2001, el Comisario europeo Pascal Lamy plantearía explícitamente que la negociación con la UE sólo sería factible en el marco de un bloque MERCOSUR consolidado, con su correspondiente AEC.

B. El rápido *in crescendo* de la conflictividad

En este escenario, los dos socios mayores acordaban la realización de una Cumbre Extraordinaria de Ministros del bloque para los primeros días de abril en Buenos Aires, en la cual se otorgaría "con carácter excepcional y temporario hasta el 31 de diciembre de 2002" el *waiver* a Argentina por la aplicación de derechos diferentes al AEC para las importaciones provenientes de extrazona de unos 866 ítem arancelarios clasificados como bienes de capital, informática y telecomunicaciones (reducción a cero) y para otros 1.600 productos correspondientes a bienes de consumo calificados como sensibles (elevación al máximo del 35%).³⁷

Sin embargo, la calma duraría menos de una semana. La inclusión por parte de Argentina de celulares, teléfonos y computadoras y sus componentes dentro del universo de productos para los cuales se reducían a cero los aranceles al comercio extrazona hasta fines de 2002³⁸ provocaba una airada queja de las autoridades -y empresarios-³⁹ brasileños, reclamo que se traducía en un llamado directo del Presidente Cardoso -de gira en EE.UU.- a su par De la Rúa, quien se comprometía a instruir de inmediato a su Ministro para hacer lugar a la demanda de su socio. A este respecto, Argentina se comprometía a presentar una propuesta alternativa.

Como resultado de esta situación y de los reclamos oportunamente efectuados por las empresas brasileñas interesadas en el tema (presión amplificada por la versión que circulaba en Brasil acerca de que Argentina estaba gestionando inversiones de firmas coreanas, a efectos de crear un polo de inversiones en dicho sector para competir con las empresas ya instaladas en Brasil), el Gobierno argentino daba marcha atrás en este punto, manifestando a través de la prensa que "decidimos volver a instalar el arancel que teníamos en bienes informáticos y de telefonía"⁴⁰ (*Clarín*, 06/04/01).

Pocos días más tarde y en las vísperas de la Cumbre Ministerial Hemisférica realizada en Buenos Aires en abril de 2001 el Ministro de Economía argentino reconocía ante la prensa brasileña que "no soy muy optimista con relación al ALCA porque es una negociación muy compleja", y por ende "las negociaciones bilaterales de EE.UU. con otros países van a avanzar mucho más rápido" por lo que el MERCOSUR "debería pensar en una negociación de cuatro más uno, tres más uno o hasta dos más uno"⁴¹ (*Cronista*, 09/04/01).⁴² Para reflejar claramente cual era su pensamiento sobre el tema, declaraba a una conocida revista brasileña de actualidad que los dos socios mayores del bloque "deberían estudiar la conveniencia de encarar una negociación de libre comercio con Estados Unidos (...) que podría ser hecha país por país, o en conjunto, entre Brasil y Argentina (...) Los dos países podrían operar en conjunto sin mayores problemas. Pero como MERCOSUR, con dos países tan diferentes en tamaño y en características como son Uruguay y Paraguay, obviamente la negociación conjunta resulta más difícil" (*Veja*, 09/04/01). Respecto a ello, la respuesta del Canciller brasileño Celso Lafer era mucho más cautelosa: "si la hubiera, cualquier acción debe ser una acción conjunta (...) como MERCOSUR" (*Cronista Comercial*, 09/04/01).

³⁷ Que sería luego la Dec. CMC 1/01 "Medidas Excepcionales en el Ambito Arancelario".

³⁸ La pretensión original del Ministro Cavallo era que dicha rebaja rigiera hasta fines de 2003, idea que fue abiertamente rechazada por la parte brasileña.

³⁹ Principales abastecedores del mercado argentino en materia de celulares y teléfonos.

⁴⁰ Que era en la mayor parte de los casos del 14% *ad valorem*.

⁴¹ En una clara referencia a la posibilidad de un entendimiento entre Argentina y Brasil por un lado, y EE.UU. por el otro.

⁴² Esta declaración contrariaba varias decisiones previas del CMC MERCOSUR (por ejemplo, la Dec. 32/00), en el sentido de la imposibilidad para los países socios de emprender nuevas negociaciones comerciales con terceros en forma individual.

Posteriormente, en el marco de una reunión realizada en San Pablo con unos seiscientos empresarios y banqueros brasileños convocada a efectos de explicar las nuevas medidas económicas y financieras implementadas por Argentina ante la comunidad de negocios de su socio comercial, el Ministro Cavallo reafirmaba su idea de impulsar medidas tendientes a "remover trabas a la inversión e impulsar planes de competitividad sectoriales" -basados en incentivos fiscales y arancelarios-,⁴³ que "apalancaran" a una rápida salida de la recesión que azotaba a la economía argentina desde fines de 1998.

Adicionalmente a ello, y con el objeto de evitar maniobras de subfacturación de importaciones, la Aduana argentina dictaba en el mes de mayo una resolución administrativa, por la que se establecía un sistema de valores de referencia de carácter precautorio para algunos productos, distinguiendo según su país de origen. Este mecanismo incluía la obligación de constituir una garantía previa para liberar las importaciones en las que se declarase un valor de entrada inferior al de referencia. Dicho sistema afectaba a unos 4.500 productos, y alrededor del 75% de los valores de referencia alcanzaban a bienes provenientes de los países del MERCOSUR. Si bien los países socios no objetaban al sistema en sí mismo, sí lo hacía Brasil respecto de los valores de referencia establecidos.⁴⁴

C. Asunción 2001: Otra Cumbre en tiempos difíciles

En vísperas de la esperada Cumbre de Presidentes del MERCOSUR a realizarse en Asunción a mediados de junio, voceros del Ministro de Hacienda de Brasil hacían saber que su tolerancia hacia las actitudes de su par argentino estaba "llegando a un límite" y que su país no permitiría la imposición de nuevas trabas al comercio intrazona. A este respecto, señalaba que "nosotros no queremos la integración a cualquier costo. Si Argentina quiere introducir un arancel para proteger a sectores de su economía frente a Brasil, habrá una reacción de nuestra parte" (*Ambito Financiero*, 19/06/01).

Por su parte, el Presidente uruguayo intentaba terciar en las disputas, al reclamar que "las dos naciones de mayor peso tienen políticas que van en sentido inverso y los países chicos nos sentimos perjudicados (...). Brasil, por la vía de la devaluación permanente de su moneda y Argentina, poniendo trabas administrativas dificultan el acceso de los productos uruguayos a sus respectivos mercados". No obstante ello, proponía una salida constructiva: "Veremos como nos ponemos de acuerdo para que el MERCOSUR sea un ámbito real de crecimiento sustentable (...) y no un ámbito en el que todos los días descubrimos nuevas dificultades" (*La Prensa*, 13/06/01).

Por su lado, mientras el Presidente de la Asociación de Industriales de Paraguay también hacía notar su desencanto: "en diez años de vigencia del Tratado del MERCOSUR, Paraguay sólo ha cosechado problemas y no ventajas, y por lo tanto debe retirarse del bloque" (*La Prensa*, 18/06/01), el Canciller de ese país adelantaba que en caso que Argentina y Brasil se negaran a otorgar compensaciones a los socios menores, "Paraguay se verá obligado a avanzar con un paquete de medidas unilaterales que son estudiadas desde hace tiempo por un equipo técnico" (*BAE*, 21/06/01).⁴⁵

⁴³ A través de estos Planes se beneficiaba a las empresas que se inscribían en los mismos eximiéndolas del pago del impuesto a la ganancia mínima presunta y del impuesto a los intereses, así como se les permitía computar el pago de aportes patronales a cuenta del IVA. Además, se instaba a las provincias a eliminar, en la medida de lo posible, cargas impositivas distorsivas y se promovían medidas adicionales en algunos casos puntuales -como por ejemplo, ciertos beneficios respecto del Impuesto a los Combustibles en el Plan para el Transporte de Carga o cuestiones vinculadas al pago de derechos de propiedad intelectual en el caso del Convenio Pro-competitivo para las Industrias Culturales, entre otros-. Las empresas, por su parte, se comprometían a mantener los planteles laborales sin cambios durante el período de vigencia de dichos convenios.

⁴⁴ Por este tema, Brasil presentaría en el mes de septiembre de 2001 una controversia ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM).

⁴⁵ Para un mayor detalle acerca de este tema, véase el Capítulo III del presente Informe.

Finalmente, la XX Cumbre de Ministros y Presidentes resolvería -a este respecto- la creación de un Grupo de Alto Nivel (GAN) encargado de analizar la consistencia y la dispersión del AEC, evaluar una eventual reducción en los niveles de protección y dispersión para las cadenas de bienes de capital, informática y telecomunicaciones (Dec. 5/01),⁴⁶ la elevación de los aranceles para los productos provenientes de extrazona sospechados de *dumping*, el estudio de la propuesta argentina para adelantar la liberalización del comercio intrazona de automóviles y la postergación para enero de 2002 de la rebaja en el AEC que se había definido en 1997, cuando -en otras circunstancias- los países acordaran un incremento temporal de tres puntos en el mismo.⁴⁷

Pocos días más tarde y en el marco de la profundización de la crisis recesiva en Argentina y del creciente deterioro en la paridad cambiaria bilateral, la cúpula de la Unión Industrial Argentina volvía a "apostar fuerte", solicitando al gobierno la reinstalación de un régimen de adecuación al comercio intrazona, lo que en otras palabras significaría el abandono de la unión aduanera y el abandono del libre comercio intrarregional vigente desde enero de 1995 para la casi totalidad del universo arancelario: "si no se pueden armonizar las políticas macroeconómicas es justo volver al régimen de adecuación para permitir que los sectores más sensibles tengan una apertura más lenta", declaraba a BAE el Presidente de esa entidad (BAE, 03/07/01).

Esta postura también reflejaba serias diferencias existentes en el propio seno del empresariado industrial argentino, ya que algunas importantes empresas y cámaras de actividad representativas de los sectores más concentrados se habían resistido firmemente a avalar el documento final de la entidad. A este respecto, el propio titular de la central fabril reconocía tales disputas, al señalar que "se trata de sectores que quieren mantener el MERCOSUR a cualquier costo porque representan a empresas extranjeras, con bajo nivel agregado y escasa generación de empleo y su producción es complementaria de la de Brasil" (BAE, 03/07/01).

D. Hacia el fin de la comprensión brasileña

Los primeros meses de la gestión del Ministro Cavallo al frente del Ministerio de Economía de Argentina habían contado de algún modo con el apoyo y la comprensión de parte de las autoridades brasileñas a efectos de aportar a una rápida y sostenida reactivación de la economía argentina, pero la percepción brasileña acerca tanto de las posibilidades de éxito de la estrategia de su socio como de su "compromiso" de efectuar sacrificios en pos de dicho objetivo pareció sufrir un importante vuelco desde los inicios del segundo semestre.

A pocos días de la aceptación del denominado factor de convergencia cambiaria de parte de los restantes países socios -que alteraba el tipo de cambio efectivo para todas las operaciones de comercio exterior argentino e implicaba no sólo una pérdida de preferencias para los miembros del bloque, sino también un incentivo directo a las exportaciones intrazona,⁴⁸ se conocía la Res. N° 258/01 del Ministerio de Economía de Argentina, por la que se modificaba el arancel extrazona efectivo para las importaciones de automotores, bienes de capital, informática y telecomunicaciones, disponiendo que cuando el arancel fuera

⁴⁶ Las propuestas deberían ser originalmente elevadas al GMC antes del 30/11/01, respetando el nivel máximo del 20% y sólo pudiendo considerar niveles superiores para productos agrícolas subsidiados en terceros países. Además, el grupo debería proponer un cronograma y una modalidad para reducir el incremento transitorio de tres puntos del AEC, para su eliminación a fines de 2002.

⁴⁷ Brasil lo había impulsado por los problemas que se derivaban de su retraso cambiario y su fuerte déficit comercial, y Argentina por la intimación de la OMC a reducir drásticamente el nivel de la tasa de estadística a las importaciones.

⁴⁸ La implementación del factor de empalme implicaba no sólo una suerte de derechos a las importaciones provenientes del mundo -incluyendo Brasil- sino también un beneficio adicional -inédito desde 1995- a las ventas al mercado del país vecino. En igual sentido, las exportaciones a Brasil comenzaban a ser pasibles de ser beneficiadas por los reintegros generales a las ventas argentinas al mundo. Si bien la Dec. CMC 10/94 habilitaba a Argentina a poder seguir aplicando el régimen de reintegros general que había instaurado desde 1992, también a las ventas intrazona, su uso en el ámbito del MERCOSUR había sido eliminado al inicio mismo de la Unión Aduanera, en 1995.

superior a la diferencia que surgiera de aplicar el tipo de cambio basado en el factor de empalme sólo se pagaría el primero, y que cuando aquel fuera inferior a ésta, el excedente a pagar fuera la diferencia determinada por el factor de empalme.

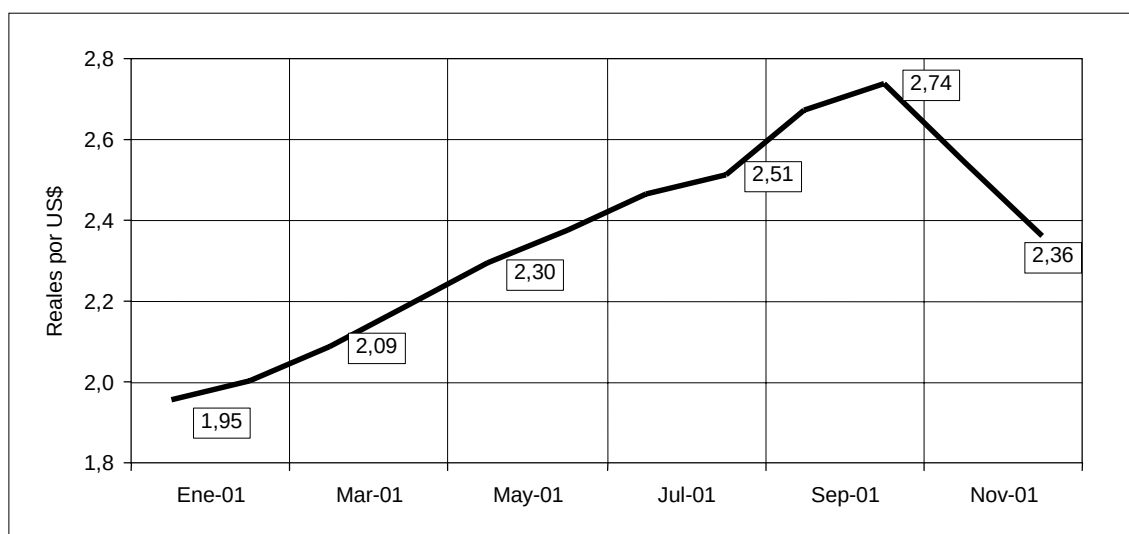
El efecto resultante era un deterioro de la preferencia relativa de los productos importados desde los países del bloque, que con arancel de importación cero se veían ahora afectados por el sobre-arancel que en los hechos implicaba el factor de empalme (*Intelligence Trade Report*, 2001), lo que erosionaba fuertemente la preferencia MERCOSUR.

En respuesta a ello, desde Itamaraty se anunciaba la suspensión de las negociaciones bilaterales sobre el régimen automotor y la tarifa externa común, y se indicaba la posibilidad de "aplicar medidas drásticas contra Argentina" (*Folha de São Paulo*, 06/07/01), así como se dejaba entrever la posibilidad de suspender las importaciones de trigo y petróleo argentino⁴⁹ en caso en que Argentina no retrocediera en forma urgente con la Res. N° 258, advirtiendo con un tono enérgico que "quien pierde con esto es Argentina. Basta ver la balanza comercial: los argentinos tienen un superávit de US\$ 600 millones en el comercio con Brasil" (*Clarín*, 10/07/01).

En paralelo a ello, el Gobierno paraguayo también anunciaba la imposición de un arancel intrazona del 10% para una lista de 322 productos, bajo el argumento de que "las últimas medidas económicas adoptadas en la región afectan considerablemente la competitividad de los productos paraguayos" (*Ambito Financiero*, 12/07/01).⁵⁰

Pero la continuidad de la depreciación del real frente al dólar estadounidense ocurrida durante el mes de agosto, en el marco de las crecientes dificultades financieras por las que atravesaba la economía argentina, volvía a agregar tensión a las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil. Así, en el marco de una reunión con empresarios celebrada en Buenos Aires en la Fundación Invertir a principios de septiembre, se volvía a criticar duramente la política cambiaria brasileña y se proponía "la implementación de bandas de alejamiento máximo entre el real y el peso, con la aplicación de salvaguardias comerciales en caso de incumplimiento" (*Clarín*, 13/09/01).

EVOLUCION TIPO DE CAMBIO NOMINAL DE BRASIL EN 2001



Fuente: Elaboración propia en base a IPEA [2002].

⁴⁹ Que representaban un monto anual de comercio de unos US\$ 2.000 millones aproximadamente.

⁵⁰ Para un mayor detalle sobre este tema, véase el Capítulo III del presente Informe.

Un sector importante de los empresarios argentinos defendía los cambios en la política comercial impulsados por el Ministro Cavallo como medio para compensar los cambios en las cotizaciones del euro con relación al dólar y fundamentalmente, la devaluación del real, que según cálculos de la Unión Industrial Argentina (UIA) acumulaba un 30% entre enero y septiembre. Del mismo modo, volvían a reclamar medidas "transitorias que permitan superar esta crisis bilateral sin erosionar las bases del bloque comercial, tales como la reinstauración del régimen de adecuación o acuerdos sectoriales urgentes" (declaraciones del Presidente de la UIA, BAE, 20/09/01).

Bajo este cuadro de situación, los funcionarios brasileños contra-argumentaban que, pese a los temores de empresarios y parte del Gobierno argentino, las importaciones desde Brasil evidenciaban una importante caída (del 18% entre enero-diciembre de 2001 con relación a igual período de 2000), en tanto que el superávit comercial en favor de Argentina crecía un 59%, alcanzando en el año un monto cercano a los US\$ 930 millones.

En este mismo sentido, en un documento preparado por la Embajada de Brasil en Argentina se concluía que el comercio bilateral está más influenciado por la actividad económica de los dos países que por la depreciación del real. En igual sentido, dicho estudio establecía que en la primera mitad de 2001 la devaluación brasileña no afectaba la competitividad de todos los productos argentinos, sino sólo de algunos como los del sector del calzado (*La Nación*, 04/10/01).

E. Un escenario entre la pérdida de consenso y la ansiedad

Desde los inicios mismos del proceso del MERCOSUR parte de la cúpula empresarial argentina no había terminado de entusiasmarse con la idea misma de la integración subregional, pero los resultados favorables que el bloque y la economía argentina pudieron exhibir durante el período 1991-1997 limitaron fuertemente el alcance y la extensión de los reclamos y disputas comerciales.

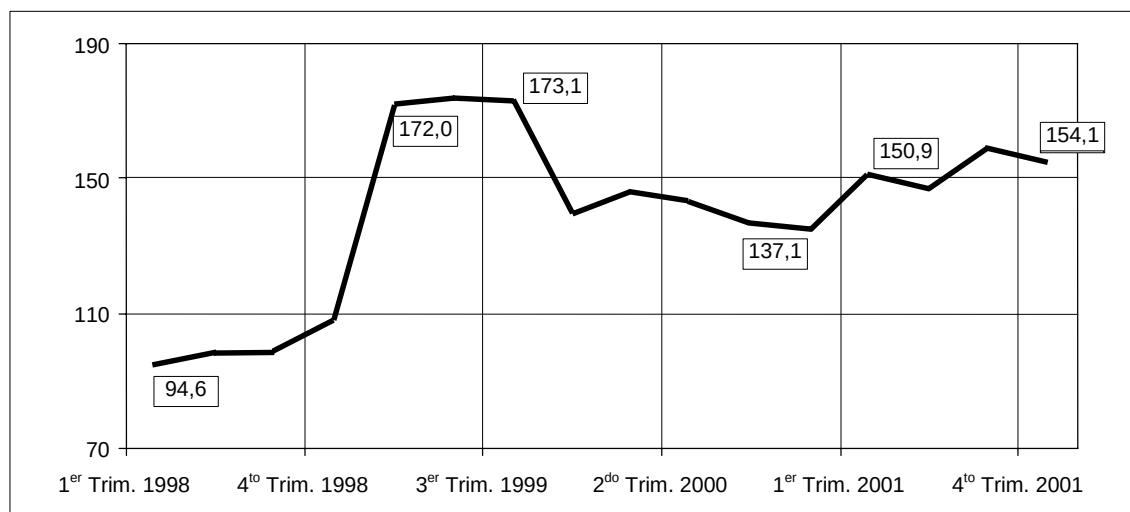
Sin embargo, la crisis generada en Argentina desde fines de 1998 y la firme tendencia hacia la desvalorización del real desde enero de 1999 iba aumentando el grupo de los empresarios que resistían la idea de la integración, sector que se nutría fundamentalmente de los sectores tradicionales de la industria liviana y en los que las empresas de menor tamaño tenían mayor participación. No obstante ello, y más allá de los cuestionamientos, el consenso político existente en Argentina respecto del mantenimiento de la paridad cambiaria con el dólar estadounidense seguía siendo amplio, tanto a nivel de la dirigencia política como empresarial.

Así, luego que dirigentes de primera línea de la UIA dejaran entrever a la prensa que la entidad solicitaría oficialmente la suspensión transitoria del proceso de integración, en el mes de septiembre algunas entidades de menor envergadura -representativas de los sectores más afectados por el desequilibrio cambiario y por la recesión interna- tomaban dicha iniciativa con renovados bríos.

En este marco, a mediados de septiembre la Asociación de Industriales Metalúrgicos de Argentina (ADIMRA) sostenía que "si no se toman medidas aumentará drásticamente el número de perdedores entre los productores argentinos" y que "el MERCOSUR es un buen proyecto, pero abrir un compás de espera es bueno para conservarlo" (*La Prensa*, 28/09/01). El titular de esa entidad manifestaba que "el superávit comercial argentino con Brasil se debe a las exportaciones de trigo y petróleo porque si se excluyen los productos primarios, la balanza comercial es claramente deficitaria" (*Clarín*, 30/09/01).

EVOLUCION COSTO LABORAL UNITARIO ARGENTINA/BRASIL, 1998-2001

Base 1998 = 100



Fuente: Elaboración propia en base a Lucángelli [2002].

El sector calzado: Un "crónico" caso testigo

El sector calzado argentino ha padecido importantes problemas de competitividad durante toda la vigencia de la Convertibilidad. Las primeras medidas de protección para este sector datan de 1994, a través de la introducción de derechos mínimos de importación sobre los productos extrazona. Luego, estas medidas se adaptaron bajo el esquema del régimen de salvaguardias de la OMC, ampliándose el espectro protegido.

En el ámbito del MERCOSUR, el comercio también estuvo restringido por un largo período, debido a que el grueso del sector estuvo incluido, de parte de Argentina, en los regímenes de excepción y adecuación, sucesivamente. Recién al caducar este último (enero de 1999) los calzados originarios del MERCOSUR pudieron entrar libremente a Argentina.

Ello coincidió con la fuerte devaluación del real, lo que facilitó un rápido crecimiento de la penetración del calzado brasileño en el mercado argentino. Debido a ello, y tras la introducción de medidas técnicas y para-arancelarias, los sectores productores de Argentina y Brasil sellaron un convenio para limitar las ventas brasileñas en el mercado argentino a través de un mecanismo de cuotas. Tras un año de vigencia, el convenio no fue renovado, dado que el acuerdo padecía de problemas para asegurar una correcta fiscalización de los compromisos. Desde entonces, se intentó organizar un esquema que fomente la complementariedad y la especialización de las plantas de la subregión, por lo que el sector fue uno de los primeros en ser incluidos dentro de los "foros de las cadenas productivas". No obstante, ningún acuerdo concreto pudo lograrse.

En tanto, Argentina prorrogaba la salvaguardia OMC para el calzado deportivo, estableciendo para el resto de los productos derechos mínimos dentro de los máximos consolidados ante ese organismo (35%), dado lo permitido entonces por el régimen de excepción al AEC. A partir de enero de 2001 tales excepciones caducaron, aunque la vigencia del arancel común en Argentina tuvo poca duración, ya que en marzo de 2001 los calzados fueron incluidos dentro de la elevación arancelaria general que afectara a los bienes de consumo, que posteriormente fuera admitida en el marco del MERCOSUR bajo el paraguas jurídico de un *waiver*.

La permanencia de las restricciones que afectaban al calzado proveniente de extrazona en el mercado argentino y el cese de la vigencia del convenio privado entre los productores argentinos y brasileños, incentivó un fuerte desvío de las importaciones argentinas hacia los productos fabricados en el país vecino. Así, durante 2001, mientras que las importaciones desde el resto del mundo caían a una tasa del 18%, las originadas en Brasil aumentaban un 3% en el mismo lapso. Durante 2001, los calzados brasileños representaban un 70% del calzado importado por Argentina y, de acuerdo a estimaciones privadas, ello equivalía a alrededor de un tercio del mercado argentino de calzados.

Durante el último trimestre de 2001, en un contexto de crisis productiva generalizada, y ante la percepción de que el sistema especial de salvaguardias intrazona que entonces se estaba negociando (y dentro del cual los calzados argentinos eran grandes candidatos a verse beneficiados) era insuficiente y de trámite lento, los representantes patronales y sindicales del sector del calzado argentino reclamaban a comienzos de diciembre de 2001 -en una posición extrema que no tiene comparación con ningún otro sector productivo- *"la prohibición inmediata de las importaciones de calzado desde Brasil"*, planteo coincidente con la realización -a mediados de diciembre- de una movilización de empresarios y trabajadores del sector hacia la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores argentino, en cuya puerta se arrojaron miles de pares de calzados, como forma de repudio a una política que consideraban "demasiado complaciente" respecto a la competencia brasileña.

Luego de ello, el fin de la Convertibilidad y la subsiguiente fuerte devaluación de la moneda argentina, modificaron la intensidad de esos reclamos, al encarecer fuertemente las importaciones. Por otra parte, dado que en abril de 2002 se derogó el incremento arancelario admitido bajo el *waiver* y la revocación judicial del remanente de la salvaguardia OMC, es de esperar para el futuro una reducción del grado de desvío de las importaciones argentinas de calzado a favor de los productores brasileños.

Días más tarde y en el marco de un encuentro con el Presidente De la Rúa, la conducción de la entidad fabril entregaba un documento en el que insistían con el argumento: "con Brasil en los últimos cuatro años sufrimos una devaluación del 45% y no se hizo nada. Eso tiene que cambiar, porque sino, el MERCOSUR se muere (...) para que el MERCOSUR sobreviva hay que resolver las alteraciones, por lo menos de los sectores más afectados, suspendiendo las ventajas arancelarias hasta que se resuelva el desequilibrio". La contrapropuesta del Gobierno argentino a los industriales era la de monitorear en forma conjunta a los sectores más afectados, a fines de identificar las situaciones más urgentes y proponer medidas y/o soluciones específicas para los mismos en ocasión de la reunión de Ministros a efectuarse en San Pablo a mediados de octubre de 2001.

F. Buscando una solución "no devaluatoria" para las disparidades cambiarias

Las diferencias -e incompatibilidades- existentes entre los sistemas cambiarios de los dos grandes socios del bloque eran una realidad concreta al menos desde principios de 1999, pero la vocación de las autoridades argentinas -y de la amplia mayoría de los empresarios, los economistas y la opinión pública- era la de evitar por todos los modos posibles la alteración del esquema de Convertibilidad. En ese marco, la compensación de los desequilibrios que se generaban a partir de la situación por la que atravesaba la economía brasileña parecía ser una tarea que requeriría mucho más que ingenio, esfuerzo y buena voluntad.⁵¹

⁵¹ A este respecto, es oportuno señalar que en ocasión de las elecciones parlamentarias realizadas el 14 de octubre de 2001 en Argentina (es decir, dos meses y medio antes de la caída del sistema de Convertibilidad), la casi totalidad de los candidatos finalmente triunfadores en las mismas habían manifestado durante sus respectivas campañas su apoyo al mantenimiento del sistema de "1 a 1".

Planteada así la situación, el anuncio de la convocatoria de una reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, a los que se sumarían los Ministros de Relaciones Exteriores, programada para el 8 de octubre en Montevideo, generaba la expectativa de una instancia de negociación institucional de la cuestión aparentemente central: las diferencias de paridades cambiarias reales relativas, acentuadas en los últimos meses a raíz de la devaluación nominal persistente y a un ritmo más acelerado del real.

Descartada por los gobiernos la propuesta de suspensión de la unión aduanera presentada por la UIA, el Gobierno argentino llegaba a dicha reunión con diferentes propuestas de mecanismos de compensación para "administrar" la difícil relación comercial bilateral.

Mientras que una de las propuestas tenía como objetivo la aplicación de medidas correctivas sectoriales (tipo cláusulas de salvaguardia), la otra preveía la implementación de un "gatillo cambiario" generalizado, en caso de que el real superara el techo de una banda cambiaria que se establecería de común acuerdo. En otros términos, mientras la primera postulaba la aplicación de cupos o derechos a las importaciones a determinados productos que observaran un fuerte incremento y generaran daño a las actividades del otro país, la segunda implicaba el establecimiento generalizado de algún tipo de reintegros y aranceles aplicables en forma generalizada en el comercio bilateral, en caso que la depreciación del real excediera un máximo preestablecido.

Finalmente, en la reunión de los principales responsables políticos de ambos países se descartó el uso de cualquier tipo de "gatillo" cambiario generalizado (debido a la firme negativa de parte de Brasil) y se anunciaba la decisión de resolver los problemas de la agenda comercial y la creación, en un plazo máximo de dos semanas, de un mecanismo bilateral y temporario de salvaguardias, inspirado en las reglas de la OMC. De este modo, Brasil aceptaba por vez primera desde la puesta en marcha de la Unión Aduanera en 1995 la posibilidad de introducir restricciones formales al comercio intrazona, tema que ya desde el primer semestre de 1999 había generado ásperas disputas entre los dos socios mayores.⁵² Estas salvaguardias deberían basarse en un sistema de cupos o de aranceles, debiéndose diseñar a tal efecto un sistema ágil que permita su utilización sólo para aquellos casos en los cuales existiera algún tipo -aún indefinido- de demostración de daño a la producción nacional.

A este respecto, el Canciller brasileño dejaba en claro que su país no aceptaría mecanismos generalizados ni sistemas de protección que no se ajustaran a criterios consensuados de verificación respecto de su pertinencia: "la salvaguardia sólo podrá ser aplicada si se comprueban daños serios a la producción de Argentina causados por importaciones de Brasil" (*Página 12*, 12/10/01).

Mientras que la parte argentina reclamaba una herramienta de uso rápido y expedito, sin necesidad de esperar a probar el daño que las importaciones desde el país vecino generaba a la actividad nacional, Brasil ponía como condición -desde el inicio de las negociaciones- que las medidas que se adoptaren siguieran los aspectos procedimentales establecidos en la OMC -esto es, entre otras cosas, requerir la prueba del daño antes de cualquier aplicación de medidas-. Estas cuestiones, así como otras vinculadas a la definición de cuanto tiempo estaría vigente el instrumento, que instituciones serían las responsables de su aplicación y administración y si algunos sectores puntuales quedarían excluidos, quedaban así a consideración del grupo de trabajo encargado de monitorear y administrar este instrumento.

En función del mecanismo consensuado, los sectores que principalmente irían a ser beneficiados serían aquellos más sensibles en el intercambio bilateral y que hubieren sido más afectados por la mayor

⁵² Para un detalle pormenorizado acerca de los incidentes acaecidos durante 1999 con relación a este tema y a la pretensión argentina de utilizar el sistema de salvaguardias previsto en la Res. N° 70 de la ALADI, véase INTAL [2000].

penetración de productos brasileños en el mercado argentino como consecuencia de la política cambiaria implementada en Brasil desde enero de 1999. Se descontaba así que los beneficiarios posibles de este instrumento serían los productores argentinos de calzados, muebles, textiles, pollos, porcinos, juguetes y, eventualmente, papel. Por el contrario, las empresas que hubiesen sido perjudicadas por la depreciación del real a partir de la pérdida de parte del mercado brasileño o en su inserción en terceros países quedarían -según el acuerdo alcanzado- al margen de cualquier tipo de acción. La decisión de avanzar en el diseño de este mecanismo era recibida en forma ambigua por los empresarios brasileños: "tenemos que ser flexibles, aunque sólo temporalmente, y permitir que Argentina cuente con algún tiempo para recuperarse. No se puede pensar en cuotas para las exportaciones brasileñas ni en la eliminación del AEC, pero sí en la suspensión temporal del arancel cero para el intercambio bilateral de algunos productos" (Declaraciones del Presidente de la FIESP, *La Prensa*, 10/10/01).

Del lado argentino, el acuerdo alcanzado era considerado por los industriales como "absolutamente insuficiente", dado que el mecanismo de salvaguardia sólo podría aplicarse para casos puntuales, después de un proceso administrativo que duraría hasta un año y cuyo costo sería demasiado oneroso para enfrentar por empresas pequeñas y medianas (*La Nación*, 17/10/01).

La disconformidad de la Unión Industrial se terminaría por formalizar a través de una solicitada publicada en todos los diarios de Buenos Aires, que llevaba como título: "Las salvaguardias no alcanzan para resolver la asimetría cambiaria del MERCOSUR". En la misma, se manifestaba que "Argentina tiene su moneda anclada con el dólar y Brasil ha devaluado la suya en términos reales un 71% desde diciembre de 1998 a julio de 2001. En estas condiciones no puede haber Unión Aduanera: si las asimetrías macroeconómicas no son eliminadas -como preveía el Tratado de Asunción- deberán ser compensadas (...) Argentina está intentando resolver la asimetría cambiaria con la implantación de un esquema de salvaguardias, lo que es absolutamente inadecuado. Las salvaguardias son medidas puntuales destinadas a resolver de manera transitoria problemas específicos, para compensar o prevenir el potencial daño de sectores afectados por fuertes incrementos de las importaciones. No resuelven los problemas de los productores argentinos que exportan al Brasil ni los problemas de la industria argentina en general, que debe competir en una evidente desigualdad". Finalmente, se proponía que "para evitar las fuertes distorsiones en los flujos de comercio y la asignación de inversiones, debe atacarse directamente el problema cambiario con una medida automática y sobre la causa misma de la distorsión: la persistente devaluación del real. La solución para el problema cambiario es una banda de aranceles y reembolsos que, partiendo de un tipo de cambio de equilibrio, fluctúe automáticamente en relación con la variación del real ..." y que "sin un sistema que automáticamente compense la asimetría cambiaria en el MERCOSUR, el daño para la industria será irreparable y el efecto sobre el empleo devastador" (Solicitada de la UIA en todos los diarios de Buenos Aires, 18/10/01).

Desde Uruguay, el Presidente Batlle coincidía en que la salvaguardia no era un buen instrumento para resolver las asimetrías, agregando que "no podemos dejar de advertir que una unión aduanera se debilita enormemente cuando no existe una política macroeconómica armónica entre los actores que forman parte de ella." (*BAE*, 26/10/01).

En este complejo escenario, los países intercambiaban oficialmente -de acuerdo a lo establecido en ocasión de la reunión del 8 y 9 de octubre- sus propuestas de mecanismo sobre medidas correctivas (del tipo salvaguardia); en paralelo a ello, aunque de manera informal e imprevista, el Gobierno argentino circulaba a las autoridades de Brasil una iniciativa de instrumento alternativo -factor de adecuación macroeconómica-, por el cual volvía a insistir con un régimen de aplicación general y compensatorio del desfase cambiario, que había sido rechazado de plano por la parte brasileña en la reunión presidencial de principios de octubre.

Similitudes y diferencias de los instrumentos de salvaguardia propuestos por Argentina y Brasil

1. La propuesta argentina establecía la posibilidad de aplicar medidas correctivas a todo el universo de productos comprendidos en la Nomenclatura Común del MERCOSUR, exceptuando -en forma algo difusa- a diferente tipo de bienes,^a *commodities* con cotización internacional. Al respecto, la iniciativa brasileña cubría todo el universo arancelario, sin excepciones.
2. Mientras que la propuesta Argentina incluía la alternativa de aplicación "de oficio" de las medidas correctivas -además de las requeridas por los sectores privados afectados-, la brasileña no preveía tal contingencia.
3. En términos de las características de las medidas compensatorias, Argentina postulaba en una primera etapa,^b la aplicación de un derecho *ad valorem* menor al AEC. Sin embargo, preveía en una segunda etapa, el establecimiento de derechos de importación específicos o *ad valorem* que pudieran superar el correspondiente a extrazona; en forma alternativa, promovía la aplicación de restricciones cuantitativas u otras que pudieran ser aptas, según el caso, para prevenir o reparar el daño. Brasil, por su parte, establecía la eventual imposición de sobretasas *ad valorem* (que resultaren siempre inferiores a las correspondientes a extrazona) o una cuota con alícuota cero.
4. En la visión argentina, las medidas podían ser adoptadas cuando se verificara una reducción superior al 7% de los precios FOB de exportación promedio ponderado y/o cuando se observara un incremento del volumen importado, y/o cuando se produjera un aumento de 3 puntos porcentuales en la relación entre las cantidades importadas y la producción nacional. En todos los casos, el período de comparación se refería al promedio de 1998, contra el observado en un período mínimo de 6 meses -y máximo de 12 meses- que finaliza 90 días antes de la decisión de aplicar la medida. La prueba del daño, según este criterio, quedaría para una segunda etapa. Por el contrario, la propuesta brasileña incluía la demostración del daño como requisito previo para la imposición de cualquier tipo de medida, para lo cual se deberá observar tanto la evolución de los volúmenes importados en el trienio 1998-2000, como eventuales alteraciones en el precio en ese período, el grado de penetración en el mercado afectado, el nivel de producción nacional y capacidad utilizada, nivel de empleo y la *performance* del comercio exterior con relación a terceros mercados.
5. Duración del Mecanismo y Plazos de las Medidas: la propuesta argentina promovía que el mecanismo estuviera vigente hasta fin de 2004, en tanto que cada medida que se adoptara lo hiciera por un plazo de dos años -con posibilidad de prórroga en caso que las circunstancias así lo justificaran-.
6. La postura brasileña era más limitada en ambos sentidos, estableciéndose en un año el plazo máximo de vigencia de las medidas y del mecanismo en sí (hasta 31/12/02).
7. Finalmente, la propuesta brasileña incluía dos cuestiones importantes, no coincidentes con la visión argentina: la necesidad de que el GMC cuatripartito aprobara ex-ante la aplicación de cualquier medida (a través de una Resolución) y el requerimiento de que el establecimiento del mecanismo de ajuste sea acompañado necesariamente por un programa de reestructuración del sector afectado.

^a Si bien las cláusulas de salvaguardia se aplican a posiciones arancelarias -esto es, a productos bien delimitados y definidos- la propuesta argentina de exceptuar la aplicación del mecanismo a determinados bienes, se manifestaba a través de grupos de actividades, agregados según la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU, Rev. 3). De esta manera, se excluía del mecanismo a productos que normalmente Argentina le exportaba a Brasil, tales como combustibles o productos agropecuarios.

^b Las etapas están relacionadas con la posibilidad de implementar medidas con carácter provisorio en forma inmediata y luego iniciar las consultas pertinentes (30 días) y la demostración del daño (60 días).

Aunque las propuestas de salvaguardia presentadas por Argentina y Brasil observaban importantes diferencias de enfoque y metodología, las mismas aparecían como una primera base para discutir y negociar, y aproximarse así a la consecución de un instrumento común, consensuado por todas las partes. Sin embargo, a raíz de discrepancias sobre otras propuestas para el tratamiento de la asimetría de los sistemas cambiarios, las reuniones bilaterales mantenidas los días 25 y 26 de octubre terminarían sin avances.

G. La fase final de la negociación de las salvaguardias

Desde mediados del mes de noviembre, las partes fueron aproximando sus posiciones y se especulaba que en la reunión de fin de año del GMC y del CMC se llegaría finalmente a un mecanismo consensuado de salvaguardias para el comercio intrazona. Al respecto, la propuesta que llevaba Argentina a dicha instancia incluía la necesidad de que fueran los sectores privados afectados quienes solamente pudieran presentar una petición de aplicación de medidas -eliminando la posibilidad de aplicarlas de oficio- e incorporaba la prueba del daño para la aplicación de dichas medidas, aunque continuaba previendo la adopción eventual de medidas provisionales a partir de la admisión de la solicitud, pero sólo por 180 días y consistentes en el establecimiento de garantías de derechos de importación *ad valorem* nunca superiores a los vigentes para las compras de extrazona.

La medida definitiva podría consistir en el establecimiento de una cuota con arancel preferencial y la aplicación del derecho extrazona para las importaciones que se realizaran fuera del cupo. A este efecto, el Estado Parte importador podría elevar los derechos de importación extrazona hasta el máximo consolidado en la OMC. La cuota, por su parte, tendría en cuenta el promedio de los volúmenes físicos importados durante los últimos tres años representativos del flujo de comercio histórico.

La duración del mecanismo de ajuste era previsto hasta el 31/12/04, y la duración de las medidas se extendía a un plazo máximo de dos años -aunque se dejaba abierta la posibilidad de renovación si las condiciones así lo exigieran-. Finalmente, establecía que las investigaciones serían llevadas a cabo por las autoridades de aplicación del país afectado, aunque definía un mecanismo de consultas e intercambio de información en forma previa al establecimiento de los derechos definitivos.

El Factor de Adecuación Macroeconómica

La propuesta argentina establecía la aplicación, a las importaciones originarias de Brasil, de un Factor de Adecuación Macroeconómica equivalente al mínimo entre el derecho de importación extrazona y el Factor que surge del producto entre el cociente entre el valor de un real en términos de dólar estadounidense al momento de la transacción y el valor de un real en términos de dólar estadounidense al 1 de diciembre de 1999 (1,91 R\$/US\$), y el cociente entre el promedio simple del IPC y el IPM de Brasil en diciembre de 1999 y el promedio simple de dichos precios en el último período considerado, menos 1.

El factor así calculado debía ser multiplicado por el valor *CIF* de las importaciones en dólares estadounidenses, dando como resultado el monto que los importadores debían abonar al momento de la nacionalización de los bienes. Un cálculo similar era definido para las importaciones argentinas provenientes de Paraguay y Uruguay. En todos los casos, se preveía que el mecanismo se mantendría en vigencia hasta tanto se lograra la convergencia macroeconómica entre los países socios.

Más allá de la coyuntura -y de algunas versiones que hablaban de la voluntad de algunos funcionarios y empresarios brasileños por acordar en la Cumbre regional de fin de año un *impasse* en el proceso de

integración (particularmente en el AEC) a efectos de poder avanzar con mayor comodidad en su negociación bilateral con México-, el máximo poder político de la gran potencia sudamericana seguía dispuesto a "invertir" energías y esfuerzos negociadores en el MERCOSUR.

En este escenario y luego que la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) esbozara en diciembre en la ciudad de Montevideo un principio de acuerdo técnico sobre algunos de los temas de la agenda interna,⁵³ la crisis de la economía argentina terminaba de agravarse y generalizarse. La repentina cancelación de la reunión del CMC y de la Cumbre de Presidentes del bloque, y el retiro de la delegación argentina presente en Uruguay en la tarde del 20 de diciembre de 2001 -luego de la confirmación acerca de la renuncia del Presidente De la Rúa-, y mientras gobernadores, políticos y parlamentarios argentinos discutían los formatos y los mecanismos de sucesión institucional, recién arribado a Montevideo para participar de la frustrada Cumbre subregional, el Presidente Cardoso se reunía con sus pares de Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay a efectos de ratificar su "respaldo a la salida democrática" en Argentina mientras el Canciller Lafer declaraba a la prensa que "en este momento difícil, Argentina cuenta, como siempre, con la decisiva solidaridad y el apoyo de Brasil" (*La Nación*, 21/12/01). En esos días, el Presidente Cardoso dejaba también entrever su visión acerca del futuro de la integración regional: "las relaciones comerciales de Brasil con Argentina, que ya venían mal, pueden estancarse en el corto plazo. Pero a mediano y largo plazo se reactivarán" (*Clarín*, 22/12/01).

Los rumores acerca de una inminente salida de la Convertibilidad, y la confirmación acerca de la dramática profundización de la crisis política y social en Argentina -y consiguientemente, el temor a un efecto contagio sobre el resto de la subregión- cambiaron drásticamente tanto el panorama subregional como el orden de prioridades en la agenda de negociaciones del bloque.

Pocos días después, y ya modificado el sistema cambiario argentino, con nuevas -aunque inestables- paridades bilaterales y -fundamentalmente- con otra pirámide de prioridades, urgencias y temas candentes para los distintos actores, la agenda del MERCOSUR en 2002 sería -en buena parte de sus aspectos- muy diferente a la anterior.

H. EL MERCOSUR en 2002: La hora de generar nuevas instancias de diálogo

Luego del "estallido" de la economía argentina

El inicio de 2002 coincidió con el colapso del régimen de caja de conversión (Convertibilidad) que Argentina mantuviera por más de una década. Si bien desde algunos de los países socios -particularmente los de menor tamaño- se manifestaban temores acerca de que la volatilidad cambiaria en Argentina se tradujera tanto en una invasión de productos provenientes de ese país como en un deterioro de los indicadores financieros de la subregión, durante los primeros meses del año ninguno de esos efectos llegó a materializarse.⁵⁴

La paralización del comercio con Argentina, las dificultades para completar las operaciones que ya se encontraban en curso al comenzar la crisis (particularmente, las cobranzas de cartas de crédito por parte de exportadores brasileños) y la actitud de *wait and see* desarrollada por parte de los principales agentes y operadores fueron la característica central de los dos primeros meses de 2002. Pero, independientemente

⁵³ Cabe mencionar entre ellos un mecanismo para el funcionamiento temporario de salvaguardias intrazona y el incremento de aranceles extrazona para productos agrícolas y alimentos beneficiarios de subsidios en países desarrollados.

⁵⁴ De todos modos, no fue un dato menor la drástica contracción de los ingresos por turismo veraniego argentino sufridos por Uruguay y Brasil, y en menor medida por Chile.

de los temores y de las visiones cortoplacistas, desde cierto punto de vista el fin de la Convertibilidad -hecho pronosticado por diversos analistas privados de la subregión durante el segundo semestre de 2001- podía ser visto con cierto optimismo desde el punto de vista del proceso negociador del MERCOSUR.

En este sentido, no había dudas acerca de que la coexistencia del sistema de cambio fijo en Argentina y un régimen de flotación en Brasil había sido -particularmente desde 1999- uno de los principales factores de asimetrías y desequilibrios macroeconómicos entre los principales socios del bloque, a partir del cual derivaban prácticamente casi todos los problemas de competitividad relativa y de desvío de comercio e inversiones.

En cualquier caso, el cambio del esquema cambiario argentino podría abrir el camino hacia un proceso de "normalización" de las relaciones intra-MERCOSUR, en donde el nivel de conflicto bajara de intensidad, posibilitando asignar mayores recursos de negociación hacia los temas de "largo plazo" tales como el frente externo (ALCA, UE, etc.) y la propia profundización de proceso de integración (revisión del AEC, disciplinas comerciales, armonización de normas y estándares técnicos, integración física, compras gubernamentales, etc.), en un marco más distendido, con menos presiones sectoriales y de mayor comprensión mutua.

Esa visión, en cierta forma minimizaba la real importancia que había tenido la Convertibilidad-Caja de Conversión como forma de operar de la economía argentina hacia su interior. De hecho, la Convertibilidad había funcionado como la matriz fundacional y la referencia de todos los contratos, tanto públicos como privados y público-privados. De esa forma, su eliminación se tradujo en la repentina caída de buena parte de compromisos preexistentes. Como consecuencia de ello, durante el primer semestre de 2002 la tarea central de los *policy makers* argentinos fue como "asignar" políticamente las pérdidas patrimoniales generadas por la salida de la Convertibilidad, tratando de minimizar los quebrantos y de arbitrar mecanismos tendientes a ir generando un nuevo marco de "mayor normalidad al funcionamiento de las relaciones económicas entre los agentes locales".⁵⁵

De todos modos, y como era previsible, durante el mes de enero y en el marco de un creciente malestar social de parte de ahorristas, empresarios y comerciantes afectados por el estancamiento en la actividad económica y una opinión pública fuertemente crítica hacia el conjunto de la clase política, la economía argentina se vio prácticamente paralizada, sucediéndose frecuentes y prolongados feriados cambiarios hasta fines del mes de abril. En definitiva, la salida de la Convertibilidad fue un hecho fuertemente traumático para la economía -y la sociedad- argentina, con notables efectos depresivos en el nivel de actividad de prácticamente todos los sectores.⁵⁶

En ese contexto, durante los primeros meses de 2002 los esfuerzos de los países del MERCOSUR se focalizaron en, por un lado, tratar de "reparar" los daños ocasionados por la escalada de conflictos del año anterior, y por otro, a encontrar formas de "aliviar" los problemas de la economía argentina a través de medidas comerciales y, de esa forma, tratar de evitar la propagación de la crisis al resto de la subregión. Paralelamente a ello, se puso en marcha una estrategia tendiente a recomponer las desgastadas relaciones con el socio mayor subregional, situación que se vio favorecida por la actitud constructiva y la buena predisposición existente por parte de los funcionarios brasileños.

⁵⁵ Esta frase era frecuentemente utilizada por el Ministro de Economía, Jorge Remes Lenicov, para referirse a la necesidad de que los agentes económicos argentinos se "acostumbraran" a operar en una economía con un tipo de cambio flexible.

⁵⁶ En los hechos, el derrumbe final de la actividad comenzó a mediados de 2001, anticipando las posibles consecuencias de la caída de la Convertibilidad, luego de más de 10 años de vigencia. Para un mayor detalle sobre este tema véase el Capítulo I del presente Informe.

Así, el fin de las batallas periodísticas, la rápida desaparición de algunos elementos objetivos de conflicto de intereses y la búsqueda de soluciones realistas a problemas específicos fueron pasando de las páginas de los periódicos y revistas a las mesas de negociación bilaterales y cuadrilaterales entre funcionarios encargados de los diferentes temas en cuestión.

A este respecto, un reconocido analista en los temas de la integración subregional y las relaciones bilaterales argentino-brasileñas, reflexionaba acerca de la necesidad de recuperar los espacios para la cooperación con la principal economía sudamericana: "a nadie más que a nuestros vecinos les interesa la recuperación de la economía argentina" ya que "un vecino en crisis es una fuente potencial de inestabilidad" (Roberto Bouzas, *Clarín*, 17/01/02).

¿Cómo volver a empezar?

La fuerte recomposición de la paridad cambiaria argentina frente a Brasil allanaba en parte el camino, haciendo redundantes a muchas de las medidas introducidas por Argentina a partir de la devaluación del real en enero de 1999. Durante la primera visita del Canciller Ruckauf a Brasil a los pocos días de asumido (mediados de enero de 2002), se anunció el inicio de un proceso de eliminación progresiva de los conflictos intrazona. Este proceso, bautizado como de "limpieza de la mesa", resultó ser el eje de las negociaciones bilaterales Argentina-Brasil durante todo 2002.

De esa forma, los nuevos funcionarios argentinos encargados de las relaciones económicas internacionales orientaron sus esfuerzos en dos vías simultáneas. Por un lado, tratar de vincular las demandas de asistencia financiera de emergencia hacia los países desarrollados con la mayor apertura de sus mercados (bajo el argumento de que "en vez de préstamos y aportes financieros, queremos una mayor apertura de mercados"). Y en paralelo a ello, generar condiciones para que los exportadores argentinos pudieran aprovechar en el plazo más breve posible las ganancias de competitividad que lógicamente se derivarían de la fuerte y creciente devaluación del peso. A ese respecto, el nuevo responsable de las negociaciones económicas internacionales de la Cancillería, Martín Redrado señalaba a fines del mes de enero su objetivo de lograr una "integración inteligente con el mundo, para avanzar sobre nuevos mercados que deberán abrirse para nuestros productos" (*BAE*, 22/01/02).

En lo que hace al MERCOSUR y con el mismo objetivo de generar mercados que pudieran contribuir más o menos rápidamente a la recuperación de la economía nacional, los negociadores argentinos centraron sus esfuerzos en destrabar la negociación de la Política Automotriz del MERCOSUR (PAM), con el objeto de flexibilizar el mecanismo de intercambio compensado y poder así, incrementar las exportaciones automotrices argentinas a Brasil.

Desde un principio los negociadores brasileños se manifestaron abiertos a la posibilidad de "ayudar" a una Argentina en crisis adoptando medidas favorables desde el plano comercial, entre ellas la definitiva modificación y reglamentación en la PAM.⁵⁷ No obstante ello, solicitaron, como contrapartida, la previa eliminación de las múltiples trabas y reducciones al comercio y a la preferencia subregional que Argentina había introducido en numerosos sectores desde 1999, cuando los problemas de competitividad que se originaban como resultado de las crecientes asimetrías cambiarias entre ambos países habían despertado la generación de fórmulas alternativas en materia regulatoria y comercial.

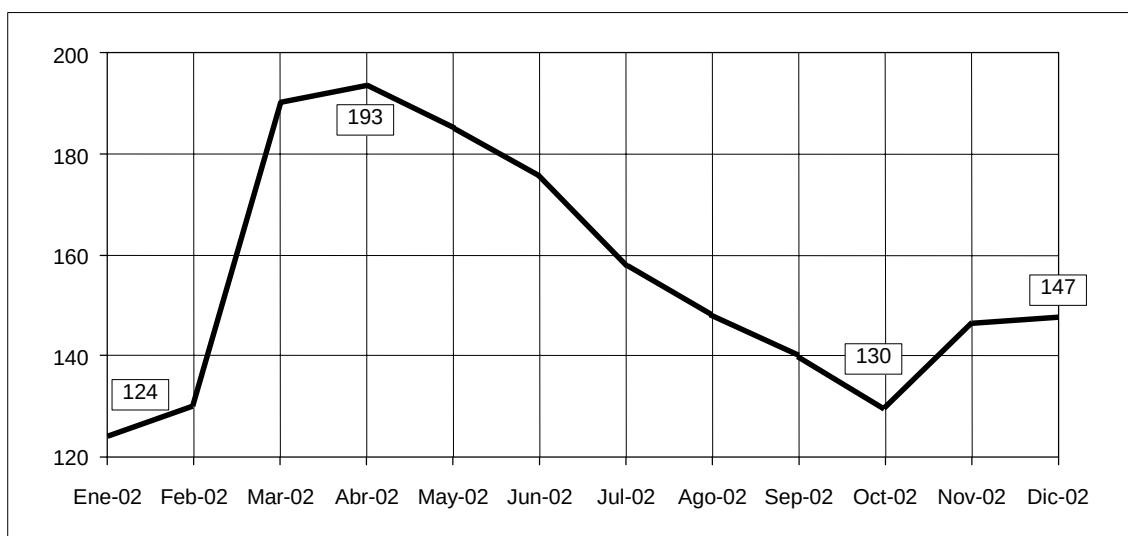
⁵⁷ En ese sentido, el Canciller de Brasil declaraba en febrero, en ocasión de un viaje a Washington, que "Argentina es nuestro vecino, nuestro socio, y estamos tratando de ayudar en el área de comercio, en el área de las finanzas y también compartiendo nuestra propia experiencia" (*Clarín*, 01/02/02).

Así, a principios de febrero de 2002, el Ministro de Industria brasileño Sergio Amaral -"siguiendo expresas instrucciones del Presidente Cardoso"- anunciaba la eliminación de todas las barreras y cuotas impuestas en el pasado contra el ingreso de productos argentinos a su mercado -con la lógica excepción de las relacionadas con temas sanitarios, como los vinculados a la aftosa-, aprovechando la ocasión para manifestar su solidaridad hacia Argentina en sus complejas negociaciones con los organismos financieros multilaterales: "Brasil pretende con este gesto señalar a la comunidad internacional que urge realmente, apresurar la ayuda a la Argentina" (*Clarín*, 08/02/02).

Sin embargo, en el marco de una creciente inestabilidad cambiaria, los serios problemas del sistema bancario, el "regreso" de la inflación y las perspectivas ciertas de que un proceso hiperinflacionario (de imprevisibles consecuencias políticas y sociales) podía estar "a la vuelta de la esquina", imposibilitaba no sólo saber cual era la magnitud real de la devaluación sino también la toma de decisiones en temas que no estuvieran relacionados con la coyuntura del día a día, a lo que se sumaban obstáculos de tipo legal y administrativo para eliminar de manera abrupta los numerosos procesos *antidumping* que estaban en curso desde el bienio anterior contra importaciones provenientes del país vecino, tal como se esperaba de parte de las autoridades brasileñas.

TIPO DE CAMBIO REAL ARGENTINA- BRASIL EN 2002

Base TCR promedio 1999/2001=100



Fuente: Ministerio de la Producción (Argentina).

A partir de la iniciativa de la parte brasileña, se acordaba trabajar en la creación de condiciones tendientes a complementar la producción a nivel subregional (desarrollo de cadenas productivas subregionales y foros sectoriales de competitividad),⁵⁸ a efectos de facilitar exportaciones de productos de la subregión hacia terceros mercados. A este respecto, se volvía a exponer la necesidad de desarrollar la "marca MERCOSUR" y se resolvía dar mayor impulso a la iniciativa -ya planteada durante el año anterior- de realizar misiones comerciales conjuntas hacia terceros mercados. A este respecto y como un primer paso, se invitaba al Ministro de la Producción argentino a participar -junto a empresarios de ese país- en una misión comercial brasileña a China programada para el mes de abril, al tiempo que se confirmaba la

⁵⁸ Para un mayor detalle acerca de lo actuado en relación a este tema durante el año 2002, véase el Capítulo IV del presente Informe.

realización de un primer viaje de negocios MERCOSUR (integrado por empresas de los cuatro países) hacia Sudáfrica, durante el mes de mayo.⁵⁹

Pero, a pesar de las manifestaciones políticas y de la voluntad de las partes, la difícil situación política y económica reinante en Argentina durante el primer semestre del año impidió una rápida toma de decisiones en torno al desmantelamiento de las medidas que Brasil reclamaba. Más allá de los esfuerzos de los funcionarios de ambos países, la fuerte recesión, la inestabilidad cambiaria y los problemas de tipo regulatorio (que iban desde las dificultades para implementar y administrar las nuevas normativas comerciales y bancarias en Argentina, hasta los atrasos en la liquidación de operaciones efectivizadas a fines de 2001 entre importadores argentinos y exportadores brasileños)⁶⁰ se traducían en fuertes y crecientes caídas en el comercio bilateral.

Así, hacia mediados del mes de abril se conocía la noticia de que Argentina había pasado del segundo al cuarto lugar en el *ranking* de destinos para los productos brasileños, al tiempo que Brasil iba perdiendo su posición de principal comprador de bienes argentinos. De todos modos, los negociadores brasileños seguían apostando fuerte a favor del proceso de integración: "el bloque no está muerto. Sólo está mal el intercambio comercial, afirmaba el Embajador Botafogo a principios de julio en Buenos Aires" (*La Nación*, 03/07/02).

Trascendiendo la coyuntura, y ante las versiones de prensa acerca de que el Gobierno argentino tomaría la decisión política de interrumpir buena parte de los regímenes especiales de control de acceso y de procesos de investigación de *dumping* en marcha contra exportadores brasileños en diferentes sectores a efectos de facilitar las negociaciones en temas prioritarios, la Asociación Argentina de Productores de Porcinos enviaba una carta al Ministro de Economía, en la que señalaba que en caso de que se dispusiera el levantamiento del proceso *antidumping* en curso para el sector sin respetar los plazos estipulados en la Ley, las autoridades involucradas en dicha decisión estarían incumpliendo con los deberes del funcionario público (a partir de lo cual podrían ser pasibles de acusaciones ante la Justicia).⁶¹

Algunas buenas noticias

El hito mayor de este período fue la concreción del acuerdo sobre la flexibilización de la PAM, anunciada en la Cumbre de Buenos Aires (julio de 2002), pero recién firmada en la visita del Presidente Duhalde a Brasil durante el mes de septiembre.⁶² Sin embargo, a pesar de los avances logrados desde entonces y la estabilización de la situación argentina durante el segundo semestre, a la fecha de cierre de este Informe el proceso de cancelación de los procesos *antidumping* y demás focos de controversia no había llegado a su término, restando la definitiva resolución de algunos de ellos.⁶³

En paralelo a ello, la Secretaría de Industria de Argentina informaba que en el campo de porcinos la OMC no encontró pruebas de *dumping*, que en materia de pollos seguirá la investigación pero sin que se apliquen restricciones al comercio y que en el sector textiles se había llegado al compromiso de que sean los privados los que negocien voluntariamente los volúmenes de intercambio; las entidades representativas de los productores avícolas y de carne porcina rechazaban las medidas. A ese respecto, la Asociación

⁵⁹ Para un mayor detalle acerca de esta misión -que finalmente se llevó a cabo a fines de junio-, véase el Capítulo V del presente Informe.

⁶⁰ Que según la Asociación de Comercio Exterior de Brasil, sumaban unos US\$ 500 millones hacia el mes de mayo de 2002.

⁶¹ Ya que la normativa de la OMC determina que las investigaciones deben seguirse hasta el final.

⁶² Para un mayor detalle sobre este tema, véase el Capítulo III del presente Informe.

⁶³ Valga citar a título de ejemplo, que tanto el *waiver* para la importación de bienes de capital como para los reintegros a las ventas intrazona seguían vigentes en Argentina a principios de 2003.

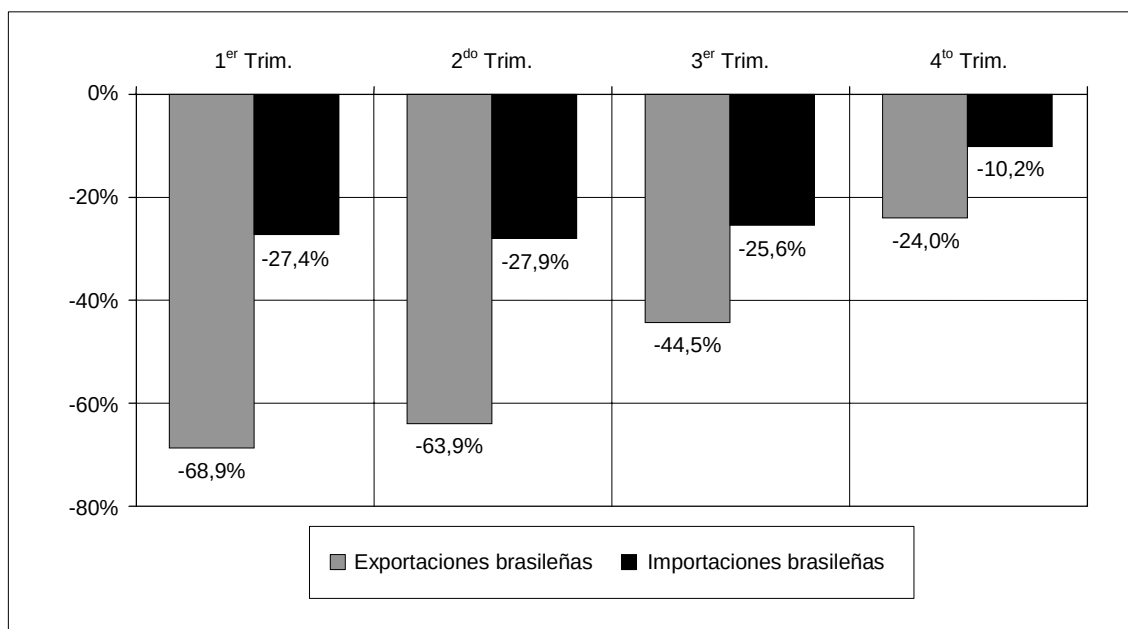
Argentina de Productores de Porcinos denunciaba que "con este convenio corre peligro la producción y se desalientan inversiones por más de US\$ 100 millones para reconvertir y mejorar el sector" (*Página 12*, 14/07/02), al tiempo que los productores de aves manifestaban su desconsuelo debido a que "el país vuelve a cometer el error de proteger los sectores ineficientes a costa de no defender a aquellos que sí son eficientes, de medidas de comercio desleal" (*Página 12 y Ambito Financiero*, 14/07/02).

De todos modos, y más allá de los problemas formales que pudieron afectar negativamente la velocidad del proceso de "limpieza de la mesa de negociaciones" acordada con Brasil, en los hechos, resulta muy probable que buena parte de las dificultades para avanzar en estos temas se originen tanto en las dificultades de la economía argentina, como en las fuertes asimetrías de productividad en ciertas ramas productivas, particularmente en sectores como carnes de pollo y cerdo. Estas disparidades, que ya eran evidentes con anterioridad a 1999, en muchos casos continuaron agrandándose en los años recientes.⁶⁴

Paralelamente a los esfuerzos bilaterales para la disipación de conflictos, la posible "exportación" de la crisis argentina hacia el resto de la subregión fue una preocupación constante durante 2002.⁶⁵ Uruguay fue el país que recibió con mayor magnitud la "onda expansiva" de lo que sucedía del otro lado del Río de la Plata. Los fuertes vínculos comerciales y financieros entre ambos países fueron la "correa de transmisión" de dicha crisis. Así, durante el primer semestre de 2002, Uruguay intentó mantener el esquema cambiario de bandas que hasta entonces aplicaba, imponiendo medidas restrictivas al comercio intrazona, en cierta forma remediando la actitud argentina previa al fin de la Convertibilidad. De igual manera, la devaluación y posterior crisis bancaria fueron inevitables.⁶⁶

INTERCAMBIO BRASIL-ARGENTINA, 2002

Variación Interanual - En %



Fuente: MDIC (Brasil).

⁶⁴ A este respecto, resulta muy significativo el despegue que Brasil ha tenido durante los últimos años en la producción y exportación de pollos y cerdos a nivel mundial.

⁶⁵ Esta preocupación se reflejaba también en la actuación del MERCOSUR como instrumento amplificador de los pedidos argentinos para conseguir asistencia de parte de los organismos financieros internacionales. Para un mayor detalle acerca del impacto subregional de la crisis financiera y económica argentina sobre las restantes economías de la subregión, véase el Capítulo I del presente Informe.

⁶⁶ *Ibid.*

Independientemente de estas nuevas motivaciones y del nuevo clima reinante en la subregión, el comercio entre los principales países socios no dejaba de contraerse, si bien a tasas interanuales decrecientes y con algunas perspectivas de recuperación en sectores específicos.⁶⁷

Buscando un nuevo tiempo de consensos

En el marco de la creciente tendencia a la estabilización de la economía argentina desde el inicio del segundo semestre del año 2002, y la paulatina normalización de la situación económico/financiera en Brasil y Uruguay, tanto el panorama general como los ánimos de los funcionarios y empresarios de los países de la subregión fueron encontrando mejores condiciones para el cumplimiento y efectivización de los compromisos acordados en la Cumbre de Buenos Aires y para ciertos avances en algunos temas prioritarios de la agenda subregional.

Así, durante la segunda mitad de 2002, los avances en los temas "no coyunturales" de la agenda de negociaciones se hicieron lentos, entrando en un *impasse* temporal, en parte debido a la peculiar situación política que estaba atravesando Brasil, con la administración Cardoso en sus últimos meses de gestión,⁶⁸ y del lado argentino, donde, a partir de julio, los "tiempos políticos" se modificaron al haberse adelantado la entrega del gobierno a nuevas autoridades electas a mayo de 2003 (la fecha original era diciembre de 2003). En ese estado de cosas, y ante una creciente estabilización del frente macroeconómico, la principal preocupación del Gobierno argentino pasó a centrarse en definiciones sobre su posible sucesión, situación que también contribuyó a cierta lentitud en las negociaciones.

Tras verificarse en octubre el triunfo de Luiz Ignácio Lula da Silva en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de Brasil, se despejaron ciertos interrogantes que flotaban acerca del futuro del MERCOSUR. El nuevo Presidente brasileño a lo largo de la campaña electoral desplegó un discurso fuertemente pro-MERCOSUR ("para nosotros el MERCOSUR es imprescindible", había dicho a su paso por Buenos Aires el entonces candidato -*Clarín*, 19/07/02-).

En este marco, el año 2002 cerró así con fuertes declaraciones políticas sobre una suerte de reconstrucción del MERCOSUR (evitándose el "gastado" término "relanzamiento"), que sin duda, mucho dependerá de la consustanciación de ideas que exista entre el flamante Gobierno de Brasil y las nuevas autoridades que en mayo de 2003 asuman en Argentina, y de la inclusión en ese diálogo de las autoridades de Paraguay y Uruguay.

⁶⁷ Para un mayor detalle acerca de la evolución del intercambio comercial del bloque a lo largo del período analizado, véase el Capítulo I del presente Informe.

⁶⁸ En este sentido, algunos de los temas vinculados al cumplimiento de los calendarios implícitos en la negociación ALCA y MERCOSUR-UE obligaron a los países del bloque a tomar importantes decisiones, las que ocuparon buena parte de los "últimos" esfuerzos negociadores de la administración Cardoso en Brasil.

CAPITULO III. UNA APROXIMACION A LOS PRINCIPALES TEMAS SECTORIALES Y HORIZONTALES EN EL COMERCIO INTRAZONA

A. Los temas sectoriales

La finalización de la larga negociación del Régimen Automotor

La Dec. CMC 29/94 había previsto para el 1 de enero de 2000 el establecimiento de un régimen automotor común para el MERCOSUR, en reemplazo del esquema de comercio intrazona "por cupos" y/o compensado estipulado por los acuerdos bilaterales que regirían hasta ese entonces. En la mencionada decisión se determinaba que el nuevo esquema se caracterizaría por el establecimiento de un AEC y el libre comercio intrazona sin ningún tipo de restricciones cuantitativas.

Sin embargo, a fines de 1998, cuando ciertas diferencias existentes en relación con el acuerdo⁶⁹ ya hacían difícil cumplir los plazos previamente pautados, los cuatro países decidieron convenir adicionar un período de transición hacia el libre comercio subregional durante los primeros cinco años del siglo XXI, a lo largo del cual el comercio intrazona seguiría siendo administrado.

No obstante haberse acordado ello, la crisis suscitada tras la devaluación del real condujo al surgimiento de nuevas dificultades específicas y a una mayor aspereza general en la negociación bilateral Argentina-Brasil, lo que determinó que no pudiera cerrarse el nuevo régimen automotor común en la fecha prevista.

Recién en marzo de 2000, ambas partes anunciaban los términos generales de un régimen de transición que se extendería hasta el 31 de diciembre de 2005, luego del cual el comercio automotor debería desenvolverse en un contexto de libre comercio intrazona. La nueva política automotriz común reglaría el comercio de vehículos en general (automóviles, vehículos comerciales livianos, ómnibus, camiones), las máquinas autopropulsadas (agrícolas y viales) y sus partes.

El acuerdo establecía un AEC de distintos niveles según producto:

Vehículos en general	35%
Máquinas autopropulsadas	14%
Partes para vehículos	14% al 18%
Partes para máquinas autopropulsadas	8%
Partes no fabricadas	2%

No obstante, el acuerdo concedía a Argentina la posibilidad de aplicar cronogramas ascendentes en el AEC para los casos de las partes para vehículos (desde el 7,5% al 9,5% en 2000) hasta alcanzar el AEC en 2006. Argentina también aplicaría un cronograma ascendente para los aranceles externos de ómnibus, camiones y remolques, desde un nivel del 14% al 18%, en 2000, también para converger al AEC (35%) en 2006. Por su parte, Brasil aplicaría un cronograma ascendente para las partes para vehículos, desde un nivel del 9,1% al 11,7% en 2000, convergiendo al AEC también en 2006. Para el caso de las maquinarias, Brasil utilizaría un cronograma descendente desde una base del 18% en 2000, hasta converger al 14% del AEC en 2001.

⁶⁹ Entre las principales divergencias se pueden mencionar la determinación del AEC para los camiones pesados y autopartes, la neutralización de las asimetrías generadas por los estímulos a la inversión, el tratamiento a Paraguay y Uruguay y la existencia de contenido nacional dentro del contenido subregional.

El régimen común establecía un nivel de contenido subregional mínimo de partes y piezas del 60%. Además, Argentina podía exigir hasta 2005, un 30% de contenido nacional mínimo para los vehículos livianos y del 25% para los camiones (el denominado contenido "superlocal"), punto que había sido objeto de arduas controversias durante toda la negociación.

El comercio bilateral estaría exento de aranceles siempre que el saldo del mismo sea equilibrado. Para los fines del régimen, el saldo del intercambio se calcularía de manera global (es decir, tomando en cuenta todo el universo de productos comprendidos) en dólares. Se preveía cierta posibilidad de desequilibrio, de acuerdo a una pauta creciente en el tiempo. Tal regla, denominada *flex*, establecía que el desvío máximo admitido era del 3% del volumen del intercambio para 2000, porcentaje que se elevaría hasta llegar a 10% en 2003, dejándose para el futuro definir el porcentaje *flex* correspondiente a 2004 y 2005.

La incorporación de Paraguay y Uruguay al acuerdo, y poder así integrarlo bajo el "paraguas" jurídico del MERCOSUR, llevó algunos meses más. Para cada caso se debería establecer cláusulas específicas debido a las peculiaridades de la realidad automotriz en cada uno de esos países.

A fines de febrero de 2001 estaba prácticamente sellada la incorporación de los socios menores, bajo el esquema del AEC ya estipulado en el acuerdo Argentina-Brasil. Para el caso de Uruguay, se determinó que hasta el 31 de diciembre de 2005 regiría un arancel externo inicial para los vehículos del 23%, en tanto que para la importación de conjuntos de partes el arancel a aplicar sería del 2%. El índice de contenido subregional exigido en los productos uruguayos sería del 50%, inferior al 60% acordado entre Argentina y Brasil, estableciéndose cuotas bilaterales para el intercambio exento de aranceles.⁷⁰

La adhesión de Paraguay se formalizó recién en julio de 2001. Este país debería cumplir un cronograma de reducción de importación de autos usados, hasta su eliminación total a partir del 1 de enero de 2006. Si bien Paraguay no produce automotores, se establecían cuotas de exportación con arancel cero desde Paraguay al resto de los países del MERCOSUR, con el objeto de incentivar posibles radicaciones de terminales automotrices en su territorio.

De esa forma, finalmente el protocolo de la Política Automotriz del MERCOSUR (PAM) pudo ser formalizado ante la ALADI en octubre de 2001. No obstante, ya desde varios meses antes habían comenzado los reclamos para su pronta modificación. Los conflictos habían comenzado apenas Argentina reglamentó el acuerdo bilateral con Brasil a través del Decreto 660/00 (agosto de 2000). La disputa surgió debido a que tal reglamentación disponía que el cálculo del contenido "superlocal" se realizara "pieza a pieza", en tanto que Brasil estimaba que tal conteo debía realizarse por subconjuntos de piezas. De acuerdo a las quejas brasileñas (compartidas por las terminales radicadas en Argentina) el método "pieza a pieza" elevaba el contenido argentino del 30% pactado originalmente a casi el 45%.

Pero los principales conflictos surgirían cuando desde el propio Gobierno argentino comenzaron a surgir fuertes críticas a la PAM, dado que percibían que el comercio compensado previsto no permitía aumentar las exportaciones automotrices argentinas a Brasil.⁷¹ Vale resaltar que las cláusulas de administración del comercio intrazona originaron un insistente reclamo de los negociadores argentinos a todo lo largo del proceso negociador, a los fines de evitar, de acuerdo a su análisis, una posible extinción de la industria automotriz argentina en caso de tener que enfrentar, sin protección alguna, a los vehículos brasileños, producidos en una industria con una mayor escala y un mayor grado de integración.⁷²

⁷⁰ Para ese entonces se decidía ampliar el margen *flex* de 2001 para el intercambio Argentina-Brasil del 5% al 10%.

⁷¹ Para un mayor detalle sobre este tema, véase el Capítulo II del presente Informe.

⁷² *Ibid.*

Sin embargo, la prolongada depresión económica que afectaba a Argentina desde 1998 y que se había agudizado a partir del segundo trimestre de 2001, estaba reduciendo drásticamente la demanda de importación desde Brasil, incluso la de los productos comprendidos en la PAM. Por ello, el cupo de exportaciones argentinas a Brasil determinado por el *flex* comenzaba a representar un severo límite. De esa forma, tras la Cumbre Presidencial de Asunción en junio de ese año, el entonces Ministro de Economía de Argentina anunció, un tanto sorpresivamente para argentinos y brasileños, que en un plazo de dos meses se renegociaría la PAM, de forma tal que el comercio subregional pasaría a desenvolverse bajo las reglas del libre comercio.⁷³ Si bien por lo ya explicado, este era un "viejo" reclamo de los negociadores brasileños, la recepción de la iniciativa en Brasilia fue en esas circunstancias, entre escéptica y fría.

Aunque anunciado formalmente, en los hechos tal proceso renegociador no se iniciaría en todo lo que restaba de 2001. Debido a la catarata de conflictos bilaterales suscitados durante el segundo semestre de ese año, el "clima" negociador estaba muy lejos de ser el óptimo. En principio, Brasil se negaba a una solución de tipo "transitorio" (la propuesta argentina hablaba de libre comercio por dos años para luego volver al flujo administrado), sino que toda reapertura de la PAM debería incluir modificaciones permanentes, a los fines de que sean compatibles con los largos plazos que rigen en la toma de decisiones de inversión en este sector, tal cual lo que resaltaban entonces los negociadores brasileños. Además, el Gobierno de Brasilia pretendía que una posible reapertura de la PAM sea una pieza más de una negociación de carácter global que tenga por objeto alivianar la montaña de conflictos comerciales bilaterales que parecía no dejar de crecer.

A principios de julio de 2001, tras conocerse la disposición del Gobierno argentino que permitía descontar el "factor de convergencia" de los aranceles aplicables a las importaciones extrazona de bienes de capital, telecomunicaciones e informática y de vehículos pasibles de ser "bienes de capital", Brasil decidió suspender toda negociación sobre la PAM. Además, con el creciente sobrepaso del margen establecido en el *flex* de las exportaciones argentinas a Brasil, se agigantaba el temor sobre la aplicación de las multas establecidas en el acuerdo para esos casos,⁷⁴ posibilidad que las autoridades de Brasilia se encargaban de reiterar con singular frecuencia.

Así, recién tras el cambio del Gobierno argentino y el subsiguiente abandono de la Convertibilidad, desde Brasil se dieron señales de un posible inicio de las negociaciones para introducir modificaciones en la PAM, en un contexto en que la medida podía leerse como un gesto de ayuda que sirva para paliar el colapso económico en la que se hallaba inmersa Argentina.

Sin embargo, y a pesar del entusiasmo generado a partir de ese anuncio, las negociaciones no estarían exentas de dificultades. Desde un primer momento Brasil reiteró su posición de no aceptar fórmulas "transitorias", además de retomar la carga para eliminar o reducir el contenido "superlocal" argentino. Por lo demás, toda la renegociación estaría atada al compromiso de "limpiar la mesa de conflictos" y el logro de otros acuerdos bilaterales, como el restablecimiento del Convenio de Créditos Recíprocos. Desde el punto de vista argentino, el punto principal (y casi exclusivo) de interés era la ampliación del *flex* a un nivel de 50% (equivalente a una relación de US\$ 3 exportados por cada dólar importado) o incluso al 60% (relación 4 a 1) para 2001, en reemplazo del 15% vigente de acuerdo a la primera ampliación acordada en diciembre de 2000. La meta era aflojar el *corset* que el sistema de intercambio compensado implicaba ante

⁷³ También era de interés del Gobierno argentino, excluir de la PAM a los ómnibus, los camiones y las maquinarias, en el sentido de que los mismos eran "bienes de capital". Entonces la política que se seguía en Argentina era desgravar las importaciones de bienes de capital a los fines de favorecer el gasto de inversión, lo que en el caso de los productos mencionados no podía hacerse precisamente por su inclusión en el universo de la PAM.

⁷⁴ La multa equivaldría a un 70% del AEC calculado sobre las exportaciones excedentes.

las posibilidades exportadoras de la industria automotriz argentina en Brasil, frente a la terrible depresión que estaba padeciendo el mercado argentino.⁷⁵

La negociación básica recién pudo cerrarse para mediados del año 2002. Durante la Cumbre de Presidentes realizada en el mes de julio en Asunción, se anunciaron los aspectos principales del acuerdo arribado. Entre ellos pueden citarse:

- Reducción en un año en los cronogramas de convergencia ascendente al AEC para las importaciones extrazona de autopartes (tanto para Argentina como para Brasil).
- Ampliación del *flex* a un 33,3% (equivalente a una relación 2 a 1, acorde a la posición de Brasil), con un cronograma de ampliación hasta llegar al 45% en 2005. De manera retroactiva, y con el objeto de evitar las multas que hubieran correspondido, se estableció un *flex* del 23% para 2001.
- Para el cálculo de la compensación del comercio, no se tendrá en consideración el intercambio de carrocerías ni de maquinarias autopropulsadas (viejo anhelo de Brasil, dado que en general, el balance del comercio en estos productos le es favorable).
- Se mantendrá el contenido "superlocal" argentino, aunque a diferencia de lo estipulado originalmente (un porcentaje constante a lo largo de la vigencia del acuerdo) se aplicará sólo para automóviles y utilitarios livianos. Además, se establece para el mismo un cronograma decreciente, estableciéndose para 2002 y 2003 un porcentaje del 20%, reduciéndose al 10% en 2004, y al 5% en 2005.

Otro aspecto distintivo de este acuerdo (que fuera finalmente suscrito formalmente en septiembre de 2002) ha sido la inclusión de una cláusula para favorecer, a mediano plazo, la especialización de las terminales a ambos lados de la frontera, para que las mismas elaboren plataformas diferentes, y por esa vía indirecta, impedir una excesiva concentración de la industria autopartista en uno sólo de los países.

El sector avícola: Una década de controversias

Desde que en 1991 se planteara un conflicto en torno a la importación de pollitos bb desde Brasil, las notorias ventajas de escala y productividad del sector avícola brasileño han constituido una presión creciente para la avicultura argentina.

De esa forma, en 1997, los productores argentinos de carne de pollo solicitaron al Gobierno argentino el inicio de medidas de protección contra las crecientes importaciones provenientes de Brasil. En principio, se intentó acotar el problema a través de un acuerdo "privado" por el cual los exportadores brasileños restringirían de manera voluntaria sus ventas a Argentina bajo el establecimiento de cuotas de exportación.

Ante las evidentes carencias de efectivos controles de cumplimiento, este acuerdo fracasó notoriamente. Por ello, a su vencimiento (marzo de 1999), el mismo no fue renovado. A partir de entonces, y en un contexto de creciente conflictividad en la relación bilateral debido a la reciente devaluación en Brasil, los productores argentinos agrupados en la Cámara de Empresas Procesadoras Avícolas (CEPA) solicitaron formalmente el inicio de un proceso *antidumping* contra los exportadores avícolas brasileños. El período

⁷⁵ A pesar de ello, durante 2002 las exportaciones argentinas de automóviles registraron una sensible reducción de su "exposición" al mercado brasileño: mientras que durante 2000 la cuota de Brasil en las exportaciones de autos argentinos llegaba al 81%, en 2002 ese valor se redujo al 51%. La fuerte expansión de los envíos a México explican en gran medida esta situación: mientras que en 2000 los envíos argentinos al mercado mexicano correspondían a sólo el 3% de las ventas externas de autos, tal participación se elevó al 25% durante 2002.

de sustanciación del mismo finalizó en julio de 2000 con la imposición de precios mínimos sobre la importación de pollos enteros brasileños equivalentes a US\$ 0,92 y US\$ 0,98 el kilo, según empresa.⁷⁶

Tras la imposición de esta medida, la entrada de pollos enteros brasileños al mercado argentino se redujo significativamente. En agosto de 2000, el Gobierno de Brasil decidió recurrir al Sistema de Solución de Diferencias del MERCOSUR, según lo establecido en el Protocolo de Brasilia, en el entendido que la decisión argentina no cumplía los acuerdos del MERCOSUR, constituyéndose un Tribunal *Ad Hoc* en marzo de 2001, emitiendo su laudo en el mes de mayo subsiguiente.

El Tribunal dictaminó que no le correspondía dilucidar las discrepancias relacionadas con la existencia de los requisitos previstos para la aplicación de los derechos *antidumping*, es decir que no era su misión comprobar: (1) si había precios en condición de *dumping*, (2) la existencia del daño a la producción avícola argentina, y (3) la relación de causalidad entre aquel precio y este posible daño, en el entendido de que no existía legislación común en la materia.

En cambio, el laudo del Tribunal se abocó en determinar si en la aplicación de los criterios controvertidos había existido por parte de las autoridades argentinas un manifiesto exceso que fuese revelador de que el procedimiento *antidumping* haya sido empleado con la finalidad de obstruir el comercio dentro de la unión aduanera, lo que sí hubiera sido violatorio de las normas existentes del MERCOSUR respecto a la libre circulación de bienes intrarregional.

Los árbitros concluyeron en que los criterios utilizados por los funcionarios argentinos fueron razonablemente aceptables, no pudiéndose observar en los mismos un apartamiento sustancial de lo que es práctica normal en procedimientos de esta naturaleza, con lo cual desestimaron el reclamo presentado por Brasil para que se eliminara la aplicación de los derechos *antidumping* establecidos por Argentina contra los pollos importados de dicho origen. Tras el pedido de aclaratorias al dictamen por parte de Brasil, el laudo arbitral quedó firme el 19 de junio de 2001.

Dado que el fallo puso en evidencia la falta de normas específicas a nivel MERCOSUR en materia de procedimientos *antidumping*, el Gobierno de Brasil decidió que el fondo de la disputa (la pertinencia de la medida) se dirima en el contexto de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el entendido que el Gobierno argentino, al establecer la medida *antidumping* de marras, había incumplido los procedimientos estipulados en el Acuerdo sobre prácticas desleales en el comercio de la mencionada organización.

De esa manera, con un pedido de consultas sobre el particular, en noviembre de 2001 se dio inicio a los procedimientos previstos en el Sistema de Solución de Controversias de la OMC.

A pesar del proceso de "limpieza de la mesa de negociaciones" iniciado tras la devaluación argentina, Brasil decidió proseguir el proceso en la OMC, solicitando la constitución de un panel sobre el tema a principios de marzo de 2002. En los hechos, la actitud brasileña constituyó la respuesta natural a las dificultades legales de orden interno que el Gobierno argentino enfrentaba para revocar rápidamente la medida *antidumping* establecida con anterioridad. No obstante este paso, ambos gobiernos señalaron entonces que la misma no menoscaba la continuidad del proceso negociador bilateral para encontrar una solución negociada para el caso. El panel se constituyó formalmente a principios de abril de 2002.

⁷⁶ Además, mientras se desarrollaba el período de análisis de la medida, productores de la provincia argentina de Entre Ríos obtuvieron por la vía judicial el establecimiento inmediato de cuotas de importación sobre el pollo brasileño, las que se combinaron con una mayor rigurosidad de los controles sanitarios de parte del Gobierno argentino (INTAL [2000]).

A principios de julio, Argentina y Brasil acordaron junto a los lineamientos de las modificaciones a la PAM, derogar la medida *antidumping* que afectaba la entrada de los pollos brasileños en el mercado argentino en un plazo de 60 días.

Como consecuencia de ese entendimiento, el Gobierno argentino decidió efectuar una reapertura de oficio de la medida *antidumping*. Paralelamente, se intentó que los sectores privados de ambos países inicien una negociación para establecer cuotas de intrazona, lo que no prosperó.

Los plazos previstos en el memorando de entendimiento no pudieron ser cumplidos, determinando que el proceso en la OMC prosiguiera su marcha. Sin embargo, a mediados de noviembre la Comisión de Comercio Exterior de Argentina encontró que el daño en la industria avícola argentina ocasionado por las importaciones desde Brasil no había sido reparado aún, a pesar de haber sido útiles las medidas tomadas en su momento y que, en caso de levantarse las mismas, el daño podría reaparecer.

Este dictamen dificulta aún más los aspectos legales de una probable anulación de la medida *antidumping* por parte de las autoridades argentinas. Por ello, al cierre de este Informe, este conflicto continuaba abierto, con perspectivas de que su resolución pueda ser alcanzada únicamente a través del proceso iniciado en la OMC.

La disputa puso en evidencia la carencia de reglas comunes en materia de medidas de defensa comercial, derivando por ello en la adopción de la normativa OMC en esa materia dentro del cuerpo legal del MERCOSUR. A partir de ello, las disputas relativas a la propiedad de los procedimientos *antidumping* adoptados sobre el comercio intrazona podrán ser resueltas a través de un Tribunal Arbitral.⁷⁷

Carne de cerdo: El antidumping que no fue

Uno de los primeros conflictos desatados tras la gran devaluación brasileña de enero de 1999 y la nueva política cambiaria en ese país, fue el de la carne fresca porcina. Ya con anterioridad a esos eventos los productores argentinos venían efectuando reclamos ante el gobierno de su país alegando la existencia en Brasil de sistemas de subsidio a la producción y las exportaciones de carne de cerdo.

Por esta razón, el Gobierno argentino decidió recurrir a la instancia arbitral prevista en el Protocolo de Brasilia. En noviembre de 1999 el Tribunal Arbitral desestimó el reclamo argentino. A pesar del fallo adverso, los reclamos de los productores argentinos no cesaron. Las negociaciones realizadas entre los sectores privados de ambos países no arrojaron una solución aceptable para ambas partes.

En ese contexto los productores impulsaron un incremento del AEC y un endurecimiento de los controles sanitarios, que si bien sirvieron para contener las compras desde terceros mercados (fundamentalmente España y Chile), nada pudieron hacer para restringir los productos de origen brasileño.

Ante el desplazamiento de la competencia, los cortes brasileños fueron ganando participación dentro de las importaciones porcinas argentinas: mientras que las compras externas representaban aproximadamente el 30% de la oferta cárnica porcina en el mercado argentino, la participación brasileña en ese parcial se acercaba al 75% (datos de 2001). En una gran proporción los envíos brasileños estaban compuestos por carne fresca para ser usada como insumo por la industria chacinadora argentina.

⁷⁷ No obstante, la instancia OMC continúa abierta en forma paralela. Una vez que el Protocolo de Olivos entre en vigor, tal simultaneidad quedaría anulada, debiéndose descartar una de las instancias.

Esa situación llevó a los productores argentinos a cambiar de estrategia, propiciando entonces la iniciación de un proceso *antidumping* contra frigoríficos brasileños exportadores de carne porcina. Luego de varios meses de insistente reclamo, el proceso fue abierto oficialmente en noviembre de 2001. Los productores argentinos reclamaban la aplicación de derechos compensatorios de hasta un 60%.

Tras el fin de la Convertibilidad, el conflicto porcino, como otras restricciones al comercio bilateral suscitadas entre enero de 1999 y diciembre de 2001, fue introducido en el proceso de "limpieza de la mesa de negociaciones" que iniciaran Argentina y Brasil durante el primer trimestre de 2002.

Es por ello, que al cerrarse a principios de julio de 2002 la renegociación de la política automotriz común del MERCOSUR se estableció el compromiso de Argentina de solucionar las restricciones establecidas en las importaciones de origen brasileño en materia de porcinos juntamente con la resolución en torno a los pollos y los textiles.

En el caso porcino, la falta de elementos para probar daño fue el motivo de orden técnico que determinó el cierre del proceso *antidumping* sin que se aplicaran derechos compensatorios. Posteriormente a esta decisión, el Gobierno argentino intentó propiciar negociaciones entre los sectores privados de ambos países, pero los intentos de realizar una reunión en Rio de Janeiro durante el mes de julio de 2002 fueron fallidos.

De acuerdo a recientes análisis del sector, se prevé que con la protección que brinda el actual nivel del tipo de cambio real en Argentina, el sector pueda "ganar tiempo" para completar la reconversión que viene realizando ya desde los años noventa. En gran medida, tal transformación se basa en un incremento en la productividad, mayores economías de escala y un aumento en el grado de integración vertical de la cadena (productor/frigorífico) y de esa manera, poder enfrentar con éxito a uno de los mayores jugadores del mercado internacional de la carne porcina, como es el caso de Brasil.

El trigo argentino y el mercado brasileño

Con un promedio de ventas anuales de US\$ 800 millones, el trigo es uno de los rubros más importantes del intercambio entre Argentina y Brasil (luego de los automotores, son el mayor rubro de exportación argentina al mercado brasileño). Además de su importancia cuantitativa, el cereal reúne ciertas características que incrementan su "sensibilidad" comercial, dado que de este producto se desprende toda la producción de alimentos farináceos, de gran preponderancia en el gasto alimentario de grandes franjas de la población, en particular, las de menores ingresos. Por ello, no es de extrañar la especial consideración que el mercado y los gobiernos dan a las condiciones de precio y abastecimiento de este cereal.

Desde la conformación del MERCOSUR, Argentina se ha ido consolidando como principal proveedor de trigo de Brasil. Brasil adquiere en el exterior aproximadamente el 70% del trigo que consume, comprándole a Argentina el 90% del total importado (es decir, Argentina provee aproximadamente el 65% del trigo consumido en Brasil). Asimismo, también resulta muy destacada la importancia del mercado brasileño en las exportaciones argentinas de trigo, promediando un 70% del total exportado. Por lo expuesto, se aprecia la gran importancia que esta corriente de comercio tiene tanto desde el punto de vista de la importación, como de la exportación.⁷⁸

La consolidación de este patrón de comercio se ha visto facilitada, no sólo por las preferencias otorgadas por el AEC, sino que también inciden el impuesto a los fletes cobrado por Brasil a los embarques extrazona

⁷⁸ En otras palabras, podría observarse que desde el plano de la producción de trigo, Argentina se ha "especializado" en ser el abastecedor principal de la demanda brasileña.

y, obviamente, el menor costo de flete, posible por la proximidad de los puertos de embarque argentinos. En promedio, tal diferencia de precios es repartida entre los exportadores argentinos y los importadores brasileños: es decir, mientras que en el mercado brasileño el trigo argentino es más barato que el de otros orígenes, en el mercado argentino, las ventas a Brasil ofrecen mejores precios que las efectuadas a otros mercados. Ello determina una "doble conveniencia", tanto de la oferta como de la demanda para consolidar este flujo de comercio.

Sin embargo, el "reparto" del margen de preferencia es siempre resultado de una gimnasia negociadora que se repite año a año. En ese sentido, la industria molinera brasileña (agrupada en ABITrigo) todos los años presiona para que, por diversas causas, el Gobierno brasileño reduzca o elimine el AEC, con el objeto de que, ante la mayor competencia potencial, los exportadores argentinos se avengan a bajar el precio de su trigo.

Durante los dos últimos años el trigo ha sido eje de diversos conflictos. A mediados de 2001, tras la decisión del Gobierno argentino de introducir un descuento del factor de convergencia a las importaciones extrazona de bienes de capital, informática y telecomunicaciones, trascendieron advertencias de parte de Brasil, que podría disminuirse o eliminarse el margen de preferencia otorgado por el AEC, lo que fue prontamente desmentido.

Nuevos nubarrones aparecieron en agosto de 2001, cuando el Ministerio de Agricultura de Brasil modificó los reglamentos técnicos relativos a las características de trigo a ser comercializado a partir de enero de 2002, generando fuerte reclamos desde el lado argentino. Las quejas se centraban sobre la modificación en el tipo de "zaranda" a utilizar en la clasificación del grano. La zaranda es un mecanismo físico por el cual se separan los granos de mayor grosor de los de menor tamaño, siendo éstos últimos descartados para la molienda. A mayor porcentaje de granos pequeños en el trigo, menor será el precio pagado por el cereal.

La nueva normativa determinaba la utilización de una zaranda con orificios de 35 mm³, en tanto que en Argentina se utilizan zarandas con orificios de 15,2 mm³. Por ende, la nueva zaranda brasileña, arrojaría automáticamente mayores porcentajes de "triguillo" (granos pequeños no retenidos) que las zarandas argentinas, determinando por lo tanto mayores castigos en el precio. Tras negociaciones bilaterales, se pudo postergar la aplicación de la nueva normativa para enero de 2003 y acordarse un análisis técnico de la cuestión por parte de ambos países a realizarse durante el primer cuatrimestre de 2002. Finalmente, tales negociaciones resultaron exitosas, resolviendo satisfactoriamente el problema, comprometiéndose el Gobierno brasileño a adaptar su normativa a la aplicada en Argentina hasta lograrse un acuerdo definitivo.

La crisis financiera y cambiaria desatada en Argentina durante diciembre de 2001, ocasionó numerosos inconvenientes en la operatoria del comercio exterior en general, y en el de granos en particular. Por ese motivo, las exportaciones de trigo se vieron prácticamente paralizadas durante casi un mes, motivando temores de desabastecimiento en Brasil. Ello representó una nueva ocasión para que la cámara de la industria molinera brasileña vuelva a cargar en su reclamo para la reducción o eliminación del AEC al trigo. La normalización de los embarques durante la segunda quincena de enero de 2002, disipó los temores de desabastecimiento, quitando sustento al reclamo.

Durante el mes de abril, con el recrudecimiento de la crisis financiera, volvieron a trabarse las operaciones con cereales en el mercado argentino. En esta oportunidad, a un prolongado feriado bancario, se sumaron reclamos de los exportadores de cereales para que se modifique la forma de cobro de los impuestos a las exportaciones (retenciones). Volvieron a reiterarse los reclamos para eliminar el AEC, pero el Gobierno de Brasil mantuvo su vigencia.

No obstante, durante el mes de julio, se instalaba un precedente al respecto dentro del MERCOSUR. En Uruguay, tras el abandono de la política de bandas cambiarias y la consecuente desvalorización del peso uruguayo, se decidía incluir el trigo en las listas de excepción al AEC, a los fines de paliar el incesante

incremento de este insumo básico (que se comercializa en dólares) aumentando en lo posible el número de potenciales proveedores. Además de ello, la importante suba del precio internacional del trigo registrada desde mediados de 2002 fue un nuevo motivo para movilizar nuevamente el tema del AEC del trigo en Brasil.

Por otra parte, durante el segundo semestre de 2002, comenzaron a arreciar los reclamos sobre el sistema de impuestos a las exportaciones aplicados en Argentina desde principios de ese año. Aunque las quejas que señalan que estos impuestos encarecen el producto en el exterior carecen de sustento (en realidad generan un descuento para el productor argentino, ya que el precio externo se determina en el mercado internacional), sí son pertinentes las quejas que señalan las distorsiones generadas por los distintos valores en las tasas impositivas aplicadas. Por ejemplo, mientras que las exportaciones de trigo y harina de trigo son gravadas a una tasa del 20%, la tasa aplicada a los derivados de la harina es del 5%.

Este diferencial eleva la protección efectiva de las industrias argentinas procesadoras de harina (panificación, galletitas, etc.) al poder adquirir insumos en el mercado interno a precios inferiores a los de la paridad de importación, lo que puede interpretarse como un subsidio a favor de esos sectores. Por este motivo, se han presentado reclamos (a nivel CCM y GMC) de parte de Uruguay y Brasil sobre el sistema de impuestos a las exportaciones aplicado en Argentina. Además, fuentes del sector molinero brasileño señalan que esta normativa argentina, alienta un inusitado crecimiento de la exportación argentina de "premezclas" (un derivado de la harina utilizado en la industria panificadora, compuesto básicamente por harina y la adición de sal, levadura y otros agregados) como forma de eludir el mayor impuesto aplicado a las exportaciones de harinas.

Sobre el cierre del año, finalmente el Gobierno de Brasil resolvió modificar el AEC del trigo, bajándolo del 11,5% al 10%, al decidir en este caso no aplicar la decisión de mantener el aumento de 1,5 puntos porcentuales remanente del incremento general del AEC (de 3 puntos porcentuales) que se había resuelto en 1998.

B. Trabas "horizontales" al comercio intrazona: "Resucitando" las listas de adecuación

Uruguay "se defiende" de la crisis regional

Por ser uno de los "socios menores" del MERCOSUR, Uruguay se vio particularmente alcanzado por la crisis que afectara a la subregión comenzada a mediados de 1998. Vale sopesar que durante ese año la participación del MERCOSUR en las importaciones uruguayas llegaba al 44%, en tanto que ese porcentaje se elevaba al 55% en el caso de las exportaciones, dando cabal idea del tenor del impacto que las vicisitudes regionales causaban en la economía uruguaya.

Con su competitividad gravemente afectada por la depreciación del real, la paciencia uruguaya pareció llegar a su fin cuando Argentina introdujo el factor de convergencia, medida que como ya se mencionara, al establecer un "dólar especial" para el comercio exterior, era equivalente a la introducción de aranceles al comercio intrazona.

Ocurrido esto, el Gobierno uruguayo hizo una lectura de la realidad que lo llevó a concluir que la nueva medida argentina era una especie de "puerta abierta" a la introducción unilateral de medidas que trabaran el comercio intrazona. Ello se traslucía claramente en las propias declaraciones de altos oficiales del Gobierno uruguayo: "Uruguay está comprometido por una difícil coyuntura interna y regional, y va a salir ahora a defender en forma activa a su sector productivo, queremos dejar de ser el hijo de la pavota", sostenía en julio de 2001 el Ministro de Industria, Sergio Abreu.

De esa forma, la primera medida tomada en ese entonces correspondía a la introducción de una tasa del 3% a aplicarse a todas las importaciones, incluidas las provenientes del MERCOSUR, como "carga por

servicio" del Banco de la República. Coincidentemente el Gobierno uruguayo comenzaba a aplicar una andanada de medidas de protección comercial: medida provisoria *antidumping* contra aceites comestibles argentinos, el inicio de investigaciones *antidumping* a otras importaciones de origen argentino (pañales descartables, pan de mesa y mayonesa) y mayores requisitos para las importaciones de prendas de vestir y calzados (de origen fundamentalmente brasileño).

A su vez, el agravamiento de la crisis fue contribuyendo a disminuir el entusiasmo del Gobierno uruguayo en el proceso integrador subregional. No faltaron referencias a un supuesto interés oriental en iniciar negociaciones comerciales con EE.UU. ya sea en el contexto "4 + 1", o de manera unilateral.⁷⁹

Tras el abandono de la Convertibilidad en Argentina, las preocupaciones en Uruguay se incrementaron aún más. Ante el temor de una eventual "invasión" de productos de origen argentino, durante abril de 2002 el Gobierno uruguayo, a través del Decreto 113/02 introdujo medidas de restricción financiera sobre importaciones provenientes de Argentina, con el objeto de "proteger la producción nacional de la desigual competencia comercial generada por la devaluación del peso argentino", tal cual lo comunicado en su momento por el Gobierno de Uruguay. El decreto, tenía por objeto actuar como "espejo" de restricciones similares que el Gobierno argentino había establecido sobre todas las importaciones hacia ese país, en el marco del control de cambios establecido tras la devaluación.

La medida disponía que el financiamiento de los bienes argentinos a los importadores uruguayos debería tener un plazo mínimo de 45 días a partir de la fecha de embarque, elevándose a 90 o 180 días para los productos incluidos en listas especiales. Entre las mercaderías que tendrán un plazo de financiamiento mínimo de 90 días figuran algunos productos lácteos, textiles, calzados, vestimenta, manufacturas de cuero y caucho, hortalizas y frutas. En tanto que, entre los productos con un plazo de financiamiento mínimo de 180 días figuraban aceites, alimentos de la cadena del trigo, otros productos lácteos, pintura, artículos de higiene y del hogar, así como manufacturas de plástico. El decreto exceptuaba a las mercaderías argentinas realizadas bajo régimen de admisión temporaria, al amparo de regímenes especiales de importación, a los bienes de capital e informáticos, medicamentos e insumos médicos, productos pesqueros, petróleo y sus derivados.

Para los exportadores argentinos, la exigencia uruguaya de documentar las operaciones de importación de algunos productos con "carta de crédito con intervención bancaria" introducía una barrera real y efectiva al comercio, tanto por el costo que impone a la operación como por su incompatibilidad con la modalidad habitual de ventas al mercado uruguayo desde Argentina, consistente en el abastecimiento regular en períodos cortos de plazo.⁸⁰

Luego, el 24 de abril, a través del Decreto 137/02, Uruguay estableció Derechos Específicos (DE) sobre las importaciones, aplicables inclusive a las de origen intrazona, con vigencia al 31 de diciembre de 2002. La medida se fundó en la necesidad de neutralizar las consecuencias para la actividad productiva nacional de la "coyuntura regional" y posibilitar la aplicación de los DE a 175 ítem de la NCM cuando existan precios distorsionados por efectos de esa situación, con niveles inferiores a los de las corrientes exportadoras de Uruguay y a los de las corrientes representativas de importaciones cuyos precios no hubieran sido afectados por la coyuntura. A fines de mayo se publicó en el Diario Oficial uruguayo la Orden del Día 63/02, emitida por la Dirección Nacional de Aduanas de ese país. En la misma se establecían DE para 38 posiciones

⁷⁹ Para un mayor detalle sobre este tema, véase el Capítulo V del presente Informe.

⁸⁰ A mediados de julio de 2002, tras el levantamiento de la política de banda cambiaria y la subsecuente desvalorización del peso uruguayo, el Gobierno de Uruguay emitió un decreto en el que se excluyen de las exigencias establecidas en el Decreto 113/02, beneficiándose de la medida las exportaciones argentinas de aceites, harinas y lácteos.

arancelarias. Los aranceles *ad-valorem* equivalentes resultantes de la aplicación de estos DE son en 20 casos superiores al 15%, alcanzando topes del 35%.

Argentina considera que estas medidas uruguayas resultan violatorias de diversas normas del MERCOSUR; el Artículo 1 del Tratado de Asunción y el Artículo 1 de su Anexo I que dispusieron la circulación de las mercaderías libre de gravámenes y otras restricciones en el comercio recíproco, para el 01/01/95. Por ello Argentina solicitó a Uruguay el inicio de los procedimientos pautados en el Protocolo de Brasilia. A esta solicitud se ha incorporado también Brasil. Las Negociaciones Directas se desarrollaron el día 14/06/02 en Montevideo, sin que las mismas hayan sido satisfactorias.

La controversia fue luego tratada en la XXV Reunión Extraordinaria del GMC (22/07/02) donde se decidió mantener la misma bajo consideración, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 6 del Protocolo de Brasilia. La Delegación de Uruguay indicó que, a solicitud de las demás delegaciones, elevaría a consulta de sus autoridades que el comercio con el MERCOSUR sea excluido de las medidas bajo controversia. Al respecto, al mes de diciembre el GMC dio por concluida su instancia de intervención tras no haberse podido llegar a un arreglo satisfactorio para las partes.

El reclamo uruguayo por el Régimen de Promoción Industrial en Argentina

En febrero de 2002 Uruguay formalizó una reclamación contra Argentina en el ámbito de la CCM. La misma tenía relación con el régimen de promoción industrial aplicado en las provincias argentinas de Catamarca, La Rioja, San Luis y San Juan. De acuerdo a la posición uruguaya tal régimen industrial contiene disposiciones que implican discriminaciones tributarias, restricciones al acceso e incentivos a la exportación.

En el ámbito de la CCM, el tema fue tratado por un Comité Técnico, compuesto por expertos de Argentina, Brasil y Uruguay. La posición del experto uruguayo sostuvo que el régimen de promoción industrial argentino viola disposiciones del Tratado de Asunción y la Dec. CMC 10/94 al establecer beneficios fiscales vinculados al tratamiento del IVA que configuran restricciones no arancelarias y discriminaciones impositivas contra productos importados. Sin embargo, los expertos de Argentina y Brasil, coincidieron que la utilización de los incentivos en el comercio intrazona no se puede examinar a la luz de las disciplinas sobre restricciones al comercio, sino que debe ser evaluada en el marco de la normativa MERCOSUR específica en esa materia.

Dado que no pudo alcanzarse consenso, el tema pasó a manos del GMC. En esa instancia volvieron a plantearse las posiciones originales, por lo que el GMC dio por concluida su intervención en julio de 2002. Posteriormente, a mediados de enero de 2003 el Gobierno uruguayo decidió formalmente presentar el caso ante el Tribunal Arbitral del MERCOSUR.

La diferencia incluía también la reimplantación en Uruguay de una "tasa consular" que había sido derogada en 1991. Por el Decreto 70/02 del 28 de febrero de 2002 se estableció la alícuota de esa tasa consular en el 2% del valor CIF de la mercadería importada, exceptuándose de la misma a la introducción de bienes bajo régimen de admisión temporaria; y a las importaciones de bienes de capital y petróleo crudo.

El conflicto surgía porque el Tratado de Asunción excluye del concepto de "gravámenes" a las tasas que respondan al costo de servicios prestados. Sin embargo, en la metodología de cálculo porcentual adoptada por Uruguay, el valor de la tasa consular no responde al costo de los servicios prestados, ya que para los

trámites de importación formalmente similares el costo del servicio consular debería ser el mismo. Sin embargo, por la metodología adoptada (un porcentaje sobre el valor del envío), los montos de importación diferentes resultan en la práctica gravados de distinta manera. Este hecho invalidaría el argumento de que la tasa responde al costo de los servicios prestados.

Restricciones de Paraguay al comercio intrazona

A través del Decreto 13.835/01, a mediados de 2001 el Gobierno de Paraguay estableció unilateralmente una Medida Especial Temporal a la Importación (METI), consistente en la aplicación, hasta el 31 de diciembre de 2002, de un derecho de importación del 10% sobre 332 posiciones NCM, el que se aplicaba incluso a las importaciones provenientes de los países del MERCOSUR. Mediante el dictado del Decreto 14.527/01, el número de posiciones afectadas por la METI se amplió a 369.

Tras la modificación, la forma de aplicación de la Medida Especial tenía el efecto de un gravamen piso o mínimo, ya que cuando el gravamen aduanero vigente sea mayor o igual al derecho METI del 10% se aplicará únicamente el gravamen aduanero vigente sobre el valor imponible de la mercadería; en caso contrario, cuando el derecho METI del 10% sea superior al gravamen aduanero vigente, se aplicará únicamente el derecho establecido por la METI.

Esta forma de aplicación determina un deterioro o, según el caso, la lisa y llana supresión del margen de preferencia regional para los productos afectados. Dado que el arancel vigente para las importaciones intrazona es del 0%, la METI se aplica únicamente al comercio intrazona. En cambio, para aquellos productos que se importan de extrazona, con un arancel mayor al 10%, el efecto de esta medida es nulo, ya que no corresponde el pago de la METI.⁸¹

El origen de esta medida fue la fuerte presión ejercida por un sector del empresariado paraguayo (relacionado al sector industrial local) por la aplicación de medidas compensatorias ante la depreciación del real y que reducía sustancialmente la competitividad de la producción paraguaya. Los reclamos ganaron fuerza luego de la elevación unilateral de los aranceles adoptada en Argentina en marzo de 2001 y la introducción del factor de convergencia.

La medida paraguaya fue rechazada por los restantes países socios del MERCOSUR, alegando que la misma es contraria a las normas del MERCOSUR que consagran el libre comercio intrazona (Artículo 1 del Tratado de Asunción, entre otras) y que, además, viola los compromisos asumidos por Paraguay en el marco del Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera (Dec. CMC 5/94 y 24/94 y Resolución GMC 48/94). En ese sentido, cabe recordar que los Estados Parte acordaron eliminar los gravámenes aplicados en el comercio recíproco desde el 31/12/94 -31/12/95 en el caso de Paraguay- (Artículo 1 y relacionados del Anexo I al Tratado de Asunción) y que, por Dec. CMC 24/94 los Estados Parte establecieron el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera, con el compromiso de Paraguay de eliminar los aranceles intrazona a partir del 1 de enero de 2000. Todo ello motivó que Argentina y Brasil realizaran consultas en el ámbito de la CCM, en tanto que Uruguay presentó una reclamación en el marco del GMC, de acuerdo a lo establecido en el Protocolo de Brasilia.

Por su parte Paraguay ha sostenido que la medida encuentra sustento en la falta de coordinación macroeconómica a nivel subregional y en la necesaria consideración especial para los países y regiones menos desarrolladas del MERCOSUR.

⁸¹ Dado que solamente 9 de las 369 posiciones incluidas en el decreto tienen un arancel inferior al 10%, esto demostraría que la medida está dirigida principalmente al comercio subregional.

C. Comentando los fallos del Tribunal Arbitral del MERCOSUR

Durante el período comprendido entre julio de 2001 y diciembre de 2002 se han dictado cuatro laudos de Tribunales Arbitrales *Ad Hoc* de acuerdo a lo normado en el Protocolo de Brasilia de 1991, una cifra equivalente a los laudos preexistentes. Ello muestra claramente la creciente utilización de este mecanismo como una vía "normal" de resolución de disputas comerciales, evitando así el "abuso" de la "diplomacia presidencial" u otras vías de resolver controversias por la vía política. A continuación se efectúa un repaso de cada uno de los laudos.

Argentina contra Uruguay: Sobre la verificación de las normas de origen para bicicletas

Durante 2000 representantes de la industria ciclista argentina comenzaron a cuestionar los envíos de bicicletas de la firma uruguaya Motociclo, alegando que esos productos no se ajustaban a lo establecido en las normas de origen del MERCOSUR. De hecho, se sospechaba que esa firma en realidad sólo realizaba tareas de ensamblaje de partes importadas de China y Taiwán. Para mediados de 2000 la participación de esa firma uruguaya en el mercado argentino alcanzaba un significativo 25%.

Durante ese año, el Gobierno argentino dio intervención a la Administración de Aduanas de ese país para investigar lo que para entonces era una sospecha de violación al régimen de origen. Posteriormente, se dio intervención al Instituto Nacional de Tecnología Industrial de Argentina (INTI) para que realice una inspección técnica a la firma uruguaya a los fines de verificar *in situ* el origen de los insumos utilizados por Motociclo.

Tras un período de infructuosas negociaciones bilaterales informales, en octubre de 2000 el Gobierno argentino impuso un gravamen del 25% sobre un modelo de Motociclo otorgándole el tratamiento de producto extrazona dado que, de acuerdo a su criterio, no se atenía a los requerimientos del régimen de origen del MERCOSUR. En enero de 2001 ese arancel fue elevado al 35% y extendido a todos los productos de la firma Motociclo.

En mayo de 2001, Uruguay comunicó formalmente su decisión de recurrir al procedimiento arbitral del MERCOSUR, cuestionando a Argentina por la imposición de restricciones al mercado argentino de bicicletas producidas en aquel país.

En los fundamentos del reclamo, Uruguay sostenía que al abrir un complejo y confuso proceso de cuestionamiento del origen de uno, y en definitiva de todos, los modelos de bicicletas de la empresa Motociclo, S.A., Argentina se había desviado y había violado flagrantemente las normas aplicables en materia de origen en el MERCOSUR. Además, Uruguay reclamaba que la normativa de Argentina para el control de valor en aduanas de las mercaderías violentaba el régimen común de despacho y valoración aduanera de mercaderías.

Por su parte, Argentina en su alegación entendía que sus acciones en este caso resultaban ajustadas al Reglamento de Origen, justificándolas en aras al derecho de verificación. Además Argentina fundaba la aplicación de criterios de selectividad para el control aduanero de valor, sosteniendo que no se trataba de procedimientos de valor referenciales, sino de un primer control de valor que tiene por objeto verificar si el declarado concuerda o no con los usuales para mercancías idénticas y/o similares.

El Tribunal Arbitral comunicó su fallo a fines de septiembre de 2001, siendo el mismo a favor del reclamo uruguayo. El dictamen se funda en la determinación de que la medida tomada por el Gobierno argentino había sido adoptada sin haber seguido adecuadamente los procedimientos establecidos en el Reglamento de Origen del MERCOSUR. Específicamente señala que la realización por las autoridades argentinas de

actividades indagatorias directas con el exportador respecto a la veracidad de los certificados de origen, ni la extensión a una declaración del exportador, son procedimientos acordes a lo estipulado en la normativa común en materia de Origen. Además de los motivos de orden procesal, el Tribunal no halló que de los antecedentes existentes surgiera de manera concluyente la existencia de una infracción al Reglamento de Origen de parte de la firma uruguaya.

Otro de los aspectos señalados en el laudo es la extensión de la sanción de Argentina a todos los modelos de bicicletas de la firma uruguaya. Según los criterios del Tribunal, la sanción a todos los modelos de Motociclo no queda justificada en las actuaciones correspondientes seguidas por las propias autoridades argentinas (que se centraban sobre un modelo en particular). En ese sentido, el Tribunal no encuentra justificación en las actuaciones del Gobierno argentino para extender la sanción a todos los modelos de bicicletas de la firma Motociclo. Esa determinación tampoco se ajusta a lo dictado por el Reglamento de Origen del MERCOSUR, dado que éste sólo establece un procedimiento de impugnación de autenticidad de los certificados de origen, siendo éstos documentos específicos que se refieren al origen de una mercadería en particular.

En función de ello, el laudo restablece la naturaleza de mercancía intrazona a las bicicletas de origen uruguayo, requiriendo que Argentina permita su libre acceso a su mercado interno, dictaminando la revocación inmediata de la medida restrictiva.⁸²

Tras un pedido de aclaración del laudo de parte de ambas partes involucradas, el Tribunal ratificó plenamente los alcances del laudo.

Uruguay contra Brasil sobre neumáticos recauchutados: Definiendo bienes "usados"

Durante el tercer trimestre de 2000 surge una controversia entre Uruguay y Brasil relativa al comercio de neumáticos recauchutados (remoldeados). El primer antecedente del mismo se remonta al 13 de mayo de 1991, cuando el Departamento de Comercio Exterior de Brasil por Portaria N° 8/91, prohíbe la importación de bienes de consumo usados. No obstante, la importación de neumáticos recauchutados se mantuvo en la práctica. Esta situación cambiaría a partir del 25 de septiembre de 2000, con la sanción de la Portaria N° 8/00. Por esa medida, la Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (SECEX), dispuso dejar de otorgar licencias de importación para *"neumáticos recauchutados y usados, sea como bien de consumo, sea como materia prima, clasificados en la posición 4012 de la Nomenclatura Común-NCM"*. Esta posición incluye tanto a los neumáticos usados como a los recauchutados.⁸³

Uruguay consideró que la Portaria N° 8/00 constituía una traba a la libre circulación de bienes dentro del MERCOSUR (hasta entonces existía un importante flujo de exportaciones de neumáticos recauchutados en Uruguay con destino a Brasil), constituyendo por ello una violación a la normativa MERCOSUR. En función de ello, decidió iniciar una reclamación contra Brasil sobre el particular en el contexto del Protocolo de Brasilia. Tras atravesarse sin resultados las etapas previas, el caso derivó en la instancia arbitral. El Tribunal Arbitral *Ad Hoc* se constituyó el 17 de septiembre de 2001.

⁸² La presentación de Uruguay incluía también una objeción de carácter general de la aplicación de parte de Argentina de un sistema selectivo de control de valuación de aduanas. En este aspecto específico el laudo del Tribunal omite referirse, en virtud de que al reintegrarse el *status* intrazonal al producto, se inhibe todo acto de valoración aduanera, dado que en este caso correspondería aplicar un arancel igual a cero.

⁸³ A su vez, tal posición se divide en 4012.10 (neumáticos recauchutados) y 4012.20 (neumáticos usados), división en la que Uruguay sustentó su posición de que los segundos no incluían a los primeros.

La posición uruguaya se fundaba básicamente en que el lapso comprendido entre la sanción de la Portaria N° 8/91 y la entrada en vigor de la Portaria N° 8/00 las importaciones de neumáticos recauchutados eran normalmente permitidas por Brasil, alegando la existencia de numerosas normas administrativas en concordancia con ello. Además, considera que la nueva prohibición se contrapone con la Dec. CMC 22/00 por la cual los Estados Parte del MERCOSUR deberán abstenerse de introducir nuevas restricciones al comercio recíproco.

Por su parte, Brasil sostenía, sucintamente, que desde un principio se consideró al neumático "recauchutado" como "usado", y por ende, sujeto a lo dispuesto en la Resolución GMC 109/94 que permite a los Estados Parte a continuar aplicando sus respectivas legislaciones nacionales sobre la importación de bienes usados, hasta tanto no se apruebe un reglamento común sobre el particular.

El 9 de enero de 2002, el Tribunal emite su laudo, que de manera unánime da la razón a la posición uruguaya. El laudo concluye lo siguiente:

- que existió durante la década de los años noventa, específicamente a partir de 1994-1995 un flujo comercial hacia Brasil de neumáticos recauchutados (remoldeados) provenientes de Uruguay, compatible con la legislación interna de Brasil aplicada a partir de la Portaria N° 8/91;
- que a partir de actos concluyentes de distintos órganos públicos del Estado brasileño, quedó acreditado que los neumáticos recauchutados no fueron considerados como usados y, por lo tanto, no quedaron comprendidos en la prohibición de importación de neumáticos usados;
- que la Dec. 22/00 impone a los Estados Parte la obligación de no adoptar medidas restrictivas al comercio recíproco existente; y
- que la Resolución GMC 109/94 es una excepción al esquema del Artículo 1 del Tratado de Asunción, condicionada al contenido de la Dec. CMC 22/00 que, en el presente caso, limita los alcances de la antedicha Resolución respecto a bienes usados admitidos en el comercio recíproco existente al momento de su adopción.

En virtud de todo ello, el laudo decide que la Portaria N° 8/00 es incompatible con la normativa MERCOSUR, otorgando 60 días a Brasil para adaptar su legislación interna en función de la antedicha incompatibilidad.

Neumáticos usados: Comercio y medio ambiente

El conflicto en torno a los neumáticos recauchutados tiene íntima relación con la problemática ambiental. Ello surge de que los neumáticos usados son considerados un elemento "indeseable", dadas las dificultades que genera su deposición (su degradación natural puede durar siglos). El descarte de los neumáticos usados es un gran problema en los países desarrollados debido al excesivo número de ellos que se acumulan en sumideros y la alta toxicidad de los gases surgidos de su incineración.^a Si bien existen ciertas alternativas para su reciclado en otros usos, los costos son elevados.^b Por ello, en ciertos países se incentiva la reutilización de los mismos a través del recauchutado, como una forma de prolongar la vida útil de los neumáticos.

Los problemas surgen con el comercio internacional. Muchos países restringen las importaciones de neumáticos recauchutados (como Brasil y también Argentina)^c en el entendido que muchas veces tales envíos no son otra cosa que exportación disfrazada de residuos de difícil manejo.

En el caso específico de Brasil, la prohibición dictada por la Portaria N° 8/00 estaba destinada, fundamentalmente, a impedir las importaciones desde los países desarrollados, básicamente la UE.^d Tras la eximición a los países del MERCOSUR de tal prohibición, la UE ha amenazado con presentar una queja ante la OMC si Brasil mantiene el "tratamiento discriminatorio" rechazando el producto europeo después de aceptar los neumáticos del MERCOSUR.

^a En los países tropicales, como Brasil, estos problemas se agravan porque los neumáticos descartados, al acumular agua de lluvia, son criaderos ideales del mosquito transmisor del dengue.

^b Entre otros fines, los neumáticos usados pueden ser utilizados para la destilación de combustibles en reemplazo parcial del petróleo.

^c El Congreso argentino ha sancionado el 8 de agosto de 2002 la Ley 25.626 por la cual se prohíbe la importación, desde cualquier destino, de neumáticos recauchutados y neumáticos usados.

^d La exportación es el destino del 11% de los neumáticos usados de Europa. En EE.UU. tal cifra se eleva al 5%.

A través de la Portaria N° 2 del 11 de marzo de 2002, Brasil autoriza reanudar las importaciones de neumáticos recauchutados siempre que sean originarios del MERCOSUR. No obstante, el flujo de comercio continúa con dificultades, dado la persistencia de una norma del Ministerio de Medio Ambiente de Brasil (Decreto 3.919 del 17 de septiembre de 2001) que estipula multas para la comercialización de neumáticos recauchutados importados. Por ello, en noviembre de 2002 en el contexto del GMC, Uruguay solicitó a Brasil que adoptara las medidas necesarias para retomar las corrientes uruguayas de exportación de neumáticos recauchutados a Brasil. Paraguay, que también resultó indirectamente beneficiado por la resolución del laudo dado que también exporta este tipo de productos a Brasil, se sumó a la preocupación de Uruguay relativa al adecuado cumplimiento del laudo arbitral.

Argentina contra Brasil por productos fitosanitarios: El problema de la internalización de normas

En el mes de diciembre de 2001, Argentina decidió iniciar un procedimiento arbitral contra Brasil en el marco del Protocolo de Brasilia, respecto a los obstáculos existentes para el ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño. La importancia básica de este laudo es el tratamiento que da a las dificultades generadas por la falta de internalización de normas comunitarias, que en algunos temas, se ha vuelto un problema "crónico". También resulta relevante las restricciones que el laudo impone a la utilización de las excepciones justificadas por razones sanitarias admitidas por el Artículo 50 del Tratado de Montevideo, creador de la ALADI.

El reclamo argentino, básicamente, se fundaba en tres aspectos: (1) la falta de incorporación al ordenamiento jurídico brasileño de las resoluciones que el GMC adoptara en 1996 estableciendo un sistema de registro abreviado⁸⁴ de productos fitosanitarios similares en el ámbito del MERCOSUR (por el contrario, Argentina, Paraguay y Uruguay sí lo habían hecho); (2) la imposición de obstáculos a la libre circulación de esos productos; y (3) la violación al principio de reciprocidad establecido en el Tratado de Asunción debido a que Brasil no había dado correcto cumplimiento con la obligación de incorporar a su ordenamiento jurídico interno la normativa MERCOSUR en esta materia.

⁸⁴ El sistema de registro abreviado MERCOSUR busca facilitar el registro de productos fitosanitarios similares, al acordar los requisitos técnicos de evaluación. Sin embargo, en Brasil la legislación vigente no diferencia entre productos nuevos (desconocidos) y productos similares a los ya registrados, exigiendo el mismo tipo de requisitos para ambos casos.

En cambio, la posición brasileña señalaba las características tóxicas de los productos fitosanitarios, y amparándose en el Artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980, Brasil sostuvo que no violaba el principio de libre comercio ya que esa disposición admite imponer restricciones por motivos de protección a la salud humana, vegetal y animal.

Además, Brasil manifestaba que la conducta de su gobierno relativa a la incorporación de las normas en cuestión era compatible con lo dispuesto en los Artículos 38, 40 y 42 del Protocolo de Ouro Preto, que si bien establecen la obligatoriedad de la incorporación, no determinan fechas para cumplir con esa obligación. Asimismo, alegaba que con el dictado, en el mes de enero de 2002, del Decreto 4.074/02 se habían iniciado las tareas de incorporación de las resoluciones involucradas en la controversia.

El 19 de abril de 2002 el Tribunal Arbitral resolvió en decisión unánime, favorecer la posición argentina. El Tribunal sostuvo que, al no incorporar a su legislación el acuerdo MERCOSUR sobre registros fitosanitarios en un plazo razonable, Brasil no estaba cumpliendo con lo establecido en el Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto.

Además, el laudo no hizo lugar a la argumentación de Brasil sobre que la obligación de incorporar no tiene plazo, quedando su cumplimiento librado a la voluntad del obligado. El Tribunal afirmó que por los principios de *pacta sunt servanda*, buena fe y razonabilidad, la demora en la incorporación por parte de Brasil, obsta a la puesta en funcionamiento del sistema abreviado de Registro de Productos Fitosanitarios entre todos los Estados Parte. Consideró no razonable una postergación de casi seis años en la incorporación debida y que transcurrieron en exceso los plazos para ello, configurando ello un incumplimiento de Brasil respecto de la obligación de los Artículos 38 y 40 del Protocolo de Ouro Preto.

Respecto a la aplicación del Artículo 50 del Tratado de Montevideo el laudo señaló que la invocación genérica de la protección de la salud no puede exonerar a Brasil de cumplir la obligación específica de incorporar las resoluciones GMC. El Tribunal afirmó que la omisión de incorporar esas resoluciones constituye desde el plano comercial una restricción no arancelaria a la circulación de mercaderías. La protección de la salud, como toda restricción, debe ser excepcional, específica y de interpretación restrictiva, debiendo el Estado que la alega probar la situación de hecho que sustenta la restricción, circunstancia que Brasil no ha probado.

El laudo estableció un plazo de 120 días contados a partir de la fecha de notificación, para que Brasil adopte las medidas y dicte las normas jurídicas correspondientes. En agosto, Brasil informó a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR que mediante la Instrucción Normativa Interministerial N° 49 y Decreto 4.074 de enero de 2002 incorporaba a su ordenamiento jurídico las resoluciones del GMC atinentes al registro de productos fitosanitarios.

No obstante, el Gobierno argentino considera que la nueva normativa brasileña está lejos de cumplir con lo dispuesto en las normas del MERCOSUR. Por ello, a fines de octubre ha comunicado al Gobierno brasileño que en caso de persistir tal situación, tomaría las medidas previstas en el Protocolo de Brasilia en casos de incumplimiento de los laudos, es decir, medidas retaliatorias. Por el contrario, Brasil considera que las medidas adoptadas, dan cabal cumplimiento con lo dispuesto por el Laudo Arbitral.

Paraguay contra Uruguay por cigarrillos: Recordando el "trato nacional"

La controversia se inició con una reclamación presentada por Paraguay a Uruguay en noviembre de 2000 en el contexto de la CCM. En la misma Paraguay señalaba que en la aplicación del Impuesto Específico Interno (IMESI) sobre los cigarrillos en Uruguay, los productos de origen paraguayo sufren una doble discriminación.

El comercio de cigarrillos: Bajo la "sombra" del contrabando

En la mayor parte del mundo, los cigarrillos son uno de los productos con mayor carga impositiva. Sus perniciosos efectos sobre la salud y los gastos públicos necesarios para remediar tales daños son en general los fundamentos de tal situación. Es, precisamente, esa elevada proporción de impuestos en el precio final, lo que hace muy atractiva la comercialización ilegal de estos productos. Cuando ese comercio transpone las fronteras nacionales, pasa a constituir el delito de "contrabando".

En muchos casos, las dificultades prácticas de controlar efectivamente el contrabando en las fronteras, lleva a los países a aplicar medidas alternativas. Una de ellas son las restricciones a las exportaciones de cigarrillos y de otros productos del tabaco. La lógica de esta medida es que dado que las exportaciones están exentas del componente impositivo, existe un alto incentivo a que "vuelvan" como contrabando, principalmente cuando los envíos han sido dirigidos a países limítrofes (y por lo tanto, con un bajo costo de transporte).

En definitiva, el comercio de cigarrillos suele estar cargado de medidas distorsivas que como una política de "segundo mejor", intentan luchar contra la plaga del contrabando. En el MERCOSUR existen abundantes antecedentes de las mismas. Un claro ejemplo de este tipo de medidas son el impuesto del 150% aplicado en Brasil a la exportación de tabaco, productos derivados del tabaco e insumos para elaborar cigarrillos que provocara una reclamación de parte de Uruguay.^a

Como forma de encarar el problema de manera global, en febrero de 2002 Brasil presentó en el contexto del GMC un proyecto para crear un Grupo *Ad Hoc* sobre el Comercio de Cigarrillos en el MERCOSUR, integrado por autoridades aduaneras y tributarias para analizar la problemática aduanera y tributaria de este tipo de productos en el ámbito subregional. Un antecedente de ello fue una presentación que Uruguay realizara sobre el mismo tema en 1998 y la Dec. CMC 3/01 que establecía un Programa de Acción MERCOSUR para el Combate de Ilícitos en el Comercio Internacional, que hasta entonces no se había implementado.

^a Uruguay ha realizado también una reclamación contra Brasil respecto a medidas restrictivas al acceso al mercado brasileño de cigarrillos, debidas a la supuesta discriminación en el trato impositivo y a la prohibición de comercializar cigarrillos importados con marcas inexistentes en su mercado de origen.

La alegación hacía hincapié que, si bien el impuesto prevé la misma tasa (66,5%) cualesquiera sea el origen de los cigarrillos, el acto discriminatorio surge con la aplicación de la base imponible para cigarrillos importados a través de la determinación de "precios fictos", es decir valores de referencia determinados a partir del valor del cigarrillo de origen uruguayo de mayor categoría. A su vez, la base imponible para la aplicación del IMESI a los cigarrillos importados prevé dos casos: para los productos originados en países limítrofes (vg. Argentina y Brasil) el precio ficto es multiplicado por 1,3, en tanto que para los productos originados en países no limítrofes (el resto, incluido Paraguay) el precio ficto se multiplica por dos.

En su reclamación Paraguay alega discriminación tanto en el trato que reciben los cigarrillos importados con respecto a los nacionales uruguayos (inexistencia de "trato nacional" en la aplicación de un impuesto interno) como en el trato que se le otorga por ser "país no limítrofe", contrariando las normas del MERCOSUR.

Al no resolverse satisfactoriamente la reclamación en el ámbito de la CCM, prosiguiendo el procedimiento previsto en el Protocolo de Brasilia, en marzo de 2001 el tema pasa a consideración del GMC. En la XXI

Reunión Extraordinaria del GMC se trató la cuestión, y dado que no se alcanzó un acuerdo, el GMC concluyó su intervención. Paraguay resolvió llevar la disputa a la instancia arbitral. El Tribunal *Ad Hoc* se constituyó el 18 de marzo de 2002, emitiendo el laudo el 21 de mayo del mismo año.

El laudo considera que la forma de aplicación del IMESI es incompatible con el MERCOSUR, ya que bajo la misma los productos paraguayos son tratados como si fueran extrazona, siendo esta situación (de discriminación) incluso reconocida por Uruguay, violando el "trato nacional" previsto de acuerdo a las normas del MERCOSUR, la ALADI y la OMC. Es más, el Tribunal consideró que la aplicación del IMESI discriminaba doblemente el cigarrillo paraguayo, al imponerle presión fiscal más grande relativamente a productos similares originarios de países fronterizos, lo que va en contra de la normativa del MERCOSUR.

Por ello el Tribunal decidió que Uruguay modifique la forma de aplicación del IMESI, de modo de otorgar "trato nacional" a los cigarrillos paraguayos, eliminando la doble discriminación existente. El Tribunal otorgó a Uruguay un plazo de seis meses para dar cumplimiento a lo resuelto.

CAPITULO IV. UN REPASO DE LA AGENDA INTERNA DEL MERCOSUR

A. Una visión general

A lo largo de los últimos años, el MERCOSUR ha encontrado serias dificultades para avanzar en la elaboración de políticas comunes en diferentes disciplinas, así como para lograr la efectiva implementación de las reglas ya aprobadas. Estas dificultades han venido siendo imputadas a la crisis macroeconómica regional y al cambio en las condiciones financieras internacionales, así como a la debilidad institucional del bloque y su particular configuración.

En relación al impacto de la crisis macroeconómica sobre el *impasse* negociador, un reconocido especialista argentino expresa acertadamente en un reciente trabajo: "los problemas del MERCOSUR son anteriores y más profundos que la crisis de sus miembros. La superación de esta última hará más fácil recuperar el dinamismo que el proceso de integración regional tuvo en otras épocas, pero no es en absoluto una condición suficiente. Tal como lo demostró la experiencia del período 1995-1998, un contexto macroeconómico favorable y el rápido crecimiento de los vínculos económicos intrarregionales fue compatible con un período de gran ineficacia normativa." (Bouzas [2002]).

Dicho de otro modo, la estabilidad económica es una pre-condición para poder avanzar en las negociaciones regionales, pero no garantiza ni suple el interés de los gobiernos por destinar parte de sus energías en la consolidación y profundización del proceso integrador.

Desde el punto de vista institucional, la ausencia de mecanismos efectivos de *enforcement* para lograr no sólo un adecuado cumplimiento de las normas comunitarias sino también de los resultados de los laudos arbitrales, y los problemas inherentes a la "internalización" de las disciplinas comunes que se van definiendo, son visualizados como elementos que comprometen la credibilidad del MERCOSUR y desestimulan cualquier tipo de iniciativa en pos de generar nuevos y mayores acuerdos y/o compromisos en la órbita regional. Nuevamente en este caso, la seguridad jurídica y el fortalecimiento institucional aparecen como prerrequisito para la salida de la actual crisis regulatoria, pero su aporte no puede soslayar otros factores que hacen a la parálisis negociadora.

En cualquier caso, y más allá de las explicaciones y/o diagnósticos que se puedan encontrar acerca del estado de situación del proceso MERCOSUR, lo concreto es que los esfuerzos realizados por los Estados Parte en estos años para avanzar en el perfeccionamiento de la zona de libre comercio y de la -incompleta- Unión Aduanera, han resultado en acuerdos de alcance limitado y, en buena medida, de escaso contenido y aplicación práctica.

Mientras que hasta 1997-1998, la Agenda Interna del MERCOSUR se concentraba -con mayor o menor éxito- en la consolidación de los acuerdos ya alcanzados (en términos de aranceles, disciplinas comerciales, etc.) y en la profundización del proceso -a partir de la incorporación de nuevos temas tales como servicios, compras gubernamentales, defensa de la competencia, entre otros-, la devaluación brasileña de enero de 1999 y el cambio en las condiciones financieras y económicas internacionales y regionales, transformarían rápidamente el esquema de prioridades de los gobiernos.

Así, el período 1999-2000 estaría signado por la búsqueda de algún arreglo que permitiera "administrar" la compleja relación comercial entre los países socios y compensara, de algún modo, la fuerte discrepancia en las paridades cambiarias relativas. Los ejercicios de coordinación macroeconómica, en paralelo a la negociación de un mecanismo de escape o la consecución de acuerdos entre privados para limitar los potenciales efectos disruptivos de las diferencias cambiarias, parecían resultar la solución para todos los

problemas. La Agenda "tradicional", por su parte, continuaba su propia dinámica aunque en un rol lógicamente marginal.

El Programa del Relanzamiento aprobado en 2000, impulsado políticamente en un contexto de recambio de autoridades en Argentina y Uruguay y en un escenario regional e internacional que parecía prever mejores perspectivas para los países del MERCOSUR, era un intento de lograr un nuevo *upgrading* del proceso de integración, mientras diferentes factores (entre los cuales la profundización de la crisis macro y política argentina y la aceleración de las devaluaciones cambiarias en Brasil ocupan un lugar de privilegio) lo irían luego "licuando" y llevándolo al plano de la intrascendencia. La coordinación macroeconómica y el establecimiento de pautas de convergencia para diferentes variables, uno de los principales puntales que dicho Programa postulaba como mecanismo -algo "mágico", en un contexto de fuertes desequilibrios- para resolver las discrepancias básicamente cambiarias, pasaría a ser rápidamente "letra muerta".

Los entendimientos entre privados de Argentina y Brasil a lo largo de 1999-2000, luego del fracaso por reestablecer un instrumento de salvaguardia comercial en el bloque, darían algo de oxígeno -transitorio- al proceso negociador, a la espera de una mejora en las condiciones macro de la región que posibilitara alcanzar soluciones más estructurales y de largo plazo.

Mientras que el año 2001, luego de cierta "paz armada" observada en 2000, estaría signado por una renovada búsqueda de mecanismos de compensación de los diferenciales cambiarios y la proliferación de acciones unilaterales de los países socios, como consecuencia de la profundización de la crisis argentina y la aceleración del ritmo devaluatorio del real, el año 2002 y de la mano de la salida de la Convertibilidad en Argentina y un escenario crítico en el mapa económico/financiero y social en la subregión, volvería a poner sobre la mesa negociadora algunos déficit estructurales del proceso de integración.

De este modo, la agenda negociadora fue relegando a un segundo plano el tema de las salvaguardias intrazona y la coordinación de políticas macroeconómicas, y fue reincorporando cuestiones vinculadas a viejos temas de debate en el MERCOSUR, derivados de las asimetrías naturales y artificiales existentes entre las economías de la subregión y de sus distintas configuraciones productivas. Así, las temáticas referidas a encontrar soluciones de largo plazo para los sectores sensibles en el comercio subregional, a partir de la promoción de cadenas de valor y los foros de competitividad, o las tareas tendientes a realizar acciones de promoción comercial en conjunto y la rediscusión de los niveles de protección derivados del AEC -en particular, pero no exclusivamente, para los bienes de capital, informática y telecomunicaciones- o el desmantelamiento de las barreras no arancelarias que obstaculizan el intercambio intrazona ("limpieza de la mesa"), han ido ocupando una parte más importante de la discusión negociadora.

En igual sentido, la reforma institucional y del sistema de solución de controversias, así como la cuestión de incorporación de normas o la transformación gradual de la Secretaría Administrativa en un órgano técnico, pasarían a convertirse en puntales del período. El resto de la Agenda de consolidación y profundización del MERCOSUR seguiría su propia dinámica, tal como se describe en el apartado que sigue.

B. Evolución de los principales aspectos de la Agenda Interna

El Arancel Externo Común

A mediados de 2001, y como consecuencia de diferentes factores, el Consejo del Mercado Común decidía crear un Grupo de Alto Nivel para la realización de una revisión integral de la estructura del AEC -luego

de cumplirse más de 6 años de vigencia-, pero a fines de 2002 los avances en dicho sentido resultaban mínimos.⁸⁵

La conformación del Grupo había sido pensada a los efectos de analizar la consistencia y dispersión de la estructura arancelaria, luego del vencimiento de algunos de los cronogramas de convergencia previstos en Ouro Preto y a la luz de las alteraciones que se observaban en el escenario macro/productivo subregional e internacional.

No obstante las permanentes "filtraciones" al AEC sufridas desde su puesta en marcha el 1 de enero de 1995 -como consecuencia de la persistencia de acuerdos bilaterales en el marco de la ALADI, la continuidad de regímenes especiales de importación diferentes en cada uno de los Estados Parte, ciertas modificaciones unilaterales de las alícuotas vigentes a nivel nacional por parte de los distintos países socios, etc.-, el AEC continuaba -y continúa- siendo reconocido como uno de los elementos fundamentales del proceso de integración regional.

Del mismo modo, el AEC representa una base para la negociación de la amplia y compleja agenda externa del MERCOSUR, por lo que su perfeccionamiento aparecía como prioritario para avanzar en los diferentes ámbitos negociadores con terceros países o regiones.

De ahí, la preocupación y el interés evidenciado por las máximas autoridades del bloque a los fines de brindarle un mayor grado de consistencia y sustentabilidad, adecuándolo a la situación vigente a mediados/ fines de 2001.

A tal efecto, los trabajos debían ser encaminados respetando la alícuota máxima del 20%, y tomando particular consideración en la cadena productiva de bienes de capital, informática y telecomunicaciones, que había sido conflictiva desde los inicios mismos del proceso -por lo que había formado parte de las excepciones a más largo plazo previstas en Ouro Preto- y cuyas dificultades para coordinar la política a nivel subregional había sufrido una reedición a partir de principios de 2001, con la rebaja unilateral establecida por Argentina en las alícuotas a las importaciones de este tipo de productos.⁸⁶

El otro sector que preocupaba a los gobiernos de la subregión y que debía ser analizado con especial cuidado, era el correspondiente a la producción agrícola -altamente competitiva en el MERCOSUR pero con fuertes distorsiones en los precios internacionales generados por la gran batería de subsidios a la producción y exportación vigentes en buena parte del mundo desarrollado-.

Finalmente, para el resto del universo arancelario el Grupo de Alto Nivel debía hacer un ejercicio completo de revisión general, analizando tanto las protecciones nominales como efectivas derivadas de la estructura vigente, y generar eventuales propuestas de cambio.⁸⁷

⁸⁵ Es de destacar que la imposibilidad de realizar avances en esta materia se viene arrastrando al menos desde el Programa del Relanzamiento del año 2000, donde los países se habían comprometido en analizar eventuales modificaciones puntuales del AEC, la posibilidad de establecer un régimen para bienes de capital no producidos regionalmente, resolver el tratamiento del doble cobro del AEC, la evaluación de una reducción de los niveles de protección y dispersión arancelaria en la cadena de bienes de capital, informática y telecomunicaciones, entre otras. La constitución del Grupo de Alto Nivel era resultado de las dificultades que la CCM atravesaba en el tratamiento de estos temas.

⁸⁶ Si bien en un principio la reforma arancelaria del Ministro Cavallo en Argentina había reducido a cero la alícuota de importación de los bienes de capital, informática y telecomunicaciones, la fuerte reacción por parte de Brasil hizo que finalmente dicha alteración sólo afectara al sector de bienes de capital. Con esta "adecuación" la modificación unilateral fue *ex-post* "mercosurizada" bajo la forma de un *waiver* transitorio otorgado a Argentina.

⁸⁷ Cabe señalar que la reforma arancelaria del Ministro Cavallo había incluido asimismo una elevación de los aranceles de importación de bienes de consumo final hasta el nivel máximo consolidado ante la OMC (35%), utilizando una vez más la política comercial como sustituta del "anclaje" cambiario.

En las negociaciones mantenidas a lo largo del segundo semestre de 2001, los países intercambiaron diferentes variantes tendientes a repensar la estructura protectiva de la cadena de bienes de capital, informática y telecomunicaciones. Así, mientras Brasil proponía trabajar sobre los bienes de capital sin producción en la subregión -tratando de imponer su régimen de ex-tarifarios, por el cual dichos productos ingresan con un arancel del 4%-, Argentina, Paraguay y Uruguay avanzaban en la idea de detener el cronograma de convergencia -ascendente- de tales productos (incluyendo también los de informática y telecomunicaciones), promoviendo consensuar aranceles "de llegada" más bajos que los pactados originalmente.

Cabe señalar a este respecto, que la continua devaluación del real constituía un factor de "acercamiento" entre las partes. En efecto, el encarecimiento relativo de la inversión en Brasil preocupaba a parte del sector público y privado de ese país que, por primera vez en muchos años, aceptaba rediscutir la política comercial para ese segmento productivo. De todos modos, la existencia de visiones diferentes -y hasta contradictorias- hacia el interior del Gobierno brasileño, obstaculizarían el alcance de nuevos consensos en el tratamiento de esta rama.

En Argentina -y también en Paraguay y Uruguay- el deterioro de las condiciones macro/financieras del segundo semestre de 2001 y la acumulación de varios trimestres consecutivos de desinversión, "empujaban" con mayor énfasis dichas demandas. La salida de la Convertibilidad y el desenlace de una de las peores crisis macroeconómicas en Argentina, profundizó la tendencia depresiva de la inversión, acompañada ahora de -importantes- dificultades crediticias y un gran encarecimiento de todo tipo de maquinaria y equipo -mayormente de origen extranjero-.

Con todo y pese a cierta convergencia cambiaria alcanzada durante 2002 en Argentina y Brasil -"tipo de cambio muy alto"-, no se logró alcanzar consenso alguno en términos de la política comercial para el sector, aceptándose sólo continuar transitoriamente con el *waiver* MERCOSUR para la política argentina -de rebaja a cero de la alícuota de importación de los bienes de capital-.

Algo similar, aunque ni siquiera llegaron a discutirse criterios ni metodologías para su análisis, sucedió con la revisión general de la estructura del AEC. Si bien la convergencia cambiaria podía "acercar" las posiciones de los países más grandes, en la práctica y pese a que la Presidencia *Pro Tempore* brasileña lo había incluido dentro de sus mayores prioridades, no se presentaron avances en la discusión y análisis de la consistencia y dispersión de la estructura vigente.

Finalmente, mientras que en diciembre de 2001, se habían intercambiado propuestas de mecanismos para el tratamiento del AEC a bienes agrícolas con precios distorsionados (que consistían básicamente en el aumento de las alícuotas de importación para estos productos por encima del máximo del 20%),⁸⁸ la salida de la Convertibilidad y la mayor preocupación argentina por preservar la estabilidad de los precios de los alimentos, así como la aceleración de la tasa de depreciación del real a lo largo de 2002, hicieron que este mecanismo -que había alcanzado un alto consenso entre los socios a fines de 2001- quedara relegado por el momento.

En definitiva, el período de un año y medio que transcurrió desde la creación del Grupo de Alto Nivel hasta fines de 2002, no ha evidenciado avances significativos en las discusiones, ni en aquellas referidas a la revisión general del AEC, ni en las correspondientes a los sectores agrícola y de bienes de capital, informática y telecomunicaciones.

⁸⁸ La propuesta argentina en este tema contemplaba la aplicación, a pedido de cualquiera de los Estados Parte, de un aumento transitorio del AEC para los productos agrícolas con precios distorsionados, sin sobrepasar los niveles consolidados ante la OMC. Para ello, se requería una solicitud identificando las posiciones arancelarias involucradas, el aumento pretendido del AEC y su período de vigencia, la identificación de las políticas distorsivas y su cuantificación, y la existencia de producción subregional de los productos afectados.

La vigencia en la subregión de tipos de cambio más altos que en la década pasada, debería ser la base para una reformulación del esquema protectivo subregional, que permita posicionar de modo competitivo al sistema productivo del MERCOSUR. En este sentido, dicho escenario aparece como una oportunidad para evaluar eventuales reducciones de alícuotas -en especial de insumos difundidos y de bienes de inversión- y para un uso menos discrecional de la política comercial. Sin embargo, las perspectivas de que las diferentes instancias negociadoras previstas en la agenda externa del MERCOSUR entren, en el mediano plazo, en una etapa de implementación de compromisos, aparece como un elemento que seguramente promocionará el *statu quo* en esta materia -al menos en el corto plazo-, toda vez que en dichas instancias los "ajustes" del esquema protectivo hoy vigente podrían darse de manera negociada ("a cambio de"), y no unilateral.

El Arancel Externo Común: Temas generales del período

Incremento del AEC transitorio del 3% (implementado en 1997)

Si bien este adicional debía desaparecer a fines de 2000, en diciembre de dicho año se decidió que la rebaja fuera de sólo medio punto. Del mismo modo, a fines de 2001 se acordó rebajar un punto más, quedando aún vigente un 1,5%. Aunque se suponía que este remanente desaparecería al culminar el año 2002 (porque así lo establecía el marco normativo y porque así lo sugería una realidad económica subregional con tipos de cambio más altos), el GMC decidió prorrogar por un año dicho *phase out* (hasta el 31 de diciembre de 2003).^a

Excepciones al AEC

Atento la culminación para Argentina, Brasil y Uruguay de la convergencia al AEC de la lista básica de excepciones en enero de 2001 y la necesidad de preservar aranceles diferentes a lo acordado en 1994 para algunos productos, el CMC dictó la Dec. 68/00 que permitió que cada Estado Parte mantuviera una lista de 100 posiciones de la nomenclatura como excepción al AEC por un período de dos años -por lo cual debían desaparecer a fines de 2002-. No obstante ello, el GMC decidió prorrogar la vigencia de las mismas hasta diciembre de 2003. Asimismo, autorizó la inclusión en la lista brasileña, de una rebaja del arancel para la importación de maíz (al 2% y hasta un máximo de 600.000 tn), hasta el 28 de febrero de 2003.

Waiver para Argentina, para importación con arancel cero de bienes de capital^b

La rebaja de aranceles para las compras de bienes de capital establecida por el Ministro Cavallo a principios de 2001, vencía a fines de 2002. No obstante ello, Argentina solicitó prorrogarla por un año más, acordándose finalmente su extensión hasta junio de 2003. Durante este período, se resolvió avanzar en la definición de aspectos sectoriales que permitan establecer una política común en el MERCOSUR, incluyendo:

- el establecimiento de un procedimiento común para bienes de capital no producidos;
- el diseño de un procedimiento más eficiente para el tratamiento de las partes de bienes de capital no producidas o con problemas de abastecimiento;
- la aceleración del tratamiento en el Grupo de Alto Nivel de la política arancelaria para los Bienes Capital, Informática y Telecomunicaciones;

- la consideración del establecimiento de una política común específica para los Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones, que incluya además de los aspectos arancelarios, los temas financieros, tecnológicos, de integración productiva, etc.

Controversia por el factor de convergencia de Argentina ^c

Si bien el reclamo brasileño por la rebaja -unilateral- argentina de los aranceles para bienes de capital, informática y telecomunicaciones de principios de 2001, había sido finalmente digerida a partir del *waiver* aprobado para los bienes de capital y de la "vuelta atrás" en la rebaja aplicada para el resto de los productos, la sanción de la Res. N° 258/01 (excepción factor de convergencia) volvía a abrir un frente de conflictos en la relación bilateral, toda vez que implícitamente reducía el arancel efectivo para las importaciones de bienes de informática y telecomunicaciones, y de capital e insumos para los sectores del gas y petróleo. En efecto, la excepción de la aplicación del factor de convergencia para estos bienes, generaba una presentación por parte de Brasil, de una controversia a Argentina, que llegó a ser objeto de consultas entre las partes en la esfera del GMC a fines de ese año. Sin embargo, el cambio de la política cambiaría en Argentina a partir de 2002, dejó de lado la aplicación de este instrumento y con él, dicha controversia quedó sin efecto.

^a Se encuentran exceptuados de este incremento transitorio de aranceles, en el caso de Argentina, los Bienes de Capital, de Informática y Telecomunicaciones (siempre que sean nuevos) y los productos sujetos a la percepción de derechos específicos. En el caso brasileño, las excepciones alcanzan a los Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones no producidos. Por Paraguay, los Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones, el sector Automotor y algunas materias primas e insumos; Uruguay, por su parte, exceptúa a los Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones y una lista reducida adicional de productos.

^b Para un mayor detalle sobre las implicancias políticas y las vicisitudes de la negociación de este tema, véase el Capítulo II del presente Informe.

^c *Ibid.*

Coordinación macroeconómica

Mientras durante buena parte de los años noventa el contexto económico/financiero internacional y la convergencia en la orientación global de las políticas domésticas en Argentina y Brasil, contribuyeron a disimular la falta de coordinación explícita (establecida como objetivo en el propio Tratado de Asunción), los cambios observados en la dinámica de la economía internacional a partir de la crisis asiática, y en especial, de la devaluación brasileña de enero de 1999 y la salida de la Convertibilidad de enero de 2002, volvían a remarcar el déficit del proceso de integración en términos de acuerdos macroeconómicos.

En realidad, lo que vinieron a recordar los sucesos posteriores a la crisis del conjunto de los países emergentes y su impacto sobre las economías de la subregión, es que la estabilidad macroeconómica resulta una condición necesaria para poder avanzar en el desarrollo económico e institucional del MERCOSUR.

Bajo este marco, el Programa del Relanzamiento del MERCOSUR del año 2000 incluyó un ambicioso compromiso de los socios para avanzar en el establecimiento de metas de convergencia para las principales variables económicas (fiscales, de precios, de endeudamiento, entre otras), que rápidamente se mostró insuficiente e incapaz de reflejar los fuertes desequilibrios que debieron atravesar los países de la subregión en los últimos años.

La salida de la Convertibilidad en Argentina y el deterioro de las condiciones financieras y macro subregionales e internacionales, dieron lugar a nuevas y creativas propuestas de coordinación, en momentos en que las posibilidades reales de "oferta" de coordinación eran casi nulas.

Así, apenas asumido el Presidente Duhalde a principios de 2002, Argentina promovía la creación de un Instituto Monetario del MERCOSUR para trabajar en el fortalecimiento de la cooperación entre Bancos Centrales y en propuestas concretas de coordinación macroeconómica.

La propuesta del Instituto Monetario del MERCOSUR

La propuesta argentina de creación de un Instituto Monetario del MERCOSUR establecía que dicho órgano dependería del CMC y sería integrado por representantes de los Bancos Centrales, Ministerios de Economía, Relaciones Exteriores y otros organismos gubernamentales que los Estados Parte consideraran pertinentes.

El Instituto era pensado para asumir la coordinación de todas las tareas ya identificadas para avanzar en la coordinación macroeconómica y otras que se estimaran convenientes en lo que refiere a aspectos monetarios, financieros y cambiarios. En particular, las atribuciones del Instituto estarían relacionadas con la presentación de propuestas que pudieran contribuir a la profundización del proceso de convergencia y a la creación de una moneda común del MERCOSUR. Para atender este último objetivo, se planteaba la posibilidad de establecer una red virtual entre los centros de investigación que cada Estado Parte designe al efecto.

La propuesta sostenía que, paulatinamente, el Instituto debería ir evolucionando y asumiendo nuevas funciones de coordinación a medida que se profundizara el proceso de convergencia macroeconómica.

Del mismo modo, dicho país proponía readecuar las metas y los mecanismos de convergencia de las variables comprometidas oportunamente, así como definir nuevos y más amplios "arreglos" en indicadores vinculados al tipo de cambio, sector externo y sistema financiero.

En igual sentido, Argentina presentaba a comienzos de 2002, una propuesta de trabajo para tratar el tema de financiamiento al desarrollo en el MERCOSUR. Dicha propuesta perseguía como fin poder realizar un relevamiento y análisis de los mecanismos de financiamiento disponibles en los países socios -por ejemplo, el FONPLATA- y la necesidad de buscar alternativas u opciones para que el MERCOSUR pueda contar con un instrumento propio. Si bien Brasil coincidía en la conveniencia de contar con un mecanismo subregional para financiar proyectos productivos enfocados a las pequeñas y medianas empresas, la propuesta no recibió mucho apoyo y fue quedando relegada de la agenda negociadora más inmediata.

Más allá del reconocimiento acerca de la importancia de avanzar en "tecnologías de compromiso" para fortalecer los vínculos económicos internos y externos de los países de la subregión, los resultados del último año y medio en esta materia han sido de poca relevancia, reduciéndose a dar continuidad al proceso de armonización de ciertos indicadores y al intercambio de estadísticas y la redacción de un informe de coyuntura del bloque.

Al respecto, en la última reunión del año del CMC, se recomendó a la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales que solicite al Grupo de Monitoreo Macroeconómico examinar la inclusión de otros indicadores en el proceso de convergencia macro y de mecanismos que garanticen el cumplimiento de las metas que se establezcan.

Foros sectoriales de competitividad

Durante el período de transición hacia la Unión Aduanera -1991/1994- el Subgrupo N° 7 (Industria) organizó diferentes encuentros empresariales que, coordinados por representantes gubernamentales, avanzaban en el intercambio de ideas y opiniones de los sectores privados de cada una de las ramas productivas, acerca del estado de situación de las mismas en la órbita nacional, subregional e internacional. El objetivo de estos encuentros era fomentar el mayor conocimiento de los actores reales del proceso de integración, sus problemas, fortalezas y desafíos, y la exploración de eventuales acciones comunes de especialización productiva, desarrollo de proveedores y clientes, mayor integración de las cadenas de valor a escala subregional, etc.

Los intentos por preservar este tipo de foros luego del fin de la etapa de transición han resultado tan permanentes como infructuosos. La devaluación del real a inicios de 1999 y el fin de la etapa "virtuosa" del proceso de integración, realzaron la necesidad de generar alguna iniciativa vinculada a lograr un mayor entendimiento entre los sectores privados de la subregión.

Mientras que los acuerdos empresariales voluntarios desarrollados a lo largo de 1999 representaron un emprendimiento "de emergencia", desde mediados de 2001 la idea de formalizar la regeneración de foros de competitividad volvió a formar parte de la agenda de prioridades de los gobiernos, con el fin de analizar las condiciones de competitividad de los sectores y las potencialidades de cooperación entre las partes.

De todos modos, diferentes observaciones realizadas al proyecto original intercambiado durante 2001, relacionadas con la conveniencia -o no- de promover la participación de los gobiernos en dichos foros o la posibilidad de ampliar el *scope* de sectores a ser involucrados -el proyecto original sólo incluía actividades manufactureras-, dilató la aprobación de un acuerdo en la materia hasta fines de 2002. En efecto, en la XXIII Reunión de Consejo del MERCOSUR realizada en Brasilia los días 5 y 6 de diciembre se aprobó la Dec. 23/02 por la cual se define la forma y el ámbito donde se desarrollarán estas iniciativas. Según dicha norma, el Programa de los Foros de Competitividad será parte de las acciones de los SGTs y demás órganos del MERCOSUR, en tanto que la orientación política del Programa será dada por las Reuniones de Ministros, que podrán indicar la creación de foros específicos para cada cadena productiva, los cuales serán integrados por los representantes de las áreas oficiales involucradas en cada cadena y de los órganos representativos de los empresarios y trabajadores.

Apoyo al desarrollo y complementación de cadenas productivas subregionales

Uno de los resultados esperables de la puesta en marcha de un acuerdo comercial preferencial entre dos o más países es la modificación cualitativa de las estructuras productivas como consecuencia del cambio en los precios relativos que, en cada una de las economías participantes, se deriva de la nueva situación arancelaria. En este sentido, en ausencia de distorsiones exógenas, es de esperar que la integración induzca algún tipo de alteración *efficiency seeking* en la asignación de los recursos productivos hacia el interior del espacio económico integrado, con expansiones y contracciones de sectores y actividades productivas de acuerdo a las respectivas ventajas comparativas de las diferentes áreas involucradas.

Pero si la situación descripta hace referencia a un "mundo" en el que los mercados funcionan con un grado de eficiencia relativamente alto, en el que la información se distribuye normalmente entre los diferentes agentes, en el que los vaivenes de la política interna de los países no son sino elementos de importancia secundaria en el proceso de toma de decisiones, en el que los precios internos de bienes

y factores son suficientemente flexibles para favorecer el avance de los procesos de reforma y en el que las fallas de mercado son excepciones a las reglas generales de la economía, la realidad de los diferentes procesos de integración del hemisferio occidental de las últimas dos décadas ha sido bastante diferente a lo sugerido por tales esquemas (Rodrik [1995]).

Así, a diferencia de las condiciones de contorno esperables en los modelos de la teoría del comercio internacional, las restricciones y obstáculos por los que han tenido que atravesar los diferentes países de la subregión han conducido a los respectivos gobiernos a adoptar -con cierta frecuencia- políticas de "segundo mejor", en las que los *trade offs* entre "males" alternativos y las situaciones "transitorias" han sido las soluciones a las que se debió acudir con mayor frecuencia que la que hubiera sido deseable.

De este modo, no resulta casual que tanto la temática referida a la promoción de cadenas productivas subregionales como las políticas específicas para el desarrollo de regiones, hayan ocupado lugares de menor relevancia en la agenda del MERCOSUR durante las fases de mayor "confianza" en la acción libre y espontánea de los mercados, para ganar creciente espacio y relevancia a lo largo de las fases de crisis macroeconómica y/o de dificultades en la administración política del proceso -etapas en donde aumenta la tendencia por entrar en juegos de suma cero entre las partes-.

En igual sentido, la percepción de que la existencia de disparidades en el grado de desarrollo entre los países miembros es una de las causas principales de los conflictos distributivos en el ámbito de los esquemas de integración (Valenciano [1992]), y de que la continuidad y sustentabilidad de los esfuerzos pro integradores está relacionada con una equitativa distribución de sus costos y beneficios entre los participantes (CEPAL [1994]), ha motivado a diferente tipo de organismos públicos, privados y plurilaterales, a invertir esfuerzos por mantener estas temáticas dentro de la agenda subregional, aún en los momentos de "oro" de la integración y de los programas económicos de las economías de la subregión.

Así, tratar de brindar respuestas económicamente eficientes y políticamente factibles a los desafíos que se derivan del necesario balanceo de intereses entre las partes integrantes del proceso de integración, aparece como uno de los principales desafíos de cara a su consolidación y madurez institucional.

Sobre la racionalidad económica de las cadenas de valor a escala subregional

Uno de los objetivos de política pública de los diferentes países es el de promover un mayor grado de agregación de valor en el ámbito nacional, por lo que es posible pensar un objetivo similar en el caso de los responsables de un proceso de integración -entendiendo ahora el mercado nacional como la suma de los países que lo conforman-.

Existen diferentes alternativas de cooperación entre sectores de una misma rama productiva hacia el interior de un proceso de integración. En primer lugar, el desmantelamiento de las barreras al comercio recíproco puede favorecer el intercambio de bienes o servicios finales de un mismo complejo productivo. El intercambio de vehículos automotores puede ser un ejemplo en este sentido, donde cada país participante se especializa en determinados modelos -que vende en el mercado interno y subregional, y eventualmente al resto del mundo- e importa otros vehículos terminados desde el país socio. Consideraciones similares podrían efectuarse para sectores como la petroquímica, el acero o el sector de manufacturas de plástico.

Se espera que la profundización de la integración incentive, al mismo tiempo, que productores de un país incluyan dentro de sus proveedores habituales a fabricantes de insumos o componentes del país

socio. O también, que dichos productores finales incluyan a empresas del otro país para hacer *outsourcing* de algunas de sus actividades, en condiciones que incluyan el desarrollo conjunto de nuevos productos, la adaptación de los procesos a las nuevas condiciones de competencia en los mercados internacionales, la utilización cooperativa de recursos de infraestructura productiva o comercial, o bien la puesta en marcha de *joint ventures* en "nichos" específicos.

En este sentido, la idea de la creación de un instrumento que fomente la generación o profundización de cadenas de valor subregionales tiene como objetivo promover todas estas alternativas de cooperación, procurando evitar o minimizar la concentración geográfica y la relocalización de actividades.

Una de las ventajas de fomentar este tipo de estrategias es que puede beneficiar a empresas limitadas en términos de tamaño y alcance. En efecto, la integración de cadenas subregionales puede permitir el desarrollo de *networks* productivos integrados, en el cual convergen empresas medianas y pequeñas de los diferentes países, produciendo con escalas y condiciones más cercanas a las óptimas en cada caso. O también, la convivencia de empresas grandes con tejidos de firmas proveedoras y clientes de menor tamaño relativo, independientemente del lugar en donde estén localizadas.

Las actividades a ser promovidas a tal efecto, pueden incluir la posibilidad de generar un *lobby* común en el ámbito subregional, estudios de mercados externos, la promoción comercial conjunta, la participación en ferias comerciales en el exterior, la inversión en infraestructura específica para la industria. En igual sentido, brindar asistencia al crecimiento exportador de clientes y/o proveedores a través de nuevos instrumentos financieros, prestar apoyo a la inserción externa por medio del *know how* corporativo e institucional, son también elementos de vital importancia en esta tarea.

El desarrollo de estas cadenas de valor a escala subregional también puede -en determinadas condiciones- favorecer y estimular una mayor presencia de empresas o corporaciones transnacionales, interesadas en radicarse en las diferentes economías participantes del esquema integrador, con el objetivo de aprovechar de la mejor manera posible las ventajas comparativas de cada una de ellas (disponibilidad de recursos naturales, mano de obra especializada, cercanía a los centros de consumo, etc.). En estos casos, los incentivos para la atracción de este tipo de empresas pueden incluir cierta acción complementaria de parte de los gobiernos en la provisión de infraestructura, instituciones y redes de apoyo, fuentes de provisión de tecnología, etc., diseñadas tanto con criterio nacional como subregional.

La intervención de los gobiernos en el fomento para la creación o profundización de cadenas de valor subregionales puede ser justificada a partir de la existencia de fallas de mercado (UNCTAD [2001]), que pueden ser eventualmente corregidas por la acción mancomunada de las autoridades de los diferentes procesos de integración. Entre éstas se pueden mencionar la falta de información relevante, la "miopía" empresarial, la insuficiente provisión de bienes públicos y las fallas de coordinación en la relación horizontal o vertical entre las empresas.

Como consecuencia de todos estos factores, la acción de los gobiernos para contribuir al fortalecimiento de las cadenas de valor a escala subregional, tanto a través de la provisión de bienes públicos como infraestructura, información relevante, etc., como en la provisión de mecanismos tendientes a facilitar o "aceitar" la coordinación de las relaciones entre las firmas, puede ser de vital importancia para el éxito de los diferentes proyectos. Es en ese marco donde la competitividad global de las empresas de determinado sector puede resultar mayor a la suma de los resultados que se obtendría si cada una de las partes actuara en forma aislada.

El estado de la negociación de servicios

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

Si bien hasta el momento se realizaron tres rondas de negociaciones de compromisos específicos (y está en vías de inicio la cuarta), el Protocolo aún no ha entrado en vigencia como consecuencia de que ha sido sólo ratificado por Argentina en el segundo semestre de 2002 -requiriéndose que al menos tres países lo hagan para su entrada en vigor-. Más allá de los distintos esfuerzos realizados en estos años para lograr que los Parlamentos de los Estados Parte internalicen dicho instrumento (el tema ha ocupado un lugar de importancia en la Agenda del Relanzamiento y en la última Presidencia *Pro Tempore* argentina), los avances han sido escasos.

La importancia de este Protocolo no sólo tiene que ver con la posibilidad de ampliar los negocios subregionales al mercado de servicios, sino también, por el hecho de que el tema forma parte de las diferentes agendas de negociación internacional del bloque (OMC, ALCA, UE). Por lo tanto, contar con un esquema de liberalización intrazona en marcha posicionaría en mejores condiciones a los empresarios de la subregión, frente a los nuevos desafíos que se proyectan a futuro.

No obstante estas dificultades, el Grupo de Servicios ha avanzado en compromisos sectoriales específicos, previéndose que la cuarta ronda deberá servir para completar los acuerdos para los sectores tratados en la tercera, finalizar el proceso de consolidación de las listas y aclaración de las limitaciones existentes en todos los sectores afectados, así como avanzar en la liberalización del movimiento de personas.

Vinculado a este tema, desde principios de 2002 se encuentra en debate en el ámbito del GMC, un proyecto de Visa MERCOSUR, que facilitaría el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el ámbito subregional. El Proyecto, que no ha logrado aún ser consensuado en forma cuatripartita, eliminaría por ejemplo, las restricciones brasileñas al ingreso y permanencia de proveedores de servicios de los países socios (tales como la exigencia de cumplir con la prueba de necesidad económica o las proporciones de personal extranjero en relación al nacional, permitido para ciertas categorías de empleo).

Asimismo, la Visa MERCOSUR simplificaría los trámites para obtener la autorización para ingresar y permanecer en el país receptor, ya que dispone que la totalidad de los mismos se efectúe en la Oficina Consular que tenga jurisdicción sobre el lugar de residencia del interesado.

Sin embargo, existen resistencias en algunos sectores del Poder Ejecutivo brasileño para aprobar la Visa MERCOSUR, ya que su adopción haría perder las atribuciones que actualmente le otorga -al Ministerio de Trabajo- la legislación laboral de ese país, para denegar el ingreso de personal para las empresas que no cumplen con la regla del "dos tercios" (que obliga a que el número de trabajadores extranjeros y la masa salarial que se les paga no pueda superar un tercio del total).

El régimen de compras gubernamentales

La negociación de un Acuerdo subregional en la materia aparece como otra de las prioridades vigentes en el proceso de integración desde al menos el último quinquenio. En efecto, desde diciembre de 1997, un Grupo *Ad Hoc* viene trabajando en la elaboración de un instrumento comunitario que elimine toda forma

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

Si bien la fecha original para concluir las negociaciones era diciembre de 1998, la misma ha debido ser prorrogada en numerosas oportunidades, siendo la última durante la reciente reunión del GMC en diciembre de 2002.

A lo largo de estos años, los principales elementos de conflicto entre las partes se han reducido a tres temas puntuales:

- cobertura del Acuerdo (si alcanza sólo al nivel federal de los Estados o incluye las agencias gubernamentales provinciales y/o municipales). En igual sentido, si alcanza o no a las compras de organismos descentralizados, entidades mixtas público/privadas, empresas públicas;
- establecimiento o no de preferencias sobre oferentes de fuera de la subregión; e
- inclusión de concesiones.

En relación a este último tema, y pese a que Argentina propuso en reiteradas ocasiones la inclusión de las concesiones en el marco normativo de compras gubernamentales -con el objeto de alcanzar a los planes de obra pública y de privatizaciones de los diferentes servicios-, los demás países socios manifestaron su oposición argumentando que las concesiones no implican erogaciones de los Estados. Así, el GMC creó en el año 2000 un Grupo *Ad Hoc* específico para tratar dichas cuestiones.

En cuanto a la cobertura del Acuerdo, Brasil ha venido argumentando la imposibilidad de que los principios que rijan las compras gubernamentales en el MERCOSUR sean automáticamente extensivos a las administraciones estatales, ya que el Poder Ejecutivo Nacional sólo puede asumir compromisos para la administración federal.

Argentina, por su parte, ha apoyado la inclusión de todos los niveles de la Administración Pública, habida cuenta la importancia de las obras y compras públicas en la esfera de los Estados (y aun cuando es posible que el Poder Ejecutivo de este país tenga las mismas limitaciones que el brasileño, en cuanto a las posibilidades reales de comprometer a las provincias en las disposiciones del Acuerdo).

Un problema parecido surge con la inclusión de empresas públicas y/o mixtas bajo el amparo de dichas disposiciones, dada la autonomía de su funcionamiento. Mientras que una parte importante de los negocios pasa por este tipo de firmas, resulta poco probable que las mismas puedan ser alcanzadas por una futura normativa subregional.

Finalmente, el tema de la preferencia para las empresas del MERCOSUR en licitaciones internacionales ha sido objeto de marchas y contramarchas: en principio el proyecto de Acuerdo incluía una cláusula por la cual si un proveedor del MERCOSUR cotizaba hasta un 3% más caro -que un ofertante del resto del mundo-, podía ser beneficiado con la adjudicación, fenómeno que hacía más probable que dichas licitaciones fuesen "ganadas" por proveedores subregionales.

Sin embargo, con el correr del tiempo, las restricciones fiscales y cierta aversión por parte de algunos de los países socios para promover la incorporación de "insumidores" no locales, fue haciendo repensar la idea original. Al respecto, algunas posturas -en especial Brasil y Paraguay- promueven la preferencia MERCOSUR en caso de empate en las propuestas entre proveedores subregionales e internacionales (la misma consistiría en darle una posibilidad a la firma del MERCOSUR para que mejore la oferta, cuando la del proveedor de

la subregión sea hasta un 3% superior a la de extrazona), en tanto que otros -como Uruguay- postulan que no exista preferencia alguna.⁸⁹

En cualquier caso, y más allá de los avances mantenidos en esta materia, la definición del Acuerdo -que ya está en manos del GMC- fue postergada para 2003, respondiendo a la solicitud de Paraguay y Uruguay de no hacerlo a fin de 2002. A este respecto, la Presidencia *Pro Tempore* paraguaya se comprometió a convocar en los primeros meses de 2003 una nueva reunión del Grupo *Ad Hoc* de Compras Gubernamentales, previéndose que en forma previa, las delegaciones intercambiarán las listas de entidades, bienes, servicios y obras públicas de cada país que formarán parte del Acuerdo. Del mismo modo, en esa reunión se continuará examinando en particular el tema del reconocimiento mutuo de los registros de proveedores.

Defensa comercial intra y extrazona

Desde la puesta en marcha de la Unión Aduanera en enero de 1995, las negociaciones tendientes a definir políticas comunes de defensa contra prácticas desleales de comercio para importaciones provenientes de terceros países ha ocupado un lugar destacado en la agenda de los gobiernos. En efecto, a partir de la implementación del AEC se suponía que el MERCOSUR avanzaría rápidamente en la adecuación -a las normas derivadas de la Ronda Uruguay- del Reglamento MERCOSUR sobre esta temática aprobado en 1993. Del mismo modo, se preveía la instauración de un Protocolo de Defensa de la Competencia amplio y completo, que pasaría a regular las prácticas comerciales intrazona, reemplazando así, la utilización de los instrumentos nacionales que combaten el *dumping* y los subsidios en el ámbito subregional.

En otros términos, el "ideal" de Unión Aduanera suponía que sería posible acordar una política común de defensa comercial con respecto a terceros países, en tanto que las condiciones de competencia en el ámbito del mercado ampliado quedarían sujetas a las prácticas habituales de regulación del comercio interior (esto es, a una política de Defensa de la Competencia).

Sin embargo, las dificultades observadas a lo largo de estos años en el diseño regulatorio e institucional de mecanismos comunes de este tipo y, por ende, la continuidad del uso de los instrumentos nacionales de defensa contra prácticas desleales en el comercio intrazona, han ido alterando el foco de conflicto e interés hacia la discusión del "disciplinamiento" de los procedimientos utilizados a tal efecto en cada uno de los Estados Parte.⁹⁰

Así, a la tradicional postura brasileña en pos de eliminar la posibilidad de instaurar derechos *antidumping* y compensatorios en el intercambio entre los socios (mecanismos que Argentina había venido utilizando con cierta intensidad), se le fue adicionando una propuesta más "realista" -en función del estadio del proceso integrador- vinculada a limitar el grado de discrecionalidad en la aplicación de dichas medidas.

Como consecuencia de ello, y en el marco del Programa del Relanzamiento del MERCOSUR del año 2000, los países acordaron un procedimiento tendiente a disciplinar los procesos de investigación y aplicación de estas medidas en el ámbito intrazona, por el cual se incluía un mayor intercambio de información entre los socios -en forma previa a la aplicación de las acciones-, la posibilidad de alcanzar acuerdos de precios ex-

⁸⁹ En el caso de Argentina, el "compre trabajo argentino" establece una preferencia que permite que los proveedores nacionales presenten ofertas hasta un 5% superiores a los extranjeros, que se eleva al 7% si son PyMEs. En Uruguay, hay una preferencia del 10%, en tanto que en Brasil no existe este tipo de beneficio.

⁹⁰ La negociación de los Reglamentos Comunes sigue su curso en el ámbito del Subgrupo que analiza las cuestiones institucionales y en la órbita de la Comisión de Comercio. En igual sentido, el Protocolo de Defensa de la Competencia aprobado en 1996, continúa no siendo operativo y siguen evaluándose los aspectos reglamentarios y procedimentales. A fines de 2002 el GMC elevó a consideración del CMC un proyecto de reglamentación de dicho Protocolo.

post la decisión final, entre otras cuestiones que pretendían darle más transparencia y menor "unilateralidad" a las medidas que se dispusieran.

Este procedimiento nunca logró materializarse en la práctica pese a la insistencia brasileña, como resultado de la profundización de las divergencias cambiarias entre los socios y de las dificultades macro en Argentina. La solicitud de revisión del mismo por parte de Argentina a mediados de 2001, en un contexto en el que este país venía avanzando en alteraciones unilaterales en las reglas de juego comunitarias -modificación del AEC, imposición del factor de convergencia a las compras y ventas intrazona, etc.- generó un fuerte enfrentamiento con Brasil.

A este respecto, se dispuso continuar trabajando en el perfeccionamiento de este procedimiento de mayor transparencia, en tanto que Brasil propuso adicionalmente, incorporar a la normativa MERCOSUR los Acuerdos *Antidumping* y sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias derivados de la Ronda Uruguay del GATT (internalizados oportunamente en las legislaciones nacionales de los diferentes Estados Parte).

Con ello, el Gobierno brasileño procuraba asegurar que las legislaciones y demás aspectos instrumentales contra prácticas desleales de comercio que se aplicaren en el ámbito MERCOSUR, siguieran los lineamientos establecidos al respecto por el GATT/OMC. Al mismo tiempo, la inserción de estas regulaciones multilaterales en la normativa comunitaria, brindaría la posibilidad de accionar los mecanismos de solución de controversias previstos en el MERCOSUR -así como los establecidos en la OMC-.

La salida de la Convertibilidad y el fuerte cambio de precios relativos en Argentina hizo que Brasil profundizara su presión por "limpiar de conflictos la mesa de negociaciones" y acordar algún tipo de "disciplinamiento" en estos temas; en igual sentido, a partir de la nueva paridad cambiaria en Argentina, la política comercial ganaba en grados de libertad, fenómeno que hizo posible alcanzar cierto consenso en estas cuestiones a lo largo de 2002.

En efecto, las Decisiones CMC 13 y 14/02 incorporaron a la normativa MERCOSUR los Acuerdos de la OMC en materia de *dumping* y subvenciones, en tanto que la Dec. CMC 22/02 aclaró el alcance de los compromisos asociados a las investigaciones de estos temas en el ámbito intrazona.

La cuestión de la estructura institucional del bloque

Como consecuencia de la experiencia acumulada en estos años en la aplicación del mecanismo de solución de controversias previsto en el Protocolo de Brasilia, y de la voluntad observada por los Estados Parte para avanzar en un mayor grado de institucionalización relativa de dicho procedimiento, en febrero de 2002 se firmó el Protocolo de Olivos que, cuando entre en vigencia, regirá la solución de controversias del MERCOSUR.⁹¹

Este Protocolo toma la misma base "filosófica" y práctica del anterior esquema, incorporándole diferente tipo de innovaciones. Por ejemplo, para el caso de las controversias entre los Estados -y a diferencia del mecanismo anterior- sólo resulta obligatoria la etapa de negociaciones directas entre los socios involucrados, en tanto la intervención del GMC pasa a ser optativa -lo cual permite un acortamiento de los plazos para acceder a la etapa arbitral-.

⁹¹ El PO entrará en vigor a los 30 días de haberse depositado el cuarto instrumento de ratificación. Hasta el presente, sólo Argentina ha completado este trámite (Ley 25.663 del 9 de octubre de 2002).

Del mismo modo, a partir de Olivos se crea un Tribunal Permanente de Revisión -tal vez el principal cambio institucional desde 1991-, que funcionará como una suerte de órgano de apelación de los fallos arbitrales. En otros términos, desde la puesta en marcha del Protocolo de Olivos, los laudos de los Tribunales *Ad Hoc* están siempre sujetos a recursos de aclaratoria y de revisión. Asimismo, se prevé que este Tribunal Permanente pueda ser invocado en forma directa para entender sobre alguna controversia, si existiera común acuerdo de las partes.

Otra modificación importante de Olivos, que tiene que ver con las dificultades observadas en los últimos años para lograr un adecuado *enforcement* de las resoluciones arbitrales, es el establecimiento de una instancia de control post-laudo, que puede ser invocada ante el incumplimiento total o parcial del fallo por parte del Estado reclamado.

También contiene previsiones para el futuro establecimiento de mecanismos expeditos para resolver divergencias sobre aspectos técnicos regulados a través de instrumentos comunes de política comercial.

Por último, prevé que en la presentación de reclamos iniciados a instancias de particulares, la Sección Nacional del GMC que haya admitido la procedencia del reclamo debe obligatoriamente entablar consultas con el Estado al que se le atribuye la violación, reduciéndose así -en cierto modo- la discrecionalidad de dicho mecanismo.

En definitiva, si bien el Protocolo de Olivos toma como base las disposiciones relacionadas con el mecanismo de solución de controversias de su predecesor, introduce elementos importantes al sistema que no estaban contemplados en la herramienta original, intentando suplir algunas de sus principales falencias. En ese sentido, se analizan a continuación y con un mayor grado de detalle, los tres aspectos salientes que se incorporarán próximamente al sistema judicial del MERCOSUR:

(i) Un primer punto está relacionado con la inclusión de previsiones en cuanto al foro ante el cual se dirimirán los conflictos, aspecto no contemplado en el Protocolo de Brasilia y que permitiera, por ejemplo, que Brasil, luego de no obtener los resultados esperados en la controversia planteada a Argentina -en el ámbito MERCOSUR- por la aplicación de medidas *antidumping* a las importaciones de pollos, sometiera el tema al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

Al respecto, Olivos establece que si una controversia se encuentra en condiciones de ser sometida tanto al sistema de solución de controversias del MERCOSUR como al de la OMC,⁹² el Estado reclamante deberá elegir uno de estos mecanismos -o bien convenirlo con la contraparte-, dejando automática y definitivamente excluido al otro foro.

(ii) El segundo aspecto relevante es el fortalecimiento de la obligatoriedad de la decisión final y las medidas aplicables tendientes a garantizar el cumplimiento de los laudos. Si bien el Protocolo de Brasilia ya establecía el principio de obligatoriedad de los laudos -y contemplaba que ante su incumplimiento se pudieran adoptar medidas compensatorias temporarias, tales como la suspensión de concesiones u otras equivalentes-, Olivos desarrolla mecanismos propios para asegurar este cumplimiento, especificando además, que la adopción de este tipo de medidas "retaliatorias" no exime al Estado Parte de su obligación de cumplir con lo dispuesto por el laudo.

Es evidente que cualquiera fuere el objeto de las controversias, resultan excepcionales los casos en donde los Tribunales Arbitrales pueden adoptar medidas "autoejecutivas" para asegurar el cumplimiento de su decisión. En otros términos, siempre aparece como necesaria la acción de los gobiernos a los efectos de

⁹² U otro esquema preferencial de comercio del que sean parte individualmente los Estados Parte.

ejecutar e implementar los fallos. De ahí, la importancia de prever un procedimiento claro para evitar que se desvirtúe el espíritu y el alcance de los dictámenes al momento de la aplicación práctica de los mismos. A este respecto, Olivos prevé que esta instancia post-laudo sea utilizada tanto para controlar las medidas efectivas que se toman para su cumplimiento, como para examinar las eventuales medidas compensatorias que pudiera tomar el Estado reclamante.

En definitiva, si bien el Protocolo de Olivos mantiene la facultad de tomar medidas unilaterales "retaliatorias" frente a eventuales incumplimientos de laudos, establece ciertos límites y condiciones para las mismas, intentando evitar una escalada de procedimientos arbitrales por fallos que se consideren incumplidos y medidas retorsivas que se estimen excesivas.

Sin embargo, no ha podido ser solucionado el hecho de que la adopción de represalias -como único camino para alentar el cumplimiento del laudo- puede conducir a una "nivelación hacia abajo" del proceso de integración, en términos de eliminación de beneficios y/o implantación de medidas restrictivas en respuesta a los laudos incumplidos. Además, tampoco resolvió el hecho de que esta "Ley del Talió" resulta particularmente desventajosa para los países más pequeños, al contar con menor capacidad para que sus "retaliaciones" fueren a los más grandes a la ejecución del laudo.

(iii) La tercera innovación del Protocolo de Olivos se vincula con la búsqueda de una interpretación uniforme de la normativa MERCOSUR. Una de las principales críticas acerca del funcionamiento de los Tribunales *Ad Hoc* -en relación a los permanentes- ha sido que los mismos no permiten la construcción de una verdadera jurisprudencia comunitaria, que enriquezca e incluso profundice el proceso de integración, pudiendo incluso generarse interpretaciones contradictorias sobre las mismas cuestiones, con las consecuencias negativas sobre la seguridad jurídica que brinda el proceso.

Entre las mejoras adoptadas al respecto por Olivos, se destacan las siguientes:

- una mayor estabilidad de los árbitros que presiden los Tribunales *Ad Hoc*, con la idea de que la reiteración de los mismos en distintas controversias pueda facilitar interpretaciones homogéneas. Además, no debe olvidarse que las normas MERCOSUR suelen no ser absolutamente precisas en su redacción, por lo que una mayor experiencia y continuidad de los jueces en el conocimiento y el "espíritu" de la normativa subregional, puede convertirse en un elemento central para la evaluación de los diferendos.
- la creación de un Tribunal Permanente de Revisión, con la capacidad de resolver los recursos de revisión jurídica que le sean elevados. Este Tribunal deberá examinar las cuestiones de derecho tratadas en las diferentes controversias y las interpretaciones jurídicas desarrolladas en el seno de los Tribunales *Ad Hoc*, pudiendo confirmar, modificar o revocar los fundamentos jurídicos y las decisiones de los mismos. Su laudo tiene carácter definitivo y es sólo pasible del recurso de aclaratoria.

Este Tribunal Permanente de Revisión es la mayor innovación del Protocolo de Olivos. Si bien el Protocolo de Brasilia previó los Tribunales *Ad Hoc* como instancias únicas -probablemente con la intención de asegurar una rápida resolución de los conflictos-, la experiencia demostró no sólo que el procedimiento no resultaba ser "tan" dinámico, sino también, que se requería una instancia de apelación tanto para posibilitar eventuales cuestionamientos de los fallos, como para unificar la interpretación sobre la "difusa" normativa y aplicación del instrumental judicial del MERCOSUR.

Además, si existiera acuerdo entre las partes, el Tribunal Permanente podría funcionar como instancia única, rigiéndose conforme lo establecido para los Tribunales *Ad Hoc*, y constituyéndose así en una muestra de lo que podría ser un camino hacia un esquema de tribunal único.

También es importante señalar que cuatro de los cinco árbitros que conforman esta instancia podrán estar en su cargo hasta un máximo de 6 años, mientras que el quinto será designado por un período de 3 años. Esto indudablemente también contribuirá a una interpretación uniforme de la normativa comunitaria. Por último, y aun cuando no ha resultado posible definirlo en esta etapa, Olivos deja abierta la posibilidad de establecer mecanismos relativos a la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión.

- La transformación de la Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica -

La ausencia de una instancia técnica independiente ha sido uno de los déficit institucionales más claros del MERCOSUR. La configuración de subgrupos de trabajo y/o comités técnicos con funcionarios de diferentes jerarquías de distintos organismos públicos de los países, no parece haber resultado efectiva luego del período de transición, a los efectos del diseño de instrumentos cuatripartitos. En este sentido, no parece haber sido posible "despegar" a los técnicos de sus dependencias políticas nacionales, dificultando el alcance de los consensos subregionales necesarios.

Sin embargo, la construcción de una instancia técnica independiente puede resultar una condición necesaria a los fines de superar las limitaciones actuales, pero no suficiente, en la medida en que sus recomendaciones no serían vinculantes y por ende, estarían sometidas a las decisiones políticas de los representantes de los Estados Parte.⁹³ De todos modos, es posible pensar que un nuevo órgano técnico del MERCOSUR puede contribuir en buena medida a la preparación de las negociaciones con terceros países y regiones, y a la presentación de propuestas técnicas en temas de la agenda interna donde puedan existir intereses comunes (y en donde por ende, las diferencias políticas deberían ser menores).

Un primer esbozo de ello se encuentra en el reciente inicio del proceso de transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en una Secretaría Técnica, aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de diciembre de 2002. El Acuerdo logrado permitirá que a partir de los primeros meses de 2003, se establezca en el ámbito de la Secretaría un sector de asesoría con la función de dar apoyo técnico a los diferentes órganos, efectuar un seguimiento y evaluación del desarrollo del proceso de integración, realizar estudios de interés para el proceso de integración y efectuar un control de la consistencia jurídica de los actos y normas emanadas de las diferentes instancias orgánicas del MERCOSUR.⁹⁴

- La internalización de normas -

La particular concepción institucional del MERCOSUR hace que las "reglas de juego" que se van acordando en el ámbito regional requieran ser incorporadas a la normativa interna de cada uno de los Estados Parte. Esto ha traído numerosos inconvenientes y, de acuerdo a las últimas estadísticas disponibles, sólo el 38% de la normativa MERCOSUR ha sido incorporada por los cuatro países socios.

Si bien se suponía que tanto la actuación en los subgrupos técnicos de representantes de las diferentes agencias del sector público, como la participación de los legisladores de los cuatro países a través de la Comisión Parlamentaria Conjunta, facilitaría dicho proceso de internalización de normas, en la práctica el mismo ha sido extremadamente complejo.

Como resultado de ello, el grupo que analiza los temas institucionales ha discutido distintas alternativas que pudieran avanzar en la resolución de este obstáculo al crecimiento del proceso integrador. Al respecto,

⁹³ Según Peña [2002], en situaciones especiales -por ejemplo, los instrumentos de flexibilización de compromisos de libre comercio y de política comercial externa-, su opinión debería ser vinculante, salvo opinión por "consenso negativo" de los socios.

⁹⁴ Dec. CMC 30/02, aprobada en la reciente Cumbre de Brasilia (4 y 5 de diciembre de 2002).

en las reuniones de diciembre de 2002 se aprobó un sistema más ágil para la incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los países. Según este sistema, los proyectos de norma deben ser analizados previamente por los distintos organismos nacionales involucrados, de manera de asegurarse que luego de su aprobación a nivel MERCOSUR, no se presenten dificultades para incorporarlas a la normativa nacional.

Otros temas de acceso a mercados

- Reglamentación Artículo 50 del Tratado de Montevideo - constitutivo de la ALADI -

En el marco de las negociaciones tendientes a eliminar las barreras no arancelarias que afectan al comercio intrazona, los Estados Parte convinieron oportunamente en continuar dándole un tratamiento excepcional a aquellas restricciones vinculadas a cuestiones de índole sanitaria, de seguridad y demás medidas amparadas por dicha norma.⁹⁵

En otros términos, el conjunto de instrumentos que utilizan los países para regular el ingreso de productos que, por muy diferentes motivos, pueden ocasionar problemas a las sociedades nacionales, no pueden ser eliminados. En el mejor de los casos, los socios pueden trabajar en la armonización de dichos mecanismos, tendientes a lograr un mayor grado de homogeneización de los mismos.

Sin embargo, en la práctica muchas de estas disposiciones son utilizadas en forma discrecional, para justificar la imposición de diferente tipo de trabas al libre comercio. Como consecuencia de ello, los países del MERCOSUR han acordado avanzar en reglamentar la aplicación de medidas adoptadas al amparo de dicha norma, con el fin de limitar el grado de arbitrariedad en el uso de las mismas.

Al respecto, desde principios de 2001 se han venido intercambiando propuestas para la reglamentación de estas medidas, que aún no han logrado ser consensuadas. En la visión brasileña, la reglamentación de este tipo de trabas al comercio -con motivos justificados- debe ser abarcativa y entendida en sentido amplio -siempre que no resulten inconsistentes con las normas jurídicas del MERCOSUR-.

En la visión argentina, limitar la discrecionalidad significa darle un sentido de excepcionalidad a la imposición de estas acciones, y un carácter bien específico y restrictivo. Al respecto, la propuesta argentina planteaba distintas condiciones para el establecimiento de restricciones al amparo de esta norma, tales como que su aplicación se ajuste a los principios y disciplinas de la OMC o que su uso no constituya una discriminación injustificada o arbitraria. Al mismo tiempo, manifestaba que su uso se basara en razones técnicas fundadas, minimizando la afectación de los flujos comerciales, determinando criterios de aprobación con plazos ciertos y costos razonables para su tramitación, así como que su aplicación estuviera precedida de notificación y consultas previas en el ámbito subregional.

En cualquier caso, la imposibilidad de avanzar en la efectiva reglamentación del Artículo 50 del Tratado de Montevideo, generó numerosas prórrogas de los calendarios acordados en diferentes momentos del tiempo, el último de los cuales tuvo lugar en la última reunión del CMC en diciembre pasado. Allí se estableció como nuevo plazo para la finalización de las tareas, el mes de junio de 2003, no obstante lo cual, la delegación argentina manifestó que tal vez debería considerarse -habida cuenta las restricciones que se enfrentan- la eventual suspensión del tratamiento del tema.

⁹⁵ Entre otras cuestiones por las cuales el citado artículo habilita la adopción de medidas restrictivas de las importaciones, se cuentan aquellas destinadas a la protección de la moral pública, protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico, importación de oro y plata metálicos, productos radiactivos, etc.

El desacuerdo subsistente sobre este punto tiene al menos dos aristas relevantes. La primera es la negativa persistente, aparentemente más fuerte por parte de Brasil, a acordar un texto transparente e inequívoco para la invocación al Artículo 50 como causal de aplicación de restricciones a las importaciones intrarregionales. La segunda es la imposibilidad del bloque, aún en presencia de la oposición brasileña, de hallar una alternativa de negociación válida, lo que refleja en el fondo, la dificultad colectiva para resolver definitivamente la cuestión de las medidas y restricciones no arancelarias como elemento principal de la vigencia de la zona de libre comercio subregional (*Intelligence Trade Report* [2002]).

- Procedimientos administrativos -

La operatoria comercial en cada uno de los Estados Parte incluye trámites, plazos, controles y diferente tipo de procedimientos administrativos, que no están armonizados y que, muchas veces, se constituyen en elementos restrictivos al comercio.

De este modo, y desde el inicio del proceso de transición a la Unión Aduanera, el tema es objeto de tratamiento en el ámbito de las negociaciones comerciales, tendientes a limitar la cantidad de trámites y permisos previos, los plazos requeridos para las inspecciones de preembarque, las licencias -automáticas y no automáticas- de importación, etc.

Más allá del interés de los socios de lograr alcanzar en algún momento procedimientos administrativos del comercio exterior similares -y en la medida de las posibilidades, comunes a los cuatro países-, la principal motivación de Argentina (y también de Paraguay y Uruguay) en esta materia, pasa por acortar el período de las intervenciones previas no automáticas, a los efectos de evitar su utilización como elemento restrictivo del comercio. En tal sentido, mientras Argentina propuso que dicho plazo no superara las 48 hs, las autoridades brasileñas se inclinaron por uno que va entre los 10 y 90 días, según el caso. Este plazo estaría justificado -en la visión de este país- por la escasa disponibilidad de laboratorios que realizan los controles específicos de diferentes productos, su distribución geográfica y la cantidad de puestos fronterizos habilitados para el intercambio entre los Estados Parte.

Cabe señalar que este tipo de trámites responde a cuestiones muy particulares y hasta a la idiosincrasia de los Estados Parte, por lo que su armonización resulta una tarea ardua y, hasta el momento, presenta avances poco importantes. Por ende, ha sido objeto de sucesivas prórrogas, la última de las cuales se aprobó en las reuniones de diciembre de 2002 -hasta junio de 2003-.

Convenio de pagos y créditos recíprocos de la ALADI (CCR)

El Convenio suscripto en 1982 por los Bancos Centrales de los países de la ALADI permite cursar y compensar los pagos internacionales derivados de operaciones de comercio entre los países de la región (siempre que sea solicitado por los operadores privados), de modo tal que al final de cada trimestre sólo se transfiere o se recibe el saldo global de las operaciones de cada país con el resto.

Este mecanismo incluye un sistema de compensación multilateral de pagos (*clearing*), un sistema de garantías (que incluye convertibilidad de las monedas nacionales, transferibilidad y reembolso al Banco Central del país exportador) y un mecanismo de financiamiento transitorio de los saldos de la compensación multilateral (operado con una línea de crédito bilateral acordada entre los Bancos Centrales intervinientes).

En la relación comercial entre Argentina y Brasil, normalmente las operaciones que se realizaban en el marco del convenio eran marginales (en relación al total intercambiado), toda vez que los montos autorizados por los Bancos Centrales de ambos países (sin constitución de garantías) era de sólo US\$ 100.000. Del mismo

modo, las operaciones de sectores relevantes del comercio regional -tal como el automotor- estaban al margen del convenio.⁹⁶

Así como cuando en su momento Brasil implementó restricciones al financiamiento comercial, algunos miembros del Gobierno argentino intentaron ampliar la operatoria del Convenio a fin de lograr encauzar una mayor proporción del intercambio bajo dicha cobertura (y "eludir" en cierta medida dichas restricciones), a partir de la salida de la Convertibilidad fueron las autoridades brasileñas quienes se manifestaron en tal sentido.

En este caso, el interés brasileño de canalizar mayores operaciones por este convenio pasaba, entre otros elementos, por lograr la garantía del Banco Central de Argentina para los pagos a los exportadores brasileños, e independizarse así, de los eventuales problemas que pudieran tener los bancos comerciales argentinos o los operadores privados para cumplir con la obligación de pago para con su propio Banco Central.

En el mismo sentido, el Gobierno brasileño procuraba incluir dentro del convenio, operaciones ya realizadas antes de la crisis financiera argentina -con el objeto de lograr algún tipo de garantía para el repago a los exportadores del país vecino-.

A tal efecto, se analizó la posibilidad de ampliar hasta US\$ 200.000 el máximo de operaciones permitidas y la ampliación del convenio al sector automotor.

Si bien en un principio los Bancos Centrales se resistían a modificar los alcances del Convenio, especialmente en cuanto a incluir dentro del mismo las operaciones vencidas y las del sector automotor, el tema pareció destrabarse luego de las reuniones mantenidas en Brasil a mediados de agosto de 2002 entre autoridades técnicas y políticas de ambas entidades.

Finalmente, se acordó aumentar a US\$ 200.000 el límite de las operaciones cursadas entre Brasil y Argentina por el Convenio, no sujetas a la constitución de garantías. Del mismo modo, se estableció que serían elegibles para la inclusión en este mecanismo, los instrumentos resultantes de refinanciaciones de deudas comerciales de bienes y servicios, con órdenes de compra en firme -por parte de importadores argentinos- emitidas hasta el 31/12/01. El monto máximo a incluir por estas operaciones se fijó, en principio, en US\$ 200 millones.

Integración fronteriza

Desde fines de 2001 y como corolario de los múltiples y recurrentes problemas que se suscitaron a lo largo de los últimos años en la frontera entre los países socios, las autoridades brasileñas comenzaron a plantear la creación de un Grupo *Ad Hoc* sobre Integración Fronteriza.

Si bien la problemática de la frontera ha sido objeto de análisis y tratamiento en diferentes foros del MERCOSUR (desde la óptica aduanera, laboral/migratoria, de seguridad sanitaria y fitosanitaria, etc.), la propuesta brasileña tenía como objeto centralizar esta compleja temática en un único órgano, que tuviera como fin elaborar un Estatuto de Fronteras MERCOSUR.

Argentina, por su parte, apoyaba la creación de este órgano aunque ponía ciertos reparos a la idea de avanzar en dicho Estatuto. Del lado paraguayo, la preocupación en esta materia pasaba por la simplificación del

⁹⁶ Por ejemplo, en el año 2001, las exportaciones a Brasil canalizadas por el convenio eran apenas superiores al 1% de las ventas totales al país vecino. En el caso de las importaciones desde Brasil, dicho porcentaje alcanzaba al 2% en ese año.

comercio fronterizo. De hecho, en diciembre de 2001, dicho país había presentado un proyecto de Decisión sobre Comercio Fronterizo Simplificado, por el cual pretendía reemplazar el Régimen de Tráfico Fronterizo (que atendía las necesidades de abastecimiento de los pobladores de las localidades contiguas con el beneficio de una cierta franquicia para productos básicos sin fines comerciales).

Finalmente, a mediados de 2002, en ocasión de celebrarse la XXII Reunión del CMC, se aprobó la creación del Grupo *Ad Hoc* sobre Integración Fronteriza, con el objeto de generar instrumentos que promuevan una mayor integración de las comunidades fronterizas.

Símbolos del MERCOSUR

En la última reunión de diciembre de 2002, el CMC aprobó una Decisión sobre "Símbolos del MERCOSUR" (nombre, sigla, emblema/logotipo, y bandera), que reemplaza la Dec. CMC 1/98 sobre el mismo tema. El nuevo marco está fundado en la conveniencia de permitir el uso de los símbolos del MERCOSUR a las personas físicas y jurídicas de los Estados Parte, siempre que lo hagan en forma compatible con los objetivos del MERCOSUR.

Sin embargo, persiste la prohibición de registrar los símbolos MERCOSUR como marca, y la de utilizarlos para designar órganos o instituciones que puedan confundirse con los órganos del MERCOSUR (Consejo, Grupo, Comisión, Tribunal, Comité, Grupo de Trabajo, o Foro).

Las sociedades comerciales, por su parte, pueden usar la palabra "MERCOSUR" pero no aisladamente sino formando parte de su denominación o razón social, y sin que induzca a error o equívoco con organismos oficiales.

C. Mirando hacia el futuro: Un camino posible para avanzar hacia la profundización del MERCOSUR

Las posibilidades de que el MERCOSUR vuelva a posicionarse como una política de estado en la subregión, que permita a los países socios un mayor desarrollo económico, político y social que el que podrían alcanzar en ausencia del mismo, requiere -como condición necesaria aunque no suficiente- del retorno a la subregión de un escenario de mínima estabilidad macroeconómica.

Sin embargo, la fortaleza del bloque sólo podrá ser reafirmada a través de una firme voluntad política que permita recrear los intereses comunes y readecuar los principales instrumentos de la Unión Aduanera a las actuales condiciones regionales e internacionales, de modo tal que el proceso de integración vuelva a constituirse en un juego de suma positiva para el conjunto de los países que lo integran. Esto requiere balancear el campo de juego para que el MERCOSUR pueda volver a ser una apuesta "rentable" para cada uno de los Estados intervinientes. De no lograrse estos objetivos, el escenario más probable del proceso integrador para los próximos años es el de la intrascendencia y/o la agonía, de modo similar a otras iniciativas integradoras previas en la región.

Algunas de estas cuestiones han sido objeto de análisis e intercambio de opiniones a lo largo de 2002, a partir de la inclusión en la agenda de temas tales como los foros de competitividad -tendientes a fomentar una mayor complementación de las cadenas productivas a escala subregional-, la promoción comercial conjunta o la necesidad de redefinir el AEC para algunos sectores "estratégicos".

Del mismo modo, retomar el proceso de profundización exige la focalización de los esfuerzos negociadores en algunas pocas temáticas, priorizando la consolidación de los principios básicos de la Unión Aduanera; esto

es, concentrar los esfuerzos negociadores, en primer término, en reordenar y estructurar un nuevo AEC más "cumplible" por los cuatro países y acorde con las necesidades productivas actuales -en un entorno subregional de tipos de cambio real más elevados que el promedio de los años noventa-.

En igual sentido, priorizándose la eliminación de las restricciones que obstaculizan el desarrollo de la zona de libre comercio. La devaluación brasileña, primero, y la del peso argentino después, han originado múltiples barreras arancelarias y no arancelarias, que traban la base misma de funcionamiento del área de libre comercio.

La "limpieza de la mesa negociadora" debe incluir necesariamente la reactivación de las negociaciones tendientes a consensuar mecanismos subregionales de "escape", para enfrentar eventuales nuevas alteraciones en las condiciones económicas internas y externas en la subregión (en línea con los preacuerdos alcanzados a fines de 2001). Sólo formalizando instrumentos MERCOSUR, que resulten aptos para lidiar con las inestabilidades propias de países en desarrollo, será posible eliminar seria y definitivamente, las medidas unilaterales de diferente tipo que buscan obstaculizar -transitoriamente- el libre comercio y que luego de pasado el *shock* que les da origen, resultan difíciles de rever.

Finalmente, la compleja agenda internacional exige un mayor esfuerzo negociador y técnico, tendiente a alcanzar una postura base MERCOSUR racional y "fuerte" en las diferentes instancias (ALCA, UE, CAN, México, etc.), fenómeno que requiere mucha mayor preparación técnica y coordinación política comunitaria que la lograda hasta el momento.

Desde el punto de vista institucional/operativo, dicha focalización temática debería ir acompañada de una mayor concentración y coordinación de los cuerpos técnicos y políticos del MERCOSUR en pos de alcanzar los consensos básicos necesarios. En este sentido, resultaría oportuno fortalecer aquellos grupos técnicos con responsabilidades directas sobre los pocos temas que se decida priorizar, los cuales trabajarían en forma conjunta y "aceitada" con la CCM y el GMC -con el fin de lograr cumplir los compromisos y plazos que se establezcan-.

En definitiva, el estado actual de crisis del proceso de integración requiere jerarquizar en el próximo año una agenda -y a sus respectivos foros negociadores- que tenga que ver con los temas arancelarios, comerciales y de disciplinas básicas de la Unión Aduanera, similares a los agendados al inicio del proceso (aunque incorporando ciertos elementos novedosos como el fortalecimiento de una instancia técnica cuatripartita, cuestiones relativas a la facilitación de la internalización de normas o mecanismos de "administración" positiva de la especialización y complementación empresarial).

Si bien *a priori* esta propuesta puede parecer una regresión del proceso negociador -ya que en la práctica significa retomar una agenda y una organización institucional/operativa mucho más simplificada y concentrada-, la misma no es más que el reconocimiento y formalización de una situación de hecho, cuya salida y afianzamiento requiere una focalización de la agenda negociadora en los temas más "calientes" de la Unión Aduanera, y un "ajuste" transitorio en la actividad de los órganos técnicos y políticos en pos de dicho objetivo.

CAPITULO V. LA EVOLUCION DE LA AGENDA EXTERNA DEL MERCOSUR: AVANCES ENTRE LA TORMENTA

A. Una visión de conjunto de la agenda

Así como en los temas vinculados a la macroeconomía de los países socios y de la agenda interna del bloque, el período que va desde el segundo semestre de 2001 a fines de 2002 se caracterizó por un contexto de crecientes turbulencias y complejidades, el relacionamiento externo del bloque transitó esa etapa por un escenario mucho más calmo y constructivo, en el que los principales temas de la agenda continuaron avanzando -en términos generales- de acuerdo con los cronogramas originalmente previstos.

De todos modos, no significa esto que la agenda externa del MERCOSUR haya permanecido inmune a las numerosas dificultades y conflictos que afectaron a los Estados Parte durante el período indicado. A los obstáculos de diferente tipo para cumplir con los ambiciosos y -*ex post*- poco realistas compromisos y cronogramas previstos en la pomposamente llamada "Agenda del Relanzamiento" de mediados de 2000 y para avanzar en algunos de los temas "crónicos" del relacionamiento externo (como ser, la transformación de los acuerdos bilaterales de alcance parcial con los países de la CAN en un acuerdo de libre comercio entre ambos bloques, o bien la negociación con México en base al formato "4 + 1") se agregaron a mediados de 2001 algunos elementos perturbadores vinculados con la alternativa de abrir negociaciones bilaterales o cuadrilaterales con EE.UU. en el marco del "resucitado" *Rose Garden Agreement* (Acuerdo del Jardín de Rosas) de 1991.

Pero, en cualquier caso y más allá de la "alta política", atajos y/o juegos de diplomacia, los principales temas de la agenda externa del MERCOSUR prosiguieron durante 2001 y 2002 su marcha de manera razonablemente orgánica, ingresándose de este modo -y por vez primera desde el inicio de las negociaciones Norte-Sur a mediados de la década pasada- en una etapa de definiciones concretas y de compromisos específicos en materia comercial.⁹⁷

A este respecto, si las vicisitudes de la economía de los grandes *players* de la economía mundial, sumadas a un cierto "efecto desencanto" por los resultados de la globalización en numerosos países y regiones, a la notoria disminución de los flujos netos de capitales destinados a los países en desarrollo (PEDs) y a las dificultades existentes para avanzar en una nueva rueda de negociaciones multilaterales generan algunas dudas acerca de cual será el verdadero punto de llegada de los grandes proyectos de liberalización comercial Norte-Sur (ALCA, MERCOSUR-UE y otros), no es menos cierto que la reciente concreción del Tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos (y del Acuerdo Chile-UE en septiembre de 2002) promete otorgar un renovado impulso al "juego" de las negociaciones comerciales en la subregión.

Del mismo modo, la reciente asunción de un nuevo Gobierno en Brasil -sumada a la incertidumbre sobre el futuro político en Argentina- abre un nuevo interrogante acerca de cual será finalmente el rol y la propia actitud de la gran potencia sudamericana respecto de los dos "mega" proyectos de integración en los cuales este país participa (ALCA y MERCOSUR-UE).

En paralelo a ello, y en el marco de la intención de los principales países del MERCOSUR por avanzar con mayor energía y decisión que en el pasado en la apertura y diversificación de mercados para sus

⁹⁷ Más allá de estos importantes avances, es menester destacar que las dudas e incertidumbres acerca si las negociaciones tendientes a la conformación del Area de Libre Comercio Hemisférica van a culminar exitosamente en tiempo y forma no han dejado de ser menores. De hecho, y en el marco del *single undertaking*, todos los acuerdos y consensos ya alcanzados en los diferentes temas no son más que entendimientos provisorios, "a cuenta" de un acuerdo final, que cumpla con la difícil cualidad de ser percibido como favorable y beneficioso para todas las partes involucradas. Una reflexión similar puede realizarse en relación al Acuerdo de Asociación entre la UE y el MERCOSUR.

exportaciones, se intentaba durante 2002 dar un nuevo impulso a la negociación de un acuerdo de libre comercio con México, al tiempo que se avanzaba en la búsqueda de un entendimiento comercial con Sudáfrica y los países de la *South African Customs Union* (SACU). A este respecto, tanto la Misión Comercial Conjunta de los cuatro países del MERCOSUR realizada a Sudáfrica en el mes de junio de 2002 (primer emprendimiento en dicha materia) como la Misión Argentina a México -diciembre de 2002- deben ser entendidas como parte de una saludable intención por coordinar y complementar la política de negociaciones comerciales con una actividad más agresiva en materia de promoción de exportaciones hacia mercados no tradicionales y/o poco desarrollados.

En igual sentido y de acuerdo con la evolución futura de los grandes temas de la agenda de las negociaciones regionales e internacionales, negociaciones que aún se encuentran en etapas mucho más incipientes o exploratorias -como las que se mantienen con India, el MCCA, la CARICOM, ASEAN, Rusia, Israel, EFTA o Corea- podrían pasar, en el corto o mediano plazo, a ocupar un lugar de mayor relevancia en la agenda del relacionamiento externo del bloque.

En cualquier caso, el ingreso en una nueva fase de la negociación del ALCA -que para 2003 prevé la negociación sustantiva de acceso a mercados- el ambicioso calendario de tareas previsto en el ámbito del Acuerdo UE-MERCOSUR, las diferentes iniciativas lanzadas en los últimos meses/años en el plano subregional y/o bilateral (Acuerdo con la CAN, negociaciones con Sudáfrica y México, sumadas a la posibilidad del inicio de negociaciones con nuevos países y bloques, etc.) y a la realización de la V Conferencia Ministerial de la OMC -prevista para septiembre de 2003 en Cancún- son elementos que preanuncian un año lleno de desafíos y definiciones internas y externas en materia de negociaciones externas.

B. Entre la crisis, los deseos y la realidad: El "4 + 1" con Estados Unidos

A principios del mes de abril de 2001 y a pocos días de asumir como Ministro de Economía del Gobierno de la Alianza en Argentina, el Ministro Cavallo mantuvo una reunión de trabajo con el Representante Comercial de EE.UU. Robert Zoellick, como resultado de la cual surgió la posibilidad de reflatar el hasta ese entonces "olvidado" Acuerdo del Jardín de Rosas de junio de 1991, en el que los cuatro países del entonces "flamante" acuerdo MERCOSUR habían acordado con el Gobierno de George Bush padre la creación de un foro institucionalizado -de tipo consultivo- para la discusión y el tratamiento de temas comerciales y de inversiones con EE.UU.^{98/99}

En cualquier caso, con la idea de dar un espaldarazo al MERCOSUR luego de las dudas que habían generado -entre otras actitudes- las expresiones efectuadas por el Ministro Cavallo a principios del mes de abril de 2001 en el sentido de la disposición de Argentina a negociar acuerdos en forma bilateral si fuera necesario (*Revista Veja*, 07/4/01), y de dar al mismo tiempo una señal acerca del entusiasmo que generaba esta iniciativa para el bloque, se dejaba trascender en los ambientes políticos y diplomáticos de la subregión

⁹⁸ Cabe señalar a ese respecto que dicho acuerdo aparecía como una "presentación en sociedad" del MERCOSUR, en el contexto de la intención de los cuatro países por reconstituir lo más rápidamente posible su inserción en la comunidad económica y financiera internacional, luego de la crisis de los años ochenta. En este contexto, no resulta sorprendente que luego de los avances tanto en la consolidación del MERCOSUR como en el relacionamiento con otros países y bloques, dicha iniciativa fuera quedando en el olvido.

⁹⁹ Para tener una perspectiva de la lógica y del significado institucional de dicho acuerdo, es oportuno rescatar un comentario efectuado a mediados de 2001 por uno de los gestores argentinos de aquellas negociaciones: "Los Estados Unidos resistieron la idea de que el Acuerdo era con el MERCOSUR. Para su percepción, "4 + 1" era igual a cinco. Pero el MERCOSUR impuso el concepto de que "4 + 1" es igual a dos, el Consejo sólo puede reunirse con la presencia de los cuatro socios. Esto se simbolizó en la primera de las reuniones en Washington en noviembre de 1991. La delegación del MERCOSUR cambió el formato de la mesa original, con cinco lados, transformándola en una con dos lados. Tanto la negociación del acuerdo como las primeras reuniones fueron ejercicios de negociación conjunta, siendo vocero el país coordinador y celebrando reuniones previas para preparar las posiciones por defender" (Felix Peña, *La Nación*, 04/09/01).

una gestión a efectos de designar de común acuerdo a una "prestigiosa figura del ambiente internacional" para comandar las tratativas con EE.UU.¹⁰⁰

Poco tiempo más tarde, durante la reunión del CMC en Asunción, en el mes de junio, dicho órgano sancionó la Dec. CMC 08/01, "Negociaciones con Terceros Países". Esta norma dispuso la reactivación del "Acuerdo Relativo a un Consejo sobre Comercio e Inversión entre los Gobiernos de la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de los Estados Unidos de América" firmado en junio de 1991 entre el MERCOSUR y EE.UU. De este modo se daba mandato a la Presidencia *Pro Tempore* para convocar al Consejo Consultivo sobre Comercio e Inversiones previsto en el artículo primero del mencionado acuerdo, con el objeto de examinar la posibilidad de iniciar negociaciones bilaterales en formato "4 + 1", dirigidas a lograr mejoras en materia del acceso a los respectivos mercados.

El Gobierno argentino se mostraba fuertemente dispuesto a "apostar" por el avance de la iniciativa. Así, el propio Presidente De la Rúa anunciaba públicamente durante la ceremonia de inauguración de la Exposición de la Sociedad Rural en el mes de agosto que "antes de fin de año espero poder informar que Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina se anticipan a los tiempos del ALCA para lograr un acuerdo entre el MERCOSUR y el TLCAN para conformar el mercado de libre comercio más grande del mundo" (*La Nación*, 05/08/01).

En este marco, en uno de los momentos de mayor tensión de las negociaciones que el Gobierno argentino llevaba adelante con el FMI y con EE.UU. con el objeto de obtener ayuda financiera para evitar el *default*, se conoció la noticia -originalmente de parte del funcionario estadounidense John Taylor- de que el acuerdo incluiría una iniciativa para que el MERCOSUR iniciara conversaciones con EE.UU. sobre la liberalización del comercio en un formato "4 + 1".

Finalmente, el simultáneo anuncio del acuerdo entre Argentina y el FMI para ampliar a US\$ 8.000 millones el préstamo *stand by* vigente para este país con la declaración de Zoellick acerca de su disposición de reunirse con sus colegas del MERCOSUR para discutir temas comerciales en el ámbito del "4 + 1", generaba nuevos debates en el bloque.¹⁰¹ Pero el hecho de que este anuncio se efectuara en la misma sede del Fondo y que en la declaración de este organismo se hiciera una mención a la negociación comercial generaba en algunos operadores (especialmente los financieros) la idea acerca de una relación directa entre ambos temas y/o una señal explícita de parte del Gobierno de EE.UU. en el sentido de establecer un vínculo entre la negociación comercial con el nuevo programa financiero de ayuda a Argentina.

Así, mientras el presidente uruguayo Jorge Batlle no ocultaba su entusiasmo por la noticia¹⁰² y el Gobierno argentino interpretaba el tenor del comunicado como un éxito estratégico ("el bloque alcanzó un hito fundamental: la constitución de un consenso claro, respaldado al más amplio nivel político, del "4 + 1" y que "por primera vez se liga el crecimiento económico con la ayuda financiera", manifestaba al *BAE* el

¹⁰⁰ En este sentido, transcendía una invitación formal del bloque al presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, para ser el Asesor Principal del Grupo Negociador, gestión que -como era de esperarse- sería rápidamente desestimada por resultar incompatible con sus funciones en el organismo financiero.

¹⁰¹ Por aquel entonces, algunos analistas señalaban con acierto que a diferencia de lo sucedido en otras ocasiones, en las que la voluntad negociadora surgía exclusivamente de parte del MERCOSUR, en esta oportunidad se agregaba una manifestación concreta de apoyo a la iniciativa de parte de un funcionario de alto nivel de EE.UU. En este sentido, resulta razonable sostener que tales declaraciones se efectuaban en el marco del interés de EE.UU. de acelerar el proceso de negociación del ALCA a través de negociaciones bilaterales con países o grupos de países del hemisferio y que en este caso específico, las conversaciones con el MERCOSUR ayudarían a moderar la oposición presuntamente más fuerte a la aceleración de la integración hemisférica, localizada en Brasil (véase por ejemplo, *Intelligence Trade Report*, N° 67, agosto 2001).

¹⁰² Cabe señalar a este respecto que Uruguay también había manifestado desde unos meses antes su intención de "apurar" una negociación con EE.UU., habiendo incluso mostrado la intención de hacerlo de manera bilateral.

Canciller argentino el 23/08/01), el Canciller brasileño señalaba más escépticamente que "si EE.UU. ofrece al MERCOSUR la posibilidad de acceder a su mercado, el bloque debe aprovechar la oportunidad", pero que en definitiva "el FMI no tiene competencia para establecer vínculos entre la ayuda financiera a Argentina y el "4 + 1", porque no es competencia suya" (BAE, 23/08/01).

En la misma línea, el Secretario de Agricultura de ese país, Vinicius Pratini de Moraes manifestaba a la prensa de su país que "si EE.UU. ofrece la apertura de su mercado agrícola y la eliminación de subsidios, ¿por qué no negociar?", no obstante lo cual "para nosotros, lo fundamental es la negociación con la UE, que consume casi la mitad de nuestras exportaciones del sector de agronegocios" (*O Estado de São Paulo*, 24/08/01).

Pero más allá de estos intercambios de opinión, el contacto inicial de las partes se llevaría a cabo finalmente a través de un "desayuno de trabajo" celebrado en Punta del Este a principios del mes de septiembre -aprovechando la visita del Representante Comercial de EE.UU. (*United States Trade Representative* - USTR) Robert Zoellick, con motivo de la XXII Cumbre Ministerial del Grupo Cairns- siendo este el paso inicial a efectos de revigorizar el Consejo de Comercio e Inversiones establecido diez años atrás. Los temas propuestos por el MERCOSUR para ser incluidos en la futura agenda del mismo fueron:

- avances y dificultades en la negociación del ALCA;
- fortalecimiento del Consejo de Comercio e Inversiones creado en 1991;
- creación de cuatro grupos de trabajo en las áreas de comercio de productos industriales, comercio agrícola, desarrollo de inversiones y comercio electrónico; y
- debates acerca de la nueva Ronda OMC y la Cumbre de Doha.

A efectos de avanzar en el tratamiento de estos temas, hacia fines del mismo mes los cuatro Cancilleres se reunían nuevamente en Washington con Zoellick, manteniendo una reunión de trabajo de alto nivel (siendo ésta una de los pocos encuentros de carácter comercial que no se suspendían luego de los atentados terroristas de dos semanas antes) en la que se acordaban los parámetros generales y los términos de referencia de los cuatro grupos de trabajo de la instancia, acordándose realizar la primera reunión formal de coordinadores del "4 + 1" en el mes de diciembre de 2001.

De todos modos, el USTR se encargaba de bajar las expectativas -particularmente de la prensa argentina- respecto de los resultados del futuro encuentro, al declarar públicamente que "las negociaciones MERCOSUR-Estados Unidos no conducirían necesariamente a un acuerdo de libre comercio en el corto plazo", contrariamente a la mayoría de las interpretaciones que se hicieron luego del anuncio del inicio de las discusiones. Zoellick planteó que era intención de EE.UU. extraer el máximo beneficio de los diversos frentes de negociación en los cuales está actualmente involucrado -el multilateral (OMC), el regional (ALCA), y los bilaterales (con Chile y el MERCOSUR)-.

En el ámbito oficial argentino, sin embargo, no se descartaba que esta instancia funcionara como catalizadora de otras iniciativas de negociación en el campo del comercio internacional, como, por ejemplo, el ALCA. Desde esta posición se sostenía que en una negociación directa MERCOSUR-EE.UU. se alcanzarían resultados más efectivos en los temas que más interesaban a Argentina y a Brasil, como la dificultad para colocar sus exportaciones, tanto de origen agrícola como industriales, en el mercado de EE.UU.

En este marco, la mencionada reunión de coordinadores del Consejo de Comercio e Inversiones MERCOSUR-EE.UU. ("4 + 1") se llevó a cabo finalmente en Montevideo en diciembre de 2001, en la que se trataron temas vinculados a las negociaciones OMC, los avances del proceso ALCA y temas vinculados con el grupo de trabajo sobre comercio agrícola.

Posteriormente, en abril de 2002 se llevó a cabo la segunda reunión. En el transcurso de la misma, el bloque planteó la necesidad de que a la agenda de temas de agricultura y bienes industriales se agregaran temas relativos a problemas de acceso para ciertos productos del MERCOSUR al mercado estadounidense, a efectos de que por esa vía, se buscaran soluciones para los mismos.

Entre los temas tratados se destacaron la Agenda del ALCA (métodos y modalidades para la negociación) y de la OMC. El MERCOSUR planteó el tema de subsidios a las exportaciones agrícolas y la necesidad de avanzar en materia de mayores disciplinas para las medidas de apoyo interno de la agricultura. Con relación a este tema, la respuesta del USTR fue que su gobierno estaba de acuerdo con estos temas, pero que los mismos deberían armonizarse a nivel de la OMC. En otras palabras, que su gobierno no estaba en condiciones de efectuar concesiones en el marco del ALCA que no tuvieran un correlato equivalente por los grandes *players* de la OMC.

Algunos elementos comerciales de la "Nueva" Agenda Bilateral Argentina-EE.UU.

(i) La creación del Consejo de Comercio e Inversiones Argentina-EE.UU.

En el marco de las gestiones realizadas por la diplomacia argentina a efectos de obtener ayuda internacional para hacer frente a su crisis financiera y económica, a fines de enero de 2002, el Secretario de Comercio Internacional de Argentina, Martín Redrado y el USTR Adjunto, Peter Allgeier acordaron el lanzamiento del mencionado foro.

El Consejo pretende ser una herramienta efectiva para la búsqueda de vías de solución de los problemas comerciales bilaterales existentes. Los principales temas incluidos hasta el momento en la agenda son: Carnes, Miel, Cítricos, Maní, Extracto de quebracho, Cuestiones Sanitarias y Fitosanitarias (SPS), Sistema Generalizado de Preferencias, Propiedad Intelectual y Acero, destacándose especialmente los avances alcanzados a lo largo del año en estos últimos tres temas.

(ii) La revisión de las concesiones en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)

A principios de 1997, como represalia por lo que EE.UU. entendía como renuencia argentina a "modificar" su legislación interna en materia de patentes y basándose en lo establecido por la Sección Especial 301 de la Ley de Comercio sobre la protección de los derechos de propiedad intelectual, el USTR retiró unilateralmente el 50% de las posiciones (117 en total) de las que Argentina se beneficiaba a través del SGP en el acceso al mercado estadounidense.

Posteriormente a ello y en vista de algunos cambios establecidos por el Congreso argentino en la materia, este país comenzó a solicitar la re-elegibilidad de algunos productos afectados por la quita de las preferencias. No obstante ello, tales reclamos de *waivers* y redesignación de productos nunca fueron formalmente considerados por las autoridades del USTR.

En febrero de 2002, en el marco de la flamante creación del Consejo Bilateral de Comercio e Inversiones entre Argentina y EE.UU. y con el objeto de abrir un canal que permitiera incrementar el flujo comercial entre ambos países, Argentina asignó especial prioridad a obtener apoyo comercial de parte de EE.UU. a través -entre otros instrumentos- del SGP.

Así, y luego de varias gestiones de funcionarios argentinos, en abril de 2002 el USTR se comprometió a dar consideración a los pedidos de designación y redesignación de productos realizados por dicho país.

De este modo, cuando en el mes de agosto el nuevo SGP fue aprobado y renovado por el Congreso de EE.UU. -con retroactividad a septiembre de 2001 y vencimiento en diciembre de 2006- el Presidente Bush anunció la apertura de un proceso de Revisión Especial (de 5 meses), con el objeto de evaluar pedidos de designación de productos para Argentina, Turquía y Filipinas.

En el caso de Argentina se trataba de 14 productos, que incluían ciertos tipos de quesos, dulce de leche, diversas posiciones de maní, jugo y mosto de uva, calcio, silicio, y rodamientos. Así, a principios de septiembre, mediante un Decreto del PEN de EE.UU. fueron redesignados 57 productos que Argentina había solicitado en 2001, incluidos tres productos suspendidos en 1997 por el referido tema de los derechos de propiedad intelectual.

En lo que se refiere al trabajo de los grupos técnicos del "4 + 1", se llevaron a cabo los siguientes encuentros:

- (i) Grupo de Trabajo sobre Comercio Agrícola MERCOSUR-EE.UU. (Washington, octubre de 2001 y Buenos Aires, mayo de 2002): se discutieron los temas de interés común en materia agrícola, medidas sanitarias y problemas específicos de acceso a mercados (básicamente, carnes, lácteos y frutas), como así también se intercambiaron informaciones sobre las posiciones de los participantes en los foros agrícolas internacionales. En dicho foro los países del MERCOSUR plantearon oportunamente su preocupación por los efectos distorsivos de la ley agrícola que en ocasión de la segunda reunión acababa de aprobar EE.UU.
- (ii) Grupo de Trabajo sobre Comercio Electrónico MERCOSUR-EE.UU. (Buenos Aires, marzo de 2002): se presentaron oportunidades que podrían tener las PyMEs mediante la utilización de esta herramienta.
- (iii) Grupo de Trabajo sobre Comercio de Productos Industriales: (Washington, junio de 2002 y Ginebra, octubre de 2002): concentrándose la agenda en aspectos relativos a obstáculos técnicos al comercio y facilitación de negocios. Por otra parte, el MERCOSUR, manifestó inquietud por algunas normativas de protección antiterrorismo que afectan al comercio.

Por su parte, el Grupo de Trabajo sobre Inversiones hasta fines de 2002 no había realizado su reunión inicial.

Durante el segundo semestre de 2002 la Presidencia brasileña mostró menor interés en impulsar esta instancia como vía para la resolución de algunos temas comerciales. Si bien se acordó en su momento realizar una tercera reunión de la Comisión de Coordinadores del "4 + 1" en el mes de octubre (previa a la Reunión Ministerial del ALCA en Quito), ésta finalmente no se concretó por problemas de agenda. A partir de allí, el mecanismo entró en una meseta, sin lograrse mayores avances.

La aprobación de la *Farm Bill* 2002 (Ley de Inversión y Seguridad Rural)

El Congreso de EE.UU. aprobó, en marzo de 2002 la nueva Ley Agrícola 2002 (*Farm Security and Rural Investment Act*) que reemplazó la ley de 1996 que vencía en septiembre de 2002. La nueva normativa, que tiene una vigencia de 6 años, representa en términos nominales un incremento de US\$ 45.000 millones (suba del 80%) respecto de los niveles de apoyo contenidos en la anterior legislación. El destino principal de los valores incrementados está destinado a los productores de las *commodities* tradicionales (trigo, maíz, soja, algodón y maní), los que recibirán US\$ 31.200 millones más que en el esquema anterior.

Algunas de las principales modificaciones con relación a la ley anterior son:

- el restablecimiento de los precios meta (valor unitario fijado por el Congreso para sostener el ingreso de los productores);
- la reducción del precio sostén para soja con el objetivo de equilibrarlo con el del maíz y reducir de esta forma el mayor incentivo relativo que existía para la siembra de soja;
- el incremento en US\$ 9.000 millones para el financiamiento de los programas de conservación;
- el establecimiento de un sistema que brinda a los productores de oleaginosos pagos equivalentes a los realizados mediante los contratos de producción;
- el establecimiento de un programa nacional de apoyo al sector lácteo, por unos US\$ 1.300 millones;
- la introducción de modificaciones al funcionamiento del programa del maní, a través de un sistema de apoyo similar al resto de los productos y compensación a los productores que poseían cuota, con un costo estimado de US\$ 4.000 millones;
- el restablecimiento de los programas de apoyo a la miel y la lana;
- la implementación de nuevos programas de apoyo para manzanas y leguminosas; y
- la imposición de requerimientos de etiquetado del país de origen para carnes, frutas, hortalizas y productos de la pesca (inicialmente voluntario y obligatorio dentro de dos años).

Asimismo, la propuesta mantiene todos los elementos de transferencia de recursos que existen en la ley de 1996, tales como:

- contratos de producción flexibles, que son aquellos des-asociados de la producción; y
- precios sostén y préstamos de comercialización en niveles similares a la ley de 1996.

Los productos como legumbres, arroz, algodón, miel, azúcar, leche, maní, frutas y vegetales, verán incrementados los precios mínimos. En paralelo a ello, a los productos a los cuales EE.UU. otorga subsidios -granos y oleaginosas- se le han incorporado las legumbres.

En este marco, el Grupo CAIRNS emitió rápidamente un comunicado de repudio a la iniciativa el 15 de mayo de 2002. Por su parte, la Federación de Asociaciones Rurales del MERCOSUR, en declaración realizada en el mes de mayo de 2002, solicitó a las autoridades de los cuatro países que se condicione la continuidad de las negociaciones en el ALCA a una revisión de la política agrícola estadounidense y que se denuncie ante la OMC este conjunto de medidas.

C. Una historia (aún) sin fin: La negociación "4 + 4" entre el MERCOSUR y la CAN

El 16 de abril de 1998 se firmó en Buenos Aires el Acuerdo Marco para la creación de una Zona de Libre Comercio entre el MERCOSUR y los países miembro de la Comunidad Andina de Naciones.

Dicho compromiso preveía dos etapas de negociación: mientras que la primera se orientaría a multilateralizar los acuerdos bilaterales vigentes en el marco de la ALADI, la segunda tendría como objetivo incorporar el resto del universo arancelario al acuerdo, tarea para la cual se deberían definir los cronogramas de desgravación para la conformación de la Zona de Libre Comercio bajo el formato "4 + 4".

Luego de que cumplido un largo ejercicio negociador no logró concluirse satisfactoriamente con la primera etapa, Brasil primero (abril de 1999) y Argentina (unos meses más tarde), suscribieron sendos acuerdos de preferencias fijas bajo el formato "4 + 1", en la idea de que los mismos sirvieran como base para ingresar en la segunda etapa de la negociación en la cual se pudiera avanzar hacia un acuerdo bajo el formato "4 + 4" en un plazo razonable.¹⁰³

Cabe destacar que en el marco de los nuevos acuerdos más del 90% de las exportaciones andinas a Argentina y Brasil recibían tratamiento arancelario preferencial, al tiempo que sólo un 50% de las ventas de los dos socios mayores del MERCOSUR a los países de la CAN reciben un tratamiento equivalente.

En paralelo a ello, y en el marco de la Agenda del Relanzamiento 2000 los Ministros de los países del MERCOSUR dispusieron a mediados de dicho año re-impulsar la negociación de un acuerdo conjunto con los países de la CAN, que reemplace a los bilaterales en vigencia con el objetivo de cerrar el acuerdo antes de diciembre de 2001, estableciéndose al mismo tiempo el mes de junio de 2003 como la fecha en la cual caducarían las preferencias bilaterales que eventualmente estuvieran en vigencia en aquel entonces.

En este marco, a principios de abril de 2001 el Presidente Chávez de visita oficial en Brasilia emitía -tras su encuentro con Fernando H. Cardoso- una declaración pública en la que manifestaba su interés de que "Venezuela estuviera asociada al Mercado Común del Sur antes de fin de año", ya que las negociaciones entre el MERCOSUR y la CAN avanzan con una lentitud admirable" (*La Nación y Clarín*, 04/04/01). Pocas semanas después, el mandatario venezolano enviaba una carta personal al Presidente De la Rúa en la que manifestaba su "determinación de iniciar las gestiones preliminares para solicitar formalmente su asociación al Mercado Común del Sur".

Este hecho generó un cúmulo de consultas técnicas a nivel del MERCOSUR en relación al *status* que podría tener una eventual incorporación de Venezuela al bloque (fuera ésta en carácter de socio pleno con iguales derechos y obligaciones que los demás Estados Parte, o bien como Estado asociado, en un esquema similar al vigente para Bolivia). En cualquier caso, la creciente complejidad que desde el segundo semestre de ese año fue adquiriendo la agenda política del bloque y de la región contribuyó a que esta iniciativa pasara rápidamente a un segundo plano.

Posteriormente, en la IV Reunión negociadora realizada en Lima a fines de noviembre de 2001 se acordó que las partes intercambiaran antes del 1 de febrero de 2002 sus respectivas listas de productos sensibles, detallando plazos, cronogramas y calendarios de desgravación propuestos para cada caso. Dichos plazos fueron luego prorrogados como consecuencia de la crisis política que entre fines de 2001 y principios de 2002 afectó a Argentina.

Un nuevo "Relanzamiento" de la Comunidad Andina de Naciones

El 30 de enero de 2002 se realizó en Bolivia la Cumbre de los Presidentes de los países miembros de la CAN. Como resultado de dicho cónclave se suscribió un acuerdo de 32 puntos, con el objetivo declarado de avanzar hacia una zona de libre comercio subregional y reafirmando el objetivo estratégico de construir un Mercado Común a futuro.

¹⁰³ Por su parte, Paraguay y Uruguay mantuvieron sus respectivos acuerdos bilaterales.

Entre los principales compromisos asumidos por las partes figuran la no inclusión de nuevas restricciones al comercio intrazona, la revisión del régimen de origen subregional en un plazo de sesenta días, la armonización de requisitos sanitarios y fitosanitarios, la implementación de medidas de facilitación de trámites aduaneros intrarregionales, la liberación del comercio de productos agrícolas a diciembre de 2005, la aplicación de un AEC a diciembre de 2003 (con niveles de 0%, 5%, 10% y 20%), la equiparación de los sistemas de incentivos a la exportación y regímenes especiales de comercio, la armonización de políticas macroeconómicas y fijación de criterios de convergencia macroeconómica en un plazo de dos años, la aplicación de un sistema de salvaguardia especial frente a devaluaciones competitivas de los países miembros, la continuidad de las gestiones tendientes a lograr la renovación y ampliación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas por parte de EE.UU. (*Andean Trade Preference Act - ATPA*) y la reafirmación de la necesidad de mantener una estrategia común en el marco del ALCA.

El acuerdo alcanzado reviste trascendencia para toda la subregión, dada la "virtualidad" que caracterizaba a la CAN desde hacía algunos años -probablemente, el agrupamiento subregional con la legislación comunitaria más completa, quizá sólo comparable a la de la UE y, sin embargo, con un casi nulo récord de cumplimiento de la misma.^a

Posteriormente, a mediados de octubre de 2002 los Ministros de la CAN acordaron en Lima en AEC para el 62% del universo arancelario subregional (4.170 partidas) que comenzara a regir en enero de 2004, con el objetivo inmediato de presentarlo en el ámbito de la negociación hemisférica en las fechas comprometidas en la misma. Si bien el 38% restante (básicamente cereales, oleaginosas, maquinaria, equipos, productos químicos, textiles y plásticos) quedó pendiente de definición para el mes de diciembre, el elevado nivel que -a solicitud de la parte colombiana- se impuso para algunos insumos y bienes agrícolas, junto al mantenimiento de buena parte del sistema de bandas de precios, generó duros cuestionamientos de parte de algunos sectores económicos e industriales de la subregión, especialmente en Perú.

^a *Intelligence Trade Report*, N° 60. Buenos Aires, enero 2002.

De este modo, en el transcurso de la V Reunión (realizada finalmente en Buenos Aires en mayo de 2002) la CAN suministró información complementaria a la entregada oportunamente con relación al programa de liberalización comercial, e integrada por:

- Productos sensibles, en la que constan los plazos de desgravación propuestos por cada uno de los países andinos.
- Propuestas de cronogramas para productos sensibles de la CAN y Paraguay y Uruguay. Para cada uno de los plazos (15 y 20 años) se incluían tres cronogramas de desgravación con distintos márgenes de preferencia inicial.
- Tratamiento del Patrimonio Histórico: la CAN presentó una lista de productos del patrimonio histórico de Ecuador con Paraguay y Uruguay, para los cuales revisaría las concesiones otorgadas y una lista de productos del patrimonio histórico de Perú con Uruguay, para los cuales revisaría las concesiones otorgadas.

Asimismo, la CAN indicó que para los productos del patrimonio histórico incluidos en la lista de sensibles existirían dos modalidades de tratamiento, dentro de los plazos definidos: (i) se congela el patrimonio

histórico hasta que lo alcance el cronograma de desgravación correspondiente, o (ii) se definiría un nuevo cronograma con un margen de preferencia inicial igual al del patrimonio histórico, respetando el plazo final de desgravación definido para la lista de sensibles.

En cuanto al cronograma general de desgravación, la CAN aceptó que los plazos para la desgravación sean de 8 años para Argentina y Brasil, y de 10 años para la CAN, Paraguay y Uruguay, exceptuando los productos de las listas de sensibles, patrimonio histórico y desgravación inmediata.

Por su parte, el MERCOSUR expresó que el plazo máximo de desgravación para productos sensibles no podría extenderse a más de quince años, que la diferencia aceptable para el período de desgravación del patrimonio histórico de Argentina y Brasil respecto al de la CAN y Paraguay y Uruguay no debería exceder los dos años, que respecto del patrimonio histórico no se aceptarían retrocesos en materia preferencial y que el Sistema Andino de Franjas de Precios debería ser materia de negociación, con miras a su eliminación en el comercio birregional. De igual modo, se hizo saber que no resultaría aceptable la inclusión de salvaguardias especiales para el sector agrícola.¹⁰⁴

En términos generales, en el transcurso de las sucesivas reuniones de trabajo se analizaron proyectos de texto de acuerdo, régimen de origen, salvaguardias, normas sanitarias y técnicas. Más allá de los esfuerzos realizados por las partes, aún no se ha logrado consenso para ninguno de los temas. En particular, en lo que hace al tema de salvaguardias, los países de la CAN proponen diferenciar entre un régimen general y uno aplicable al sector agrícola, pretensión que no es aceptada por el MERCOSUR.

A nivel del MERCOSUR, el punto prioritario de negociación es el correspondiente al Programa de Liberalización Comercial (que para los casos de los países de la CAN, Paraguay y Uruguay podría extenderse hasta 15 años), que permitiría definir el contexto para el tratamiento de los productos que constituirían el objeto del acuerdo y el alcance de la normativa necesaria para proporcionar el marco jurídico e institucional adecuado.

En este sentido, el objetivo inmediato del MERCOSUR es definir un cronograma general que contemple plazos y márgenes diferenciales para Argentina y Brasil, por un lado, y Paraguay, Uruguay, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela por el otro; un cronograma acelerado para el patrimonio histórico bilateral; un cronograma de desgravación inmediata para productos "normales" y otro para los sectores y productos sensibles. De igual modo, el objetivo es que las sensibilidades sólo afecten un porcentaje mínimo del comercio histórico, prevaleciendo el cronograma de desgravación del patrimonio histórico sobre los definidos para los productos sensibles y el cronograma de liberalización para el resto de los productos.

En definitiva, las principales divergencias entre ambos bloques están centradas actualmente en los siguientes temas:

- Período y ritmo del proceso de desgravación arancelaria para productos sensibles.
- Temas agrícolas: productos declarados sensibles, aplicación del Sistema Andino de Franjas de Precios y Salvaguardias Agrícolas.

¹⁰⁴ Puede decirse en términos generales que mientras que Argentina y Brasil tienen intereses coincidentes y una visión común respecto de la forma en que debería encararse la negociación, Uruguay se muestra fuertemente interesado en la preservación de su patrimonio histórico, siendo su interés central la obtención de preferencias en productos actualmente afectados por las franjas de precios que aplican los países andinos. Por su parte, la posición de Paraguay se orienta a obtener preferencias especiales a partir de su condición de país de menor desarrollo relativo dentro de la ALADI. Los países andinos por su parte no presentan una posición común. La preservación de las preferencias en el mercado intra-andino frente a los dos grandes socios del MERCOSUR genera preocupación entre los funcionarios y empresarios de Colombia y Venezuela. Por su parte, Perú mantiene una posición sumamente rígida en lo que hace al mantenimiento del sistema de bandas de precios, al tiempo que Ecuador se muestra preocupado por mantener las preferencias recibidas en el marco del patrimonio histórico.

- Reglas de origen y solución de controversias.
- Tratamiento especial para atender las asimetrías existentes con relación a algunos de los países, particularmente Ecuador y Paraguay.
- Los países de la CAN no se han mostrado dispuestos a definir un plazo para la consolidación de la zona de libre comercio amplia, habida cuenta de la cantidad de productos que intentará incluir en su lista de sensibles, particularmente en el sector agroalimentario (en el que propone que existan productos o sectores que se mantengan fuera del cronograma de liberalización).
- En relación con el punto anterior, la Comunidad Andina pretende mantener la vigencia de sus sistemas de bandas de precios y no aplicar las preferencias arancelarias que eventualmente se pactaren sobre los derechos variables que surgen de las mismas.¹⁰⁵

En cualquier caso, hasta fines de 2002 se han llevado a cabo siete rondas negociadoras entre el MERCOSUR y la CAN (cuatro durante 2001): la primera de ellas el 27 de abril de 2001 en Asunción y la última en Rio de Janeiro a fines de noviembre de 2002, sin que hasta el momento se vislumbre la posibilidad de alcanzar un acuerdo definitivo entre las partes.

Como los acuerdos bilaterales caducaban a fines de 2001, los mismos fueron sucesivamente prorrogados (en principio hasta mediados de 2002, luego hasta fines de dicho año). De todos modos, y justificada en la dificultad para avanzar en un formato "4 + 4", en la reciente reunión de Rio de Janeiro, la delegación de la CAN planteó la posibilidad de que los entendimientos vigentes (el ACE 39 para Brasil-CAN y el ACE 48 para Argentina-CAN) fueran prorrogados indefinidamente hasta la conclusión de las negociaciones bajo el formato "4 + 4".

No obstante ello, el MERCOSUR sostuvo la conveniencia de prorrogar los acuerdos actuales sólo hasta el 30 de junio de 2003, para evitar una dilación indefinida de las negociaciones. Debe recordarse en este sentido que, de acuerdo con los plazos establecidos en la Dec. CMC 32/00, las negociaciones debían estar concluidas antes del 31 de diciembre de 2001.¹⁰⁶ Este plazo ha sido obviamente prorrogado, aunque continúa vigente lo dispuesto en la mencionada decisión en cuanto a que, en caso de no poder concretarse las negociaciones bajo el formato MERCOSUR, las preferencias bilaterales vigentes "sólo podrán mantenerse hasta el 30 de junio de 2003".¹⁰⁷

En la última reunión de ambos bloques realizada en Rio de Janeiro (21-22 de noviembre de 2002), la delegación brasileña planteó -como forma de destrabar las negociaciones- que en caso de no lograrse un acuerdo "4 + 4" antes del 30 de junio de 2003 fuera suscripto un acuerdo "paraguas", que permitiera que las tratativas continuaran de manera independiente, de acuerdo con la voluntad negociadora efectiva de cada país (es decir, que se aceptará un formato más flexible, el que no necesariamente debería ser de "4 + 4").

¹⁰⁵ Cabe señalar que en oportunidades anteriores, la inflexibilidad en el tratamiento de estos puntos terminó en la suspensión de las negociaciones bajo el formato "4 + 4".

¹⁰⁶ La Dec. CMC 32/00 reafirmaba el compromiso de los Estados Parte de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias. Por otro lado, dicha decisión contiene el compromiso de no firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en acuerdos vigentes en el marco de la ALADI que no hubieren sido negociados por el MERCOSUR, a partir del 30 de junio de 2001. De este modo, dicha norma establece que las preferencias derivadas de acuerdos bilaterales vigentes en la ALADI sólo podrán mantenerse hasta el 30 de junio de 2003. Por lo expuesto, los Estados Parte, en forma individual, se encuentran impedidos de celebrar nuevas negociaciones bilaterales de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países, las que sólo pueden desarrollarse en conjunto como MERCOSUR.

¹⁰⁷ No obstante ello, los acuerdos bilaterales vigentes con los países andinos han sido prorrogados desde fines de 2002 hasta fines de 2003, lo cual contraría lo dispuesto en la citada Dec. CMC 32/00.

Por su parte, los acuerdos "4 + 1" vigentes (que vencían hacia fin de 2002) fueron prorrogados hasta diciembre de 2003, como forma de dar tiempo para el avance final de las negociaciones, al tiempo que se realizaba en diciembre último una primera reunión entre el MERCOSUR y Perú.

Por último, en ocasión de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR realizada en Brasilia a principios de diciembre de 2002 se firmó el Acuerdo Marco con la Comunidad Andina de Naciones (Dec. 31/02), por la cual se reemplazó el objetivo de avanzar hacia una zona de libre comercio entre los bloques que estipulaba el original Acuerdo Marco de 1998, por la -más realista pero menos ambiciosa- idea de la formación de un área de libre comercio "a partir de la convergencia de los Programas de Liberación Comercial que serán negociados por las partes contratantes o signatarias", lo que en lenguaje diplomático abre la posibilidad alternativa de negociar adhesiones individuales de algunos de los países de la CAN al MERCOSUR.

En cualquier caso, también se resolvió que fueran extendidos hasta fines de 2003 todos los acuerdos de alcance parcial vigentes.

D. Pese a las dificultades y las incertidumbres, el ALCA sigue su marcha

Durante los dieciocho meses que incluyen la segunda parte de 2001 y el año 2002 las negociaciones en el marco del ALCA se desarrollaron conforme los objetivos y cronograma aprobados en la anterior Reunión de Ministros del Hemisferio (Buenos Aires, abril de 2001). Como resultado de ello, se consensuó una Segunda versión borrador de Acuerdo, se aprobaron los métodos y modalidades de negociación en materia de acceso a mercados -bienes agrícolas, bienes industriales, servicios, inversiones y compras gubernamentales- y se definieron los objetivos y plazos de la última etapa de negociaciones, la que estará bajo la Presidencia compartida de Brasil y EE.UU.

En lo que respecta a los resultados generales de la negociación, pueden señalarse algunos de los principales acuerdos alcanzados en este período:¹⁰⁸

- Adopción de un cronograma de negociaciones sobre acceso a mercados, que compromete a los países participantes a presentar sus listas iniciales de ofertas antes del 15 de febrero de 2003.¹⁰⁹
- Inclusión del tema agrícola en la Declaración Ministerial de Quito, previéndose para el mismo un tratamiento integral y no discriminatorio en las negociaciones del ALCA.
- Inclusión del tema defensa comercial en la Declaración Ministerial de Quito, ratificando el objetivo -ya estipulado en la Declaración de Buenos Aires- de lograr en el ALCA un entendimiento común que permita mejorar las normas y disciplinas de la OMC sobre operación y aplicación de las leyes de *antidumping* y derechos compensatorios.¹¹⁰

¹⁰⁸ Es oportuno señalar que la misma se llevó a cabo a principios de noviembre de 2002 en el marco de la "flamante" obtención de la *Trade Promotion Authority* (TPA) por parte de la administración Bush, y del inicio de la etapa en donde la Presidencia del Comité de Negociaciones Comerciales será compartida por dos de los grandes *players* del proceso: Brasil y EE.UU.

¹⁰⁹ No obstante ello, pocos días después de asumir en sus cargos los nuevos funcionarios de la Cancillería brasileña han adelantado que solicitarán un alargamiento de los plazos oportunamente estipulados para la presentación de las listas de ofertas en el ámbito de la negociación hemisférica. En este sentido, el flamante Canciller Celso Amorim manifestaba al visitante Robert Zoellick la necesidad de "tener más tiempo para discutir con el Congreso y los empresarios, y para colocar la lupa sobre la propuesta que elaboraban las anteriores autoridades" (*Cronista*, 07/01/02).

¹¹⁰ Las delegaciones del MERCOSUR y Chile fueron los principales impulsores de la inclusión de este párrafo en la Declaración, en contra de la posición de EE.UU., fuertemente reacia a incluir en el acuerdo compromisos que pudieran requerir algún tipo de modificaciones en su legislación interna.

- Ratificación del principio de equilibrio y balance como objetivo de las negociaciones del ALCA, no sólo en lo que se refiere al resultado final de las negociaciones, sino también al proceso propiamente dicho.

El estado de las negociaciones en materia de acceso a mercados

A lo largo de las cuatro reuniones del CNC realizadas durante el período bajo análisis (Managua, septiembre de 2001, Isla de Margarita en abril de 2002, Panamá en mayo de 2002 y Santo Domingo a fines de agosto de 2002) los países del hemisferio acordaron las siguientes pautas y modalidades de trabajo:

- (i) Iniciación en mayo de 2002 de las negociaciones de acceso a mercados en los cinco Grupos de Negociación con incumbencia directa en este ámbito: Acceso a Mercados, Agricultura, Servicios, Inversiones y Compras Gubernamentales.
- (ii) Todo el universo arancelario estará sujeto a negociación, previéndose un cronograma de cuatro fases para la desgravación: desgravación inmediata; desgravación a no más de cinco o diez años; y desgravación en períodos superiores a diez años. El primer grupo de desgravación inmediata debería contar con una oferta de productos "importante" de las partes, mientras que la desgravación en períodos superiores a diez años debería ser excepcional y para una lista muy reducida de productos.
- (iii) Las modalidades en materia de acceso a mercados y agricultura han sido establecidas en forma amplia, cubriendo no sólo el aspecto arancelario, sino también las medidas no arancelarias, las reglas de origen, el tratamiento de los subsidios a las exportaciones agrícolas y otras medidas de efecto equivalente, distorsivas del comercio en la región.
- (iv) El arancel base será el arancel NMF aplicado a la fecha de la notificación, la que se realizó entre el 15 de agosto y el 15 de octubre de 2002. No obstante ello, se han previsto tres excepciones a esta regla general:
 - La CARICOM ha sido habilitada para notificar su arancel base hasta el 14 de diciembre de 2002, pudiendo incluir, para una lista limitada de productos, su arancel consolidado en la OMC.
 - Las agrupaciones subregionales que tengan un AEC -tal el caso del MERCOSUR- notificarán este arancel para los fines del arancel base, aunque algunos de los países esté utilizando excepciones temporales al AEC. De todos modos, se mantiene la posibilidad de ajustarlo hasta el 15 de abril de 2003, cuando será notificado a efectos del arancel base.
 - Para los grupos de países que estén desarrollando un AEC -Comunidad Andina-, se considerará como arancel base el vigente al 1 de enero de 2004, que será igual al notificado al 15 de abril de 2003. Este último incluiría los ajustes al arancel base notificado inicialmente.

La notificación del arancel base del MERCOSUR

A pesar de las importantes diferencias existentes en el bloque, los países socios pudieron finalmente conformar el arancel base del MERCOSUR para dichas negociaciones, el que fue notificado a la Secretaría General con carácter indicativo, a mediados del mes de octubre de 2002. Dicho arancel base notificado refleja, en un 65% de las posiciones, el AEC del MERCOSUR actualmente vigente.

El 35% restante, que comprende, entre otros, algunos bienes de informática y telecomunicaciones (346 posiciones); algunos bienes de capital (920); algunos bienes del régimen automotor (165); algunos

productos agrícolas (62); algunos productos comprendidos en los capítulos 28 -químicos inorgánicos-, 29 -químicos orgánicos-, y 30 -productos farmacéuticos- (727); productos de la industria química (50); textiles (679) y calzados (20), fue elaborado conforme criterios comunes, oportunamente acordados por los cuatro países.

A este respecto, en la reunión del GMC realizada a fines de noviembre de 2002 se acordó que cada uno de los Estados Parte debería enviar a la Presidencia brasileña su propuesta de oferta en materia de acceso a mercados industriales, agrícolas, servicios, compras gubernamentales e inversiones antes del 16 de diciembre de 2002. Esta deberá encargarse de consolidar las presentaciones antes del 6 de enero de 2003, para girarla luego a la Presidencia paraguaya, con miras a su tratamiento a nivel cuatripartito en una reunión específica a efectuarse a fines de enero de 2003,^a para culminar con una decisión definitiva sobre el tema en un encuentro final a mediados de marzo.

^a Véase nota 110.

- (v) En materia no arancelaria, se estableció el 15 de noviembre de 2002 como fecha para la presentación de un primer informe, elaborado sobre la base del proceso de notificación y contra-notificación de medidas no arancelarias, vigente entre los países. Asimismo, se ha instruido a los Grupos de Negociación a desarrollar una metodología para la eliminación, reducción, redefinición, reordenamiento y/o prevención de medidas no arancelarias, la que deberá estar concluida para el 15 de febrero de 2003.
- (vi) Las ofertas iniciales en materia de servicios e inversiones deberán ser amplias y acordes con las leyes y reglamentos vigentes en los países, siendo indistinta la presentación de propuestas sobre presencia comercial -modo tres de prestación de servicios- en uno u otro Grupo o en ambos. En ese marco, y a efectos de lograr un tratamiento uniforme de este tema, se ha previsto la posibilidad de reuniones conjuntas de los negociadores de ambos Grupos.
- (vii) El acceso por un país a las ofertas de los demás países, sólo podrá ser efectivo una vez que haya presentado su respectiva oferta. Por otra parte, se establece que la liberalización arancelaria deberá ser lineal, con la posibilidad de algunas excepciones.
- (viii) Por último, y en lo que se refiere a la negociación en materia de compras gubernamentales, se ha previsto una cobertura amplia, conforme la presentación de ofertas que incluirán obligatoriamente las entidades gubernamentales del nivel central o federal, pudiendo prever, asimismo, la incorporación de entidades cubiertas en otras categorías de Gobierno.

**Declaración del Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA con motivo de
los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001**

"Los Viceministros responsables de Comercio de los 34 países del ALCA, reunidos en la ciudad de Managua, Nicaragua, en ocasión de la IX Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), repudian profundamente el acto terrorista perpetrado el día 11 de septiembre de 2001 en EE.UU., en Nueva York, Washington, D.C. y Pensylvania, que ocasionó una gran pérdida de vidas humanas y daños materiales, lo que ha causado profunda consternación en la comunidad internacional de naciones.

Enfatizan que estos actos terroristas socavan los cimientos mismos de la convivencia civilizada entre las naciones y perturban seriamente la paz y la seguridad internacionales.

Condenan enérgica y categóricamente el terrorismo en todas sus formas, cualesquiera sean sus motivaciones políticas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de otra índole.

Reafirman su compromiso con el proceso de formación del ALCA y con el cumplimiento del calendario de negociaciones establecido por los Ministros Responsables de Comercio del ALCA en el mes de abril de 2001, en Buenos Aires, República Argentina.

Reiteran que estos hechos no alterarán la agenda económica y la integración comercial en el Hemisferio, pues constituyen las bases del desarrollo económico y social de las Américas".

Otras definiciones relevantes de la Cumbre de Quito

Si bien la Cumbre de Quito no arrojó resultados diferentes a los esperados *ex-ante*, el propio hecho de su conclusión con una declaración consensuada, más el cumplimiento de los objetivos previstos para la "políticamente agitada" etapa transcurrida desde la Reunión de Buenos Aires son una base no menor para la apertura de las negociaciones sustantivas, que se iniciarán en 2003, especialmente si se tiene en cuenta el complejo escenario político y económico de algunos países de América Latina. En este sentido, la Declaración efectúa una referencia a los avances durante la etapa transcurrida "pese al deterioro de la coyuntura económica mundial y hemisférica y el agravamiento de las tensiones internacionales en los planos político y social que se han verificado en el período más reciente".¹¹¹

También se reafirma que "el resultado de las negociaciones del ALCA constituirá un compromiso único comprensivo que incorpora los derechos y obligaciones que se acuerden mutuamente para todos los países miembros..." y la importancia de "realizar avances continuos, equilibrados, y sustanciales en todos los ámbitos sujetos a negociación".¹¹² Este tema no resulta un detalle menor, ya que no sólo se reafirma -una vez más- el principio de *single undertaking*, sino que se alerta -tal como lo planteaban los países del MERCOSUR- sobre el desequilibrio que en los hechos se verifica en el nivel de progreso de los diferentes grupos de negociación.

A este respecto, y en la medida en que este fenómeno no se resuelva favorablemente -en particular en aquellos grupos directamente vinculados con la desgravación arancelaria- crece el riesgo de que al final del proceso, el balance global de concesiones parciales otorgadas y obtenidas por los países con menor poder de negociación sea percibido -real o idealmente- como negativo. En otros términos, la consolidación del desequilibrio entre el avance de los diferentes temas objeto de negociación podría terminar rompiendo (o al menos erosionando) en la práctica, el principio de *single undertaking*.¹¹³

¹¹¹ Punto tercero de la Declaración Ministerial.

¹¹² Punto quinto de la Declaración Ministerial.

¹¹³ *Intelligence Trade Report*, N° 70, noviembre de 2002.

La aprobación de la *Trade Promotion Authority* (TPA)

El 6 de agosto de 2002, el Presidente George W. Bush promulgó la Ley ómnibus 107-210, que incluye, como uno de sus componentes la "Autorización de Promoción del Comercio" (*Trade Promotion Authority* - TPA), que permite al Poder Ejecutivo negociar acuerdos comerciales, los que serán aprobados o rechazados por el Congreso sin posibilidad de efectuar enmiendas. Esta autorización es válida para todos los acuerdos firmados hasta el 1 de junio de 2005, o hasta el 1 de junio de 2007 si se pidiera una prórroga, acompañada de un Informe del Presidente que indique que se han cumplido los objetivos de la ley.

La legislación aprobada no se limita sólo a la TPA, sino que incluye diversos temas vinculados al comercio exterior, tales como la extensión y renovación del *Andean Trade Preferences Act* (ATPA), la *Caribbean Basin Initiative* (CBI) y la *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) -todos acuerdos en función de los cuales EE.UU. otorga preferencias y beneficios unilaterales a los países de dichas regiones, principalmente en el sector textil- y la renovación del Sistema Generalizado de Preferencias.

El texto aprobado también es resultado de un arduo proceso de negociación parlamentaria, que incluyó una primera aprobación en la Cámara de Representantes -diciembre de 2001-, una primera aprobación en la Cámara de Senadores -mayo de 2002- y un texto común elaborado en Conferencia bicameral, que fuera aprobado por la Cámara de Representantes en julio de 2002 -por 215 votos a 212-, y finalmente por la Cámara de Senadores en agosto de 2002.

Dicha aprobación fue posible -entre otras cosas- por la inclusión de un fondo para subsidios de más de US\$ 10.000 millones en 10 años, para compensar a trabajadores que pierdan sus empleos por motivos relacionados con el comercio internacional. Asimismo, la negociación del Ejecutivo con el Parlamento tuvo como resultado la inclusión de disposiciones destinadas a incrementar la participación del Congreso en el proceso negociador y limitar la capacidad de los negociadores en cuestiones de defensa comercial, propiedad intelectual y solución de controversias.

La participación del Congreso se realizará en el marco del *Congressional Oversight Group*, conformado en forma permanente por cinco Senadores e igual número de Representantes de la Comisión de Medios y Arbitrios. Otros Senadores y Representantes, miembros de otras Comisiones con jurisdicción en los temas a tratar en cada negociación, participarán en forma alternada, en las discusiones sobre temas de su competencia.

Por otra parte, la ley especifica determinadas áreas de negociación -como agricultura, textiles, industria pesquera, legislación de prácticas desleales de comercio y estándares laborales- en las cuales los mecanismos de consulta con el Congreso son especiales. En tales áreas, el Presidente deberá ser asesorado por la *International Trade Commission* del Congreso, junto a la cual deberá presentar a éste un informe detallado, antes de la firma de cualquier acuerdo, sobre las condiciones vigentes de cada una de las cuestiones en cada país involucrado, junto a un informe sobre los impactos que la aprobación del acuerdo en cuestión tendría sobre la economía estadounidense. Se destaca especialmente que en el caso de las leyes sobre prácticas desleales de comercio, el informe debe contemplar los cambios en estas leyes que resulten de la aprobación del acuerdo.

En una muy apretada síntesis de sus implicancias para la negociación hemisférica, puede decirse que el proyecto aprobado:

- (i) No contiene sectores o productos excluidos, *a priori*, de la mesa de negociaciones.^a
- (ii) No prevé la aplicación de sanciones comerciales por presunto incumplimiento de estándares laborales en los países socios de EE.UU. en acuerdos comerciales.
- (iii) No impide la negociación de medidas de defensa comercial, aun cuando establece limitaciones a la actuación de los negociadores.^b
- (iv) No incluye posibilidades de revisión parlamentaria de los acuerdos comerciales.
- (v) Ratifica el compromiso de completar la ronda multilateral de la OMC para enero de 2005 y la búsqueda de un acceso a mercados lo más amplio posible en las negociaciones multilaterales, regionales y bilaterales.
- (vi) Promueve el apoyo a la Declaración de Doha sobre el Acuerdo TRIPS y Salud Pública. Sin embargo, es altamente limitativo en materia de propiedad intelectual, ya que establece que los acuerdos comerciales deben reflejar un *status* de protección similar al contemplado en las leyes de EE.UU., que cuentan con estándares de protección significativamente superiores a los previstos en el marco multilateral.
- (vii) Implica un cierto condicionamiento del Congreso con relación a determinadas concesiones que pudieran ser efectuadas por los negociadores. Así, cualquier concesión en los rubros agrícola, textil e indumentaria, y en materia de legislación de competencia desleal, debe ser objeto de consultas específicas con el Congreso. En cuanto a este último punto, es por demás notoria la intención de EE.UU. (al menos *a priori*) de imponer las reglas de su legislación doméstica en los acuerdos comerciales a negociar.
- (viii) Para el caso de las negociaciones agrícolas, se establece que el Presidente no puede disminuir el arancel de los productos agrícolas más del 50% por debajo de lo acordado en la Ronda Uruguay, y que para que éste pueda iniciar negociaciones en este sector deberá consultar previamente con el Congreso acerca de si resulta apropiado que el país acuerde una reducción de tarifas.

^a Es oportuno señalar que en el caso de los proyectos de *fast track* de la etapa Clinton, la negociación incluía *side-letters* o concesiones paralelas por la que se retiraban algunos productos agrícolas de las negociaciones: maní, tabaco, vinos, cítricos, entre otros.

^b No obstante ello, el texto establece que los acuerdos comerciales negociados deben evitar una disminución de la efectividad de las disciplinas nacionales e internacionales en esta materia y analizar y remediar "distorsiones al funcionamiento de los mercados que conduzcan al *dumping* y la utilización de subsidios".

El documento aprobado en Quito reafirma el compromiso de los países miembros de cumplir con los plazos acordados por la OMC en Doha (finalización de la Rueda en enero de 2005), ratificando el "tratamiento integral y no discriminatorio" de la agricultura en el ALCA, y reafirmando "el compromiso hemisférico con la eliminación de los subsidios a las exportaciones que afectan el comercio de productos agrícolas en el Hemisferio y el desarrollo de disciplinas a ser adoptadas para el tratamiento de todas las otras prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas (...) y de lograr avances sustantivos en las negociaciones de acceso a mercados". En este sentido, el reconocimiento de que el tema agrícola debe ser abordado en su totalidad en la negociación hemisférica -y no reducirse a los temas de acceso a mercados y subsidios a las exportaciones- puede ser entendido como un éxito de la postura de los países del MERCOSUR.

De todos modos, la Declaración "alerta" a los países del hemisferio más interesados por el tema agrícola acerca de que en el ámbito del ALCA no podrán alcanzarse soluciones de fondo para el problema de los

subsidios: "debemos también tener presente las prácticas de los terceros países que distorsionan el comercio mundial de productos agrícolas (...) reconocemos que nuestra respectiva evaluación, por país o grupo de países, de los resultados de las negociaciones de acceso a mercados en agricultura en el ALCA dependerán del progreso que consigamos alcanzar en los otros temas que son parte de la agenda agrícola."^{114/115}

La Declaración también incluye dos elementos importantes en relación con el "viejo tema" del reconocimiento de las diferencias en los niveles de tamaño y desarrollo de las economías del ALCA. En varios pasajes del documento se hace referencia al tema, reflejando los planteos también más enfáticos y firmes de las economías pequeñas en los últimos meses, particularmente desde la "combativa" postura adoptada por los países de la CARICOM en las reuniones del CNC de Panamá y de Santo Domingo. En función de ello, se incorpora explícitamente dicho compromiso aceptando como "uno de los principios generales de los métodos y modalidades para las negociaciones en las esferas de acceso a mercados, agricultura, inversión, servicios y compras del sector público" las pautas aprobadas por el CNC. Tales pautas comprenden:

- un marco flexible para contemplar las necesidades y características de los países miembros del ALCA;
- medidas transparentes, sencillas y de fácil aplicación, reconociendo la heterogeneidad de las economías del hemisferio;
- las medidas se determinarán en cada Grupo de Negociación o en el CNC cuando se trate de temas "transversales";
- también se podrán determinar caso por caso, incluyendo tratamientos por sectores, países y países y temas;
- podrán incluir medidas de transición apoyadas por programas de cooperación técnica;
- tomarán en cuenta las condiciones vigentes de acceso a mercados entre los países del hemisferio; y
- finalmente, podrán considerar períodos más prolongados para el cumplimiento de las obligaciones emergentes del Acuerdo.

Por otra parte, se aprobó un Programa de Cooperación Hemisférica (PCH), cuyo objetivo es "fortalecer las capacidades de aquellos países que buscan asistencia para participar en las negociaciones, implementar sus compromisos comerciales, enfrentar los desafíos de la integración hemisférica y elevar al máximo los beneficios de dicha integración, incluyendo la capacidad productiva y la competitividad en la región".¹¹⁶ El lanzamiento de este programa sin dudas recoge el reclamo de asistencia técnica largamente expresado por los representantes de las economías más pequeñas, que hasta el presente carecía de una respuesta efectiva.

Por último y desde un plano "formal" se nominaron las nuevas autoridades del CNC, los grupos de negociación y demás organismos del ALCA, y se convocó a la realización de tres reuniones del CNC para antes de la próxima Reunión Ministerial (a efectuarse estas en las ciudades de Puerto España, San Salvador y Puebla) y a dos Reuniones Ministeriales (durante el cuarto trimestre de 2003 en Miami, EE.UU. y en 2004 en Brasil). Por otra parte, se confirmó a la ciudad mexicana de Puebla como nueva sede de la Secretaría Administrativa para la etapa final de las negociaciones.

¹¹⁴ Punto quince de la Declaración Ministerial.

¹¹⁵ Es interesante destacar a este respecto que en esos mismos días, entidades representativas del sector privado estadounidense emitieron una declaración en la que identifican como sectores sensibles a un importante conjunto de productos agropecuarios (entre los cuales se destacan el puré de manzana, las peras en conserva, los damascos congelados y desecados, los tomates en frescos, el jugo de naranja, los lácteos, el azúcar, la miel, la harina y las hortalizas, entre otras), bajo el argumento que en los países de América Latina existe competencia desleal por falta de regulación de los estándares laborales, sanitarios, medioambientales y de salud.

¹¹⁶ Punto dieciocho de la Declaración Ministerial.

Otros temas relevantes tienen que ver con las cláusulas laborales y medioambientales, ambos temas muy controvertidos en ocasión de la anterior Reunión Ministerial de Buenos Aires -en la que EE.UU., Canadá y Chile lideraron la posición más proclive a establecer una relación entre estos temas y el comercio hemisférico-. Con relación al primero, se reitera la necesidad de asegurar la "observancia y promoción de las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas", aceptando que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el organismo competente para el tratamiento de estos temas. En cuanto al tema ambiental, se reafirma el objetivo general de apoyo mutuo de las políticas ambientales y de liberalización comercial, y se deja expresado el rechazo al "uso de normas medioambientales y laborales con fines proteccionistas", reiterándose la declaración de que "muchos Ministros"¹¹⁷ reconocieron que las cuestiones medioambientales y laborales no deberían ser invocadas como condicionamientos ni sometidas a disciplinas cuyo incumplimiento esté sujeto a restricciones o sanciones comerciales".

Otras cuestiones de trascendencia se centraron en la cuestión de los subsidios agrícolas y en las modalidades de negociación a partir de la presentación de las listas de oferta de los países. En cuanto al primer punto, los debates previos a la Reunión Ministerial giraban en torno a la controversia planteada entre dos posiciones divergentes: por una parte la de EE.UU., que postulaba subdividir el tratamiento de la negociación agrícola en dos frentes, el hemisférico y el de la OMC; y, por la otra, la posición del MERCOSUR, que se mantenía firme en mantener dentro de la agenda hemisférica el compromiso de negociación del desmantelamiento de los subsidios a las exportaciones agrícolas y medidas de efecto equivalente. Finalmente, la cuestión quedó resuelta a favor de la postura del MERCOSUR, desde que en el documento se expresa el reconocimiento de que "en un mercado global, debemos tener resultados significativos en las negociaciones sobre agricultura, tanto en el ALCA como en la OMC".

En relación a las modalidades se ratificó finalmente el criterio del arancel de Nación Más Favorecida (NMF efectivo) como el arancel base para la formulación de las ofertas de desgravación. El punto es particularmente importante ya que en las semanas previas a la Reunión de Quito se había reabierto el debate sobre la posibilidad de adoptar el arancel consolidado ante la OMC, bajo la forma de una concesión a las economías pequeñas.

E. MERCOSUR-UE: ¿Avances o "fuga hacia adelante"?

Desde su lanzamiento a mediados de 1999, las negociaciones comerciales entre ambos bloques se desarrollan en el ámbito del Comité de Negociaciones Birregionales (CNB). Los trabajos se han venido llevando a cabo desde entonces en tres grupos de trabajo que comprenden: el GT1 (aranceles y temas no arancelarios; agricultura; normas técnicas; reglas de origen, asuntos aduaneros, instrumentos de defensa comercial); el GT2 (Servicios, Propiedad Intelectual e Inversiones y Movimientos de Capital) y el GT3 (Compras gubernamentales, Política de competencia y Solución de controversias). El mencionado CNB se ha reunido hasta el momento en ocho oportunidades: la primera de ellas en abril de 2000 y la última en Brasilia, en noviembre de 2002.

La reunión del CNB realizada en Montevideo en julio de 2001¹¹⁸ marcó un giro importante con relación a las conversaciones que habían venido teniendo lugar hasta ese entonces. Así, mientras que por un lado se avanzaba en la elaboración de borradores de textos de acuerdo en varios de los capítulos de la agenda, la

¹¹⁷ La invocación a "muchos Ministros" en lugar de "los Ministros" deja entrever con claridad la no existencia de consenso en relación a este tema, particularmente de parte de EE.UU. y Canadá.

¹¹⁸ Es importante tener en cuenta que este encuentro tenía lugar sólo un par de meses después de que la Cumbre Hemisférica realizada en Quebec reafirmara los calendarios oportunamente propuestos para la negociación del ALCA, y que el Presidente Bush retomara su ofensiva política interna para obtener la autorización parlamentaria para negociar acuerdos comerciales con terceros países o bloques. En este escenario, no resultaba casual que la UE tratara de dar nuevo impulso tanto a la negociación con el MERCOSUR, como a la que en paralelo se mantenía -y se conseguiría completar- con Chile.

UE presentaba formalmente su oferta arancelaria para la liberalización del comercio de bienes, servicios y compras gubernamentales. Adicionalmente a ello se acordaba como criterio general incluir todo el universo arancelario en la negociación, tomando un arancel de referencia como base para la negociación de la desgravación y un "arancel base" para aplicar los porcentuales de desgravación cuando ésta se inicie en forma efectiva.

No obstante ello, subsistían serias diferencias en torno a cuestiones clave de la negociación. Mientras la posición del MERCOSUR era que la desgravación debe tomar como referencia la tarifa *ad valorem* equivalente -cualquiera sea la forma que asuma en cada una de las estructuras el gravamen arancelario-, para la UE sólo se deberán tomar las tasas *ad valorem*, a menos que se especifique lo contrario. De igual modo, en las condiciones de la oferta formuladas por la UE se menciona que los porcentajes de desgravación se referirán a los aranceles nominales que se tomen como referencia, "excepto que se contravengan los precios de entrada, en cuyo caso se aplicarán los derechos específicos vigentes para estas circunstancias".

Por su parte, y más allá de estos contrapuntos, luego de superar algunas dificultades a nivel interno,¹¹⁹ el MERCOSUR presentó su oferta en ocasión del siguiente CNB, realizado en Bruselas en octubre de 2001.¹²⁰

La presentación de las ofertas iniciales

(i) La oferta comunitaria en materia de bienes

La oferta europea propone la liberalización de "lo sustancial del comercio entre las partes" dentro de un período máximo de 10 años, condicionada a compromisos balanceados, acceso efectivo al mercado del MERCOSUR y a un acuerdo en *standstill* y *rollback* en materia arancelaria.^a

La propuesta consta de 4 categorías de desgravación arancelaria en forma lineal para 0, 4, 7, 10 años (A, B, C, D, y una quinta E, asignada a posiciones arancelarias para las cuales los plazos y modalidades de desgravación no han sido definidas aún). No es un tema menor el hecho que la desgravación propuesta abarque únicamente los aranceles *ad valorem*, excluyendo a los derechos específicos, estacionales y las barreras cuantitativas.^b

De acuerdo a los funcionarios de la Comisión, su oferta cubre "el 89% del universo arancelario" (9.166 posiciones, sobre un total de 10.273 posiciones que componen su nomenclatura oficial). Teniendo en cuenta que el promedio anual de las importaciones de la UE desde el MERCOSUR en el período 1998-2000 fue de casi US\$ 19.000 millones, la oferta europea cubre comercio por unos US\$ 11.000 millones, dejando de lado (por el momento) unos US\$ 8.000 millones (40% del comercio). No obstante ello, de los US\$ 8.000 millones no incluidos en la oferta, US\$ 6.000 millones, ya ingresan en la actualidad con arancel 0% y, parte del resto, otros US\$ 1.300 millones ingresan a través del sistema de cuotas.^{c/d}

¹¹⁹ Cabe señalar a este respecto que durante el proceso de consultas al sector privado realizado en Argentina en los meses previos a la presentación de la oferta del MERCOSUR en materia de bienes, la UIA remitía una nota al gobierno solicitando que "no acelere las negociaciones hasta que la situación económica del país garantice condiciones mínimas de subsistencia para la producción nacional y un marco de negocios acorde con los que gozan las empresas europeas..." y que "intentar hoy un tratado de libre comercio con la UE bajo un escenario económico adverso generará más destrucción de puestos de trabajo y la imposibilidad de que la industria pueda competir en un pie de igualdad con empresas europeas, que se apoyan en una red de subsidios y que además consiguen financiamiento a tasas de interés que no superan el 4% anual" (*La Prensa*, 07/08/01).

¹²⁰ A este respecto, sólo unos meses antes, a mediados de 2001 el CMC del MERCOSUR había recomendado al GMC -a través de su Dec. CMC 08/01 -Negociaciones con Terceros Países- "la aceleración de las negociaciones con la Unión Europea".

A su paso por Buenos Aires el Comisario Agrícola Comunitario Franz Fischler manifestaba en octubre de 2001 que "uno de los problemas más serios que encontramos es la falta de un interlocutor único" (*Clarín*, 20/10/01), ya que "la relación es uno a uno y no de uno a cuatro" (*Cronista*, 16/10/01). De todos modos y en relación al recurrente reclamo del MERCOSUR en relación a los subsidios y medidas de apoyo interno a la agricultura europea, el funcionario comunitario señalaba que "hay ciertas reglas para las negociaciones de libre comercio (...) pero debemos evitar el debate sobre como nosotros manejamos nuestras políticas agrícolas y el MERCOSUR las suyas". Y que en relación a la oferta realizada por la UE unos meses antes "la eliminación del 90% de las tarifas agrícolas es el punto de partida de la negociación" (*Cronista*, 16/10/01).

(ii) La oferta del MERCOSUR en materia de bienes

La propuesta del MERCOSUR parte de una preferencia básica inicial equivalente a la diferencia entre los aranceles consolidados en la OMC y el AEC para todos aquellos productos cuyo AEC sea inferior a dicho arancel consolidado. Este conjunto abarca unas 8.800 posiciones.

La propuesta del MERCOSUR abarca a prácticamente el 40% de las posiciones que integran el universo arancelario, distribuidas en 5 listas (de la A a la E) con un plazo no mayor a 10 años. Dichas posiciones representan un 32% del promedio de importaciones provenientes de la UE (unos US\$ 7.300 millones).

Los productos incluidos en la Categoría A tienen una propuesta de desgravación total inmediata, y representan importaciones desde la UE por US\$ 1.900 millones (8,5%). Los productos incluidos en la Categoría B tienen una propuesta de desgravación en un plazo de 8 años y representan importaciones por US\$ 1.100 millones (4,9%). Los productos de las Categorías C, D y E tendrán una desgravación total en 10 años, con diferentes ritmos de otorgamiento de las preferencias. Estas Categorías abarcan importaciones por un valor de US\$ 4.300 millones (19%).

A nivel sectorial, la mayor parte de la oferta del MERCOSUR beneficia a sectores industriales que ya cuentan con importantes corrientes de comercio hacia la subregión. Entre estos se destacan las máquinas y materiales eléctricos, productos químicos y farmacéuticos, tractores, aeronaves y barcos e instrumental y aparatos ópticos. En el sector agrícola, el MERCOSUR ha ofrecido liberalizar un 40% del comercio actual, solicitando a este respecto la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas hacia la subregión y la neutralización de los efectos distorsivos de las ayudas internas europeas.

Los períodos de gracia que se consignan para el inicio efectivo de la desgravación arancelaria de las categorías B, C, D y E, procuran hacer efectivo el trato especial y diferenciado, en función del diferente grado de desarrollo de ambos bloques. El comercio no incluido en la propuesta conformada por las listas A a E abarca otro conjunto de productos sujetos a negociación pero cuya inclusión en las distintas categorías del proceso de desgravación "será examinada y decidida en función del avance de las negociaciones". En ese sentido, el MERCOSUR no ha incluido en su oferta importaciones del MERCOSUR desde la UE por un valor de US\$ 15.200 millones (67,8%, unas 5.700 posiciones).

Este universo se denomina en la jerga del MERCOSUR "productos que están incluidos en la oferta para los que no se propone un cronograma de desgravación". A este respecto, Paraguay y Uruguay condicionaron su consenso a la presentación de la oferta MERCOSUR inicial a la realización de un trabajo con miras a la inclusión de dichos productos en el cronograma de desgravación, ya que aspiran lógicamente a una liberalización rápida de un universo considerable de productos no ofertados hasta el momento.

Dado que en su momento fue Argentina el país del MERCOSUR más reacio a ofrecer la apertura de su mercado, los restantes socios del bloque manifestaron públicamente su deseo que en la etapa siguiente Argentina realice un importante esfuerzo por mejorar la oferta del MERCOSUR.

(iii) Las ofertas en materia de servicios, solución de controversias y compras gubernamentales

Ambas partes coincidieron en que el Capítulo sobre servicios deberá estar basado en los principios del GATs (trato nacional, acceso a mercados, cuatro modos de prestación, transparencia, reconocimiento mutuo, reglamentación doméstica). De todos modos, el alcance de los compromisos de liberalización sólo se conocerá cuando se inicie la discusión de las modalidades y la metodología de la liberalización, y posteriormente, cuando se negocien las listas de compromisos específicos.

En lo que respecta a compras, el principio básico que sostuvieron ambos bloques fue el de conceder trato nacional a empresas de ambos bloques que puedan participar de licitaciones y las reglas generales que deben regir los procesos de licitación para garantizar la observancia de este principio. De manera similar a los servicios, el alcance real de los compromisos sólo se conocerá cuando se negocien las listas de entidades, de bienes, de servicios y de obras públicas que estarán cubiertos por las disciplinas del capítulo.

^a Esto significa que ninguna parte pueda incrementar sus aranceles para mejorar su posición negociadora y que de hacerlo deberá notificar y justificar la modificación ante la otra parte. Y que cualquier incremento de los aranceles se retrotraerá al nivel más bajo desde que se aplicó el incremento, al menos hasta la puesta en vigencia del acuerdo.

^b A este respecto, la posición del MERCOSUR es que el desmantelamiento de las barreras no arancelarias sea un requisito para la desgravación arancelaria. Para la UE, en cambio, no se plantea ningún condicionamiento entre uno y otro instrumento comercial.

^c Para el caso de los vinos, la propuesta europea tiene un capítulo específico en el que se establece que los aranceles serán gradualmente eliminados en el marco de un acuerdo específico que incluya la protección recíproca y exclusiva de las indicaciones geográficas, la protección de las expresiones tradicionales y una lista positiva de prácticas enológicas.

^d Cabe entonces remarcar que si en la oferta de la UE se excluyen las posiciones consolidadas en 0% -que ya están libres de aranceles para todos los miembros de la OMC- la liberalización "adicional" que se estaría ofreciendo al MERCOSUR sería de sólo un 33%. En cambio, como el MERCOSUR no tiene posiciones consolidadas en 0% y la mayor parte de las mismas se han consolidado a niveles del 35%, este bloque ofrece una concesión a la UE por cada una de las posiciones ofertadas que no ha sido efectuada a otro miembro de la OMC.

En cuanto a las condicionalidades generales a las que está sujeta la propuesta del MERCOSUR -enmarcada bajo el criterio de *single undertaking*-, los planteos efectuados por el bloque son los siguientes:

- la liberalización debe partir de un criterio de trato especial y diferenciado para los países del MERCOSUR;
- la desgravación deberá incluir a los aranceles *ad-valorem*, específicos o mixtos, así como cualquier otro gravamen de efecto equivalente;
- se deberán implementar mecanismos de protección arancelaria "necesaria para el mantenimiento de las industrias nacientes en el MERCOSUR";
- se deberá dar seguridad de acceso efectivo de los productos del MERCOSUR al mercado europeo, inmediato para los productos de desgravación total en el primer año y con cupos crecientes durante el período de transición para los productos con cronogramas progresivos de desgravación;

- el compromiso europeo de eliminar el régimen de precios de entrada para los productos del MERCOSUR;
- la reducción de los denominados "picos" arancelarios al nivel promedio equivalente *ad valorem* con relación al arancel base;
- la aceleración de las negociaciones de acuerdos bilaterales de equivalencia sobre medidas sanitarias y fitosanitarias y pronto establecimiento de un sistema de reconocimiento mutuo de la certificación de productos;
- la compensación de los efectos distorsivos de las medidas de ayuda interna en el comercio birregional. No aplicación de subsidios a las exportaciones o medidas de efecto equivalente. Las medidas y prácticas de efecto equivalente, tales como las ayudas alimentarias o los sistemas de apoyo interno a productores -podrán ser tratadas en una etapa posterior de la negociación-; y
- el diseño de un mecanismo de salvaguardias bilaterales aplicables al comercio preferencial, exceptuando la aplicación de la salvaguardia agrícola especial.

Completado así el proceso de presentación de las respectivas ofertas, se abrió a partir de allí la etapa de negociaciones propiamente dicha, en la cual los bloques se comprometieron a redefinir sus productos sensibles (o lo que es lo mismo, mejorar sus ofertas iniciales). Mientras que por obvias razones de oportunidad política Argentina manifestó a fines de enero de 2002 que no estaría en condiciones de mejorar su oferta arancelaria al menos durante el primer semestre de 2002, a fines de febrero de ese año se realizó en Buenos Aires una Reunión Técnica a efectos de analizar y clarificar aspectos de las ofertas y comenzar trabajos a efectos de avanzar más o menos rápidamente en la implementación de un paquete de medidas en materia de Facilitación de Negocios.

En la misma, y como era de esperarse, los funcionarios comunitarios manifestaron que las condicionalidades indicadas en la oferta del MERCOSUR constituyen temáticas que en su mayoría deben ser resueltas en el ámbito de la OMC. Sin embargo, con respecto a los subsidios a las exportaciones expresaron su disposición a realizar un análisis económico que permita soluciones satisfactorias para ambas partes.

Paralelamente, los trabajos sobre facilitación de negocios giraron en torno a una propuesta del MERCOSUR, que incluyó cuestiones aduaneras, sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas y comercio electrónico, temas que habían sido sugeridos por el Foro Empresarial MERCOSUR-UE (*MERCOSUR-Europe Business Forum* - MEBF) realizado unos meses antes en Buenos Aires -diciembre de 2001- y que serían nuevamente explicitados en la siguiente reunión de dicho órgano (Madrid, mayo de 2002).

En este marco, y luego de que en el mes de abril se realizara en Buenos Aires la VII Reunión del Comité de Negociaciones Birregionales, se alcanzaron algunos avances en la definición de las medidas de facilitación de negocios que se buscarían implementar, utilizándose para ello la experiencia acumulada en años recientes por los países del MERCOSUR en el ámbito del ALCA.¹²¹

Posteriormente, en el mes de mayo de 2002 se llevaba a cabo en Madrid la II Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado MERCOSUR-UE.¹²² En la misma, y más allá de que para la parte Argentina las expectativas

¹²¹ A efectos de imprimirle mayor dinamismo al proceso negociador, el MERCOSUR propuso en este encuentro seguir avanzando únicamente en disciplinas comerciales. La UE rechazó la idea, aduciendo que por aquellos meses buena parte del funcionamiento comunitario estaba abocado al cierre de la negociación con Chile.

¹²² Cabe señalar a este respecto que si bien en varias ocasiones del pasado se mencionó al año 2005 como fecha para la puesta en marcha del acuerdo (en paralelo con el ALCA), dicho compromiso nunca quedó explicitado en texto oficial alguno.

en torno de este encuentro estaban mucho más orientadas al objetivo de obtener apoyo político en sus tratativas con los organismos financieros internacionales que en la negociación comercial con la UE en sí misma, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince y los cuatro Presidentes del MERCOSUR reafirmaron su compromiso con la negociación comercial, lo que se reflejó en el contenido de los dos documentos consensuados en el cónclave: el Comunicado Conjunto y el de medidas de Facilitación de Negocios.

De todos modos, no es un hecho menor que -más allá de la presión del MERCOSUR- en el Comunicado no existieran precisiones acerca de la existencia de plazo alguno para la conclusión de las negociaciones.^{123/124} A este respecto, el Presidente Aznar manifestaba a la agencia EFE que "lo más relevante es que se haya decidido que (las negociaciones) se reanuden y no la fecha en la que pueden terminar, aunque esperamos que sean lo más rápidas posibles" (*La Prensa*, 20/05/02).

En cualquier caso, se convocó a una nueva reunión de rango Ministerial con el objetivo de "impulsar las negociaciones económico-comerciales" para avanzar "rápidamente y concluir lo antes posible" los temas pendientes. Pero, en definitiva, si bien se suscribieron los acuerdos sobre medidas de facilitación de negocios, sobre defensa de la democracia y cooperación en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, y sobre cooperación en materias aduaneras, agrícolas y medidas sanitarias y fitosanitarias, la sustancia de la agenda comercial quedó diferida para una próxima reunión, que sería celebrada en Rio de Janeiro en julio siguiente.

La Declaración también hace una explícita referencia a las disparidades socioeconómicas de ambas regiones, lo cual adquiere relevancia en el sentido que abre el camino para la inclusión del trato especial y diferenciado en la negociación futura. Por otra parte, se lograban avances en dos aspectos importantes: las negociaciones en materia de Vinos y Bebidas espirituosas -de interés de la UE- y la negociación sobre los Acuerdos en materia Sanitaria y Fitosanitaria -de interés del MERCOSUR-. Paralelamente a ello, se acordaron treinta y siete Medidas de Facilitación de Negocios, que comprenden las áreas de Aduanas, Normas Técnicas, Comercio Electrónico y temas Sanitarios y Fitosanitarios.

En este marco y de acuerdo a lo previsto, dos meses más tarde los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio del MERCOSUR y los Comisarios de Relaciones Exteriores y de Comercio de la Comisión Europea, Christopher Patten y Pascal Lamy acordaban en Rio de Janeiro un Programa de Trabajo tendiente a intensificar y acelerar el ritmo de las negociaciones entre ambos bloques.

En este sentido, se convino en finalizar a la brevedad (primer trimestre de 2003) la negociación de los métodos y modalidades para el acceso al mercado de bienes, incluyendo los productos agrícolas y la definición de los métodos y modalidades para la negociación de servicios -tarea que ya se completó a fines de 2002-, así como también la implementación -a partir de un proceso que se iniciará en el primer semestre de 2003- del Plan de Medidas de Facilitación de Negocios acordado en la Cumbre de Madrid de mayo de 2002.

Paralelamente a ello se efectuó un reconocimiento formal a las asimetrías en el desarrollo de ambas regiones mediante la inclusión del trato especial y diferenciado a favor del MERCOSUR, se acordó facilitar la participación de la sociedad civil a través del encuentro del Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR y el Comité Económico y Social de la UE (cuyo primer encuentro se realizará en abril de

¹²³ La Declaración de la Cumbre sólo habla de "concluir las negociaciones lo antes posible".

¹²⁴ No obstante ello, una semana después de la Cumbre el propio Comisario Europeo, Pascal Lamy, manifestaba a la prensa que "si bien no existen plazos determinados para concluir las negociaciones, la fecha de 2004, citada en algunos documentos previos, debería ser accesible".

2003 en Bruselas). También se acordó que en febrero de 2003 las partes intercambien nuevas listas de ofertas en materia de bienes ¹²⁵ -"compatibles con la OMC"-¹²⁶ y que en el segundo semestre de 2003 - luego del IX CNB a realizarse a fines de marzo en Bruselas- se celebre una nueva Cumbre de rango Ministerial, que evaluará la marcha del proceso y definirá las pautas para la etapa final de las negociaciones.

En esta misma línea, en la Reunión del GMC del MERCOSUR de principios de diciembre de 2002 se acordaba que los cuatro países envíen sus nuevas ofertas de acceso a mercados de bienes a la Presidencia brasileña antes de mediados de diciembre de 2002, a efectos de que ésta proceda a consolidarlas antes del 6 de enero de 2003 y las gire a la Presidencia paraguaya.¹²⁷ De acuerdo a este cronograma, tales listados serían analizados en una reunión intrabloque a realizarse a fines de enero, para ser formalmente enviados a la Comisión Europea antes del 28 de febrero de 2003. Luego de ello se ha previsto la realización de una nueva reunión intra-MERCOSUR en el mes de marzo a efectos de analizar la nueva oferta europea.¹²⁸

De cara a los futuros pasos de la negociación y de acuerdo a lo convenido en el marco del CNB de Rio, del 15 de abril al 15 de mayo de 2003 se abrirá un período para la presentación de solicitudes de mejoramiento de las ofertas en bienes, la definición de métodos y modalidades para las negociaciones sobre compras gubernamentales e inversiones, las discusiones iniciales sobre reglas de origen, propuestas de un marco de Acuerdo SPS y sobre vinos y bebidas espirituosas.

F. Entre los avances y las controversias: El ACE 35 entre MERCOSUR-Chile

Hasta el año 2000 los conflictos y diferendos comerciales entre las dos partes habían sido canalizados a través de la Comisión Administradora del ACE 35, pero durante 2001 y en el marco de una agenda bilateral -entre Argentina y Chile- crecientemente conflictiva (acceso al mercado chileno de aceites y harinas, elevación de aranceles para bienes de consumo al 35% e introducción del factor de empalme, imposición de salvaguardias por tres años para las importaciones chilenas de duraznos en conserva ¹²⁹ e introducción de restricciones sanitarias para la entrada de carnes blancas por parte de Argentina, etc.), ambos países recurrieron frecuentemente a instancias bilaterales para el abordaje de temas puntuales y al intercambio de notas entre las respectivas Cancillerías y Embajadas.

¹²⁵ Cabe señalar a este respecto que a diferencia del criterio oportunamente acordado en el marco del ALCA, el MERCOSUR negocia en base a su AEC de acuerdo con la Dec. 22/94 y todas las modificaciones que se introduzcan hasta la fecha en que se inicien las negociaciones tarifarias definitivas.

¹²⁶ La UE ha argumentado que mientras que la oferta arancelaria del MERCOSUR abarca sólo un tercio del comercio bilateral, su propuesta de desgravación arancelaria satisface los requerimientos del Artículo XXIV de la OMC para las zonas de libre comercio en cuanto a la cobertura de "lo sustancial del comercio". Por su parte, los países del MERCOSUR han argumentado que si se eliminan de la oferta europea los productos que ya tienen 0% de arancel consolidado ante la OMC y/o los que están en proceso de *phasing-out* hacia el cero, la UE tampoco satisfaría dicho requerimiento, el que sólo alcanzaría al 60% del comercio. Con relación a este tema, el GMC de diciembre de 2002 acordaba que los países solicitarían en forma urgente a sus respectivas Misiones en Bruselas un estudio técnico sobre los términos del Artículo XXIV del GATT, en lo que hace a la interpretación de la expresión "*substantially all trade*".

¹²⁷ Es oportuno señalar a este respecto que en el encuentro mantenido por los Presidentes Duhalde y Lula da Silva en Brasilia a mediados de enero de 2003, la parte brasileña hizo saber su pretensión por demorar la presentación de las ofertas ante la UE -tal como se había planteado en la semana anterior para el caso del ALCA- a efectos de que las nuevas autoridades pudieran efectuar un análisis más detallado acerca de los trabajos desarrollados por la anterior administración a ese respecto. En paralelo a ello, el flamante Canciller brasileño, Celso Amorim declaraba que (en comparación al ALCA) "las posibilidades de acelerar las negociaciones con la UE son aún más problemáticas", debido a la existencia -en este caso- del problema del comercio agrícola (*O Estado de São Paulo*, 10/01/03).

¹²⁸ De todos modos, no está aún claro si la Comisión Europea hará entrega de una nueva oferta, o bien mantendrá su anterior argumento de que como su oferta inicial cumple con los requisitos de la OMC para acuerdos comerciales, es sólo el MERCOSUR quien debe mejorar su oferta inicial.

¹²⁹ Tema por el cual Chile presentó formalmente una denuncia ante la OMC en el mes de diciembre de 2001, con la UE, Paraguay y EE.UU. como terceras partes.

La controversia entre Argentina y Chile por el sistema de bandas de precios para productos agrícolas

Luego de varias infructuosas reclamaciones bilaterales, en marzo de 2001 Argentina ^a presentó una reclamación formal ante la OMC por la aplicación por parte de Chile (desde 1999) de un sistema de bandas de precios -aranceles variables- y medidas de salvaguardias especiales ^b para aceites vegetales, trigo y harina de trigo (que de acuerdo a los negociadores argentinos, en muchos casos implican aranceles del orden del 80% o 100% *ad valorem* para dichos productos).

En el mes de noviembre de ese año ambas partes presentaron sus contra-réplicas y respondieron a las preguntas del panel, cuyo dictamen final fue dado a conocer en mayo de 2002, siendo este favorable a Argentina ^c en la casi totalidad de los puntos planteados. No obstante ello, la parte chilena presentó una nueva apelación ante el organismo correspondiente (argumentando sobre la base de cuestiones de derecho la compatibilidad de ese mecanismo con sus compromisos oportunamente asumidos ante dicha organización), hecho que generó numerosas críticas y reclamos por parte de diferentes entidades privadas de Argentina, las que denunciaron un perjuicio del orden de los US\$ 120 millones al año.

A fines de septiembre de 2002 el órgano de apelación de la OMC volvió a expedirse en favor de la posición de Argentina, determinando al mismo tiempo que Chile no podrá volver a apelar y que deberá reemplazar su sistema de bandas de precios por otro régimen de importación compatible con las normas vigentes en el acuerdo sobre Agricultura de la OMC.

En este sentido, y dada la muy elevada sensibilidad política y comercial que el tema revestía en el mes de noviembre de 2002 para la parte chilena ^d (especialmente en el marco de la etapa final de sus negociaciones bilaterales con EE.UU., país que también invocaba el mencionado panel de la OMC a los efectos de lograr mejoras en sus condiciones de acceso al mercado chileno de productos de agricultura templada) durante ese mes y diciembre de 2002 -dentro del plazo de 45 días que establece la OMC para la celebración de un acuerdo de implementación entre las partes, antes de avanzar hacia el sistema de arbitraje- se realizaron diferentes reuniones de trabajo entre funcionarios de ambas Cancillerías a efectos de encontrar una solución o "mecanismo de ajuste" satisfactorio para todas las partes involucradas en el problema.

Ante la falta de acuerdo entre las partes respecto de la implementación efectiva del fallo, a principios de diciembre de 2002 Chile solicitó al Órgano de Solución de Disputas de la OMC el establecimiento de un arbitraje para la fijación del "plazo prudencial" para que ese país efectivice las recomendaciones del organismo. Dicho árbitro fue designado por la OMC a mediados de diciembre, comprometiéndose a emitir su veredicto antes de los 90 días.

^a Con la participación de Australia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, EE.UU., Guatemala, Honduras, Japón, Nicaragua, Paraguay, la UE y Venezuela como terceras partes.

^b Dichas restricciones consisten en gravar con derechos variables, en adición al arancel general, a las importaciones de aceites, trigo y harina de trigo, a través del denominado Sistema de Bandas de Precios. Ello resulta en la aplicación de niveles arancelarios efectivos varias veces superiores al nivel máximo permitido por la OMC.

^c Cabe señalar que sería este el primer diferendo formal (panel) en el que Argentina saldría victoriosa en el ámbito de la OMC.

^d A este respecto, la Cancillería de ese país emitía a fines de noviembre de 2002 un comunicado oficial -con la firma del Director General de Relaciones Económicas Internacionales, Osvaldo Rosales- titulado "Chile no se ha comprometido a eliminar bandas de precios tras el fallo de la OMC".

En cualquier caso, hacia enero de 2002 la mayor parte de las preferencias arancelarias establecidas en el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre Chile y el MERCOSUR (ACE 35) alcanzaron el nivel del 85%, habiéndose previsto arribar al 100% durante el año 2004 -con la excepción de los productos incluidos en la lista de sensibles, cuya liberalización recién entrará en vigencia en 2014 de acuerdo a lo oportunamente establecido en el acuerdo de asociación de Chile al MERCOSUR-.

Así fue que luego de cierto período signado por el "efecto desánimo" generado por la frustrada gestión realizada en ciertos niveles diplomáticos y políticos tendiente a lograr la adhesión plena de Chile al MERCOSUR durante el año 2000, durante 2002 se registraron algunos avances significativos en el seno del ACE 35, tanto en materia de incorporación de nuevos productos¹³⁰ al mecanismo de profundización de preferencias bilaterales (agosto y noviembre de 2002) como en relación a la incorporación del sector automotor (incluyendo autopartes) a los acuerdos.

A tal efecto, en septiembre de 2002 Argentina y Chile acordaron una preferencia del 100% para el comercio bilateral de vehículos, camiones y ómnibus, dentro de un cupo inicial -para el caso del comercio con Argentina- de 27.000 vehículos, 300 camiones y 400 ómnibus otorgado por Chile (que se va incrementando anualmente hasta los 36.000 vehículos, 500 camiones y 400 ómnibus en 2005) y de 9.000 vehículos, 300 camiones y 400 ómnibus por Argentina (que llega a 12.000 vehículos, 500 camiones y 400 ómnibus en 2005). En todos los casos, se prevé el libre comercio sectorial para 2006. Para el caso de las autopartes incluidas en el listado anexo al acuerdo se estableció una preferencia del orden del 100% del arancel NMF vigente para ambos países, de acuerdo al cronograma de desgravación estipulado.

En ese escenario, en ocasión de la última reunión del año 2002 de la Comisión Administradora realizada en Montevideo en el mes de noviembre la parte chilena manifestó interés por la apertura del sector servicios, al tiempo que Argentina planteó la necesidad de avanzar en el perfeccionamiento de las disciplinas sobre acceso a mercados, normas técnicas y estándares sanitarios.

G. Buscando nuevos horizontes comerciales (I): La reactivación de las tratativas entre el MERCOSUR y México

La primera versión del Acuerdo bilateral de complementación económica ACE 6 entre Argentina y México se firmó en 1986, en el marco de la ALADI. Desde entonces, las partes realizaron diferente tipo de esfuerzos y encuentros tendientes a acrecentar y diversificar las corrientes bilaterales de comercio involucradas en dicho instrumento. A la fecha se han firmado 14 protocolos adicionales del ACE 6, entre los que se destaca el Protocolo Adicional N° 11, por el cual México otorga a Argentina compensaciones comerciales por su ingreso al TLCAN, al amparo del Artículo 44 del Tratado de Montevideo.

Las negociaciones formales entre el MERCOSUR (como bloque) y México tuvieron su inicio a mediados de 1995, si bien se interrumpieron en diciembre de 1997 debido a la falta de acuerdo respecto de cómo enfocar la continuidad del proceso, y a que México pretendía negociar una zona de libre comercio, mientras que el MERCOSUR proponía firmar un acuerdo amplio de preferencias fijas que multilateralizara las preferencias oportunamente acordadas en los respectivos acuerdos bilaterales, sin perforar el AEC y sin avanzar sobre la normativa OMC.¹³¹

En este marco, y ante la imposibilidad de conciliar posiciones entre las partes, los socios del MERCOSUR decidieron darse la libertad de resolver la prórroga de sus respectivos convenios bilaterales de acuerdo a

¹³⁰ Entre ellos, químicos, petroquímicos y productos farmacéuticos.

¹³¹ Cabe señalar entre las principales resistencias de aquel entonces la negativa brasileña para incluir productos de informática y telecomunicaciones, así como las objeciones de México para negociar la apertura de su sector agropecuario.

sus propios criterios, en función de lo cual Argentina, Paraguay y Uruguay prorrogaron los suyos en 1997, al tiempo que Brasil dejó caer su acuerdo bilateral sin que el mismo fuera renovado (el cual quedó luego limitado a un cupo para el intercambio de automotores).

En junio de 2000, la Dec. CMC 32/00 habilitó a los países socios del MERCOSUR a firmar nuevos acuerdos bilaterales preferenciales -o profundizar los ya existentes- en el marco de la ALADI hasta el 30 de junio de 2001, "a los efectos de regular las relaciones comerciales preferenciales con ese país". A tal efecto, se otorgaba mandato al GMC para iniciar negociaciones con vistas a la firma de un acuerdo para la creación de una zona de libre comercio con México.

Entre fines de 2000 y 2001 se realizaron rondas negociadoras tendientes a completar la renegociación del acuerdo bilateral entre Argentina y México. La agenda de los encuentros mantenidos entre ambos países en este período incluyó la ampliación de la cobertura preferencial del ACE 6 y la modificación de aspectos normativos vinculados a disciplinas comerciales. En ese contexto, en marzo de 2001 se acordó la incorporación de tres nuevos Protocolos al ACE 6.

Caben destacarse entre ellos, la ampliación de las preferencias arancelarias para sectores como química y petroquímica, herramientas y aparatos de medición, un capítulo sobre reglamentos técnicos, otro sobre disciplinas sanitarias y fitosanitarias y un nuevo régimen de solución de controversias.

Por su parte, el Protocolo Adicional N° 14 estableció un acuerdo especial bilateral para el sector automotor, que tendrá efecto hasta que entre en vigencia un entendimiento a nivel MERCOSUR-México para todo el sector. En este caso se contemplaba el otorgamiento recíproco de un cupo de 18.000 unidades anuales con un arancel preferencial del 8% -por dos años- que entró en vigencia desde el segundo semestre de 2001.

Dado que el marco bilateral vigente preveía la posibilidad de que cualquiera de las partes pudiera otorgar unilateralmente una cuota adicional al otro en caso que se hubiera completado el cupo original, en el mes de abril de 2002 y en el marco de una activa participación del sector privado de ambos países,¹³² México manifestó su disposición a ampliar el cupo anual vigente hasta las 50.000 unidades, como "gesto de solidaridad hacia Argentina". El mismo, que comenzaría a hacerse efectivo durante el segundo semestre de 2002 significó una importante contribución para la continuidad y el mantenimiento de las actividades de varias terminales en Argentina, seriamente afectadas por la fuerte caída en las ventas internas a lo largo de los últimos dos años.

En paralelo a ello, México y Uruguay también acordaron el intercambio -asimétrico- de 7.000 unidades con arancel cero en 2002, que se incrementarán hasta las 14.000 unidades en 2005, al tiempo que Brasil -que días antes había celebrado con el país miembro del TLCAN un acuerdo bilateral de alcance parcial, ACE 53-¹³³ acordó un cronograma de intercambios que va desde los 119.000 vehículos en el año inicial hasta los 174.300 en el año cuarto, para ingresar en un esquema de libre comercio a partir del quinto. También -y a diferencia de los acuerdos con Argentina y Uruguay- se establecen en este acuerdo cupos para el intercambio de vehículos utilitarios (que van de 21.000 unidades anuales al inicio a 35.700 en el cuarto año) y aranceles preferenciales decrecientes -sin cupo- para maquinaria agrícola, junto a preferencias especiales para el intercambio de un amplio universo de autopartes.

¹³² ADEFA de Argentina, ANFAVEA de Brasil y AMIA de México.

¹³³ En los días previos a la Cumbre de Buenos Aires el Presidente Fox firmó en Brasilia su acuerdo de complementación bilateral con Brasil, único socio del MERCOSUR que no tenía un acuerdo bilateral. Dicho acuerdo comprende concesiones recíprocas por producto y abarca alrededor de 800 ítem arancelarios, de los cuales el 50% tiene un 100% de preferencia arancelaria y el resto se escalona en niveles de entre 60% y 20%. En términos de sectores, un tercio de los productos pertenecen a la industria química y el resto se distribuye entre las industrias de maquinaria eléctrica, alimentación y bebidas, plásticos e instrumentos de óptica y fotografía.

En paralelo a ello y de acuerdo a lo establecido por el CMC a mediados de 2000 con relación al objetivo de transformar los acuerdos bilaterales de alcance parcial oportunamente celebrados con México por cada uno de los miembros del MERCOSUR, en un acuerdo de libre comercio bajo el formato "4 + 1", durante la visita del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox el 4 y 5 de julio de 2002 a Argentina se suscribió finalmente el Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR-México (ACE 54).

Este Instrumento suscrito por los Presidentes y Cancilleres de los cinco países se propone profundizar¹³⁴ la relación comercial entre las principales economías de América Latina, las que si históricamente no habían alcanzado niveles cuantitativamente relevantes de intercambio, se vieron aún más distanciadas a partir de la incorporación de México al TLCAN a mediados de la década pasada.^{135/136}

Dicho entendimiento, que tiene como objetivo explícito la conformación de una zona de libre comercio bilateral a partir de la convergencia de los avances en los acuerdos bilaterales que los países miembros del MERCOSUR mantienen o suscriban con ese país, incluye como anexos tanto los acuerdos celebrados o que se celebren entre México y los Estados Parte del MERCOSUR en el marco de la ALADI como los acuerdos celebrados para el sector automotor, los que constan de un capítulo específico en cada caso.

Asimismo, y con el objetivo de dar respuesta a diferente tipo de reclamaciones y controversias oportunamente efectuadas por empresarios argentinos pertenecientes a distintos sectores, se conformó el Consejo de Comercio e Inversiones Argentina-México, que establece mecanismos de articulación entre las áreas responsables de la promoción de exportaciones de ambos países, con el objeto de propiciar el incremento de los intercambios recíprocos. De igual modo, prevé la creación de grupos de trabajo o de expertos para tratar asuntos de interés común, con la finalidad de mantener un diálogo que permita encontrar soluciones tendientes a facilitar e incrementar las relaciones comerciales entre ambos países y eliminar restricciones de acceso a los respectivos mercados en sectores específicos.

Luego de ello, y con el objetivo de ampliar y diversificar su patrón de exportaciones e identificar nuevas oportunidades comerciales para las empresas de la región, los países del MERCOSUR decidieron iniciar conversaciones a nivel bilateral tendientes a abordar la negociación de productos, atendiendo a las particulares sensibilidades de cada uno de los socios. En tal sentido, el 4 y 5 de noviembre se iniciaron en Buenos Aires las reuniones técnicas para avanzar en la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio entre Argentina y México,¹³⁷ el cual -de tener éxito- se enmarcará dentro del Acuerdo Marco MERCOSUR-México.

Pocos días después se realizó un encuentro a nivel del MERCOSUR, a efectos de definir aspectos normativos del acuerdo, en la idea de que en el corto plazo sirva como factor de mayor transparencia y previsibilidad para las operaciones comerciales entre ambas regiones.

¹³⁴ Dicho acuerdo establece un cupo de 50.000 unidades anuales con arancel cero para el período 2002-2005, para arribar al libre comercio en 2006. Para los dos primeros años del acuerdo se establece dentro del cupo un segmento exclusivo de 5.000 unidades reservado para las empresas no establecidas en las dos partes, que desaparecerá a partir de 2004.

¹³⁵ Cabe destacar a este respecto que en su objetivo por diversificar sus corrientes comerciales respecto de EE.UU., México ha suscripto 32 Acuerdos de Libre Comercio en la década de 1990, incluyendo entre sus *partners* a la UE y Chile.

¹³⁶ Las exportaciones argentinas a México pasaron de un 2% del valor de las importaciones mexicanas en 1985, a aproximadamente un 0,2% en la actualidad, concentrándose, principalmente, en productos primarios y manufacturas de origen agropecuario (semillas oleaginosas y aceites de girasol) y, en menor medida, en algunos productos industriales negociados dentro del ACE 6.

¹³⁷ De acuerdo a lo manifestado por los negociadores argentinos, el objetivo inmediato de este país en dicha negociación es el de lograr un acceso inmediato, libre del pago de aranceles, para los productos que hayan generado comercio en los últimos años, e igualar -al menos- las condiciones arancelarias de que gozan actualmente los competidores internacionales en el mercado mexicano -tales los casos de países como Brasil, Colombia, Chile, Uruguay, entre otros- para productos relevantes en la oferta exportable argentina.

Así fue que en paralelo con la Misión Comercial argentina a México (integrada por unas 90 empresas nacionales), los días 10 y 11 de diciembre de 2002 se llevó a cabo una reunión bilateral para comenzar con el tratamiento del acceso al mercado y los aspectos normativos que contendrá un posible Acuerdo de Libre Comercio entre ambos países, que consolidará un marco de mayor transparencia para las operaciones comerciales bilaterales.

En lo que hace al formato, la propuesta mexicana presentada en este encuentro se orientaba a los asuntos relacionados con acceso a mercados divididos en dos capítulos: comercio de bienes en general y comercio de productos agropecuarios, donde Argentina planteó la conveniencia de unificarlos en uno solo, incluyendo en el capítulo de comercio de bienes los aspectos estrictamente relacionados con el comercio de bienes agropecuarios. México manifestó su disposición a evaluar la propuesta.

Por su parte, Argentina presentó un proyecto de Programa, conformado de la siguiente manera: desgravación inmediata; cronograma de desgravación a 5 (cinco) años, a 10 (diez) años y, para una lista reducida, a más de 10 (diez) años. Las "canastas" de ofertas que integrarían los distintos cronogramas serían:

- Desgravación inmediata: productos negociados en el ACE 6 Argentina-México, con preferencias iguales o superiores al 50% que hubieran generado comercio en un período de años previos a definir y productos nuevos de interés de las Partes.
- Cronograma de desgravación a 5 años: productos negociados en el ACE 6 Argentina-México, con preferencias menores al 50% que hubieran generado comercio en los últimos años, productos con más del 50% que no generaron comercio en los últimos años y los productos que gozan de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), que también hayan generado comercio.
- Cronograma de desgravación a 10 años: resto del universo arancelario, excepto los productos sensibles (que quedarían en principio en una suerte de "lista de espera").

La delegación mexicana manifestó en principio su conformidad con la propuesta, e indicó que la definición final al respecto tendría en cuenta el resultado de las consultas que se realicen con los representantes de su sector privado. Argentina manifestó la necesidad de establecer pautas para el tratamiento arancelario que recibirán los bienes importados temporalmente a efectos de su incorporación a procesos productivos que derivan en la reexportación de bienes. En este sentido, adelantó su posición de no privar de las preferencias arancelarias del acuerdo a los bienes que ingresen bajo este tipo de regímenes en la medida que cumplan con las condiciones de origen establecidas en el futuro Acuerdo.

La propuesta mexicana contemplaba también la eliminación de los derechos de exportación en el comercio recíproco, excepto para una lista de productos incluidos en un anexo. Argentina explicó su sistema, los motivos fiscales que lo fundamentan y el origen constitucional de los mismos. Asimismo, manifestó su interés en el sentido de que México puntualice y fundamente sus objeciones sobre el tema, a fin de demostrar la afectación de la operatoria en el comercio recíproco. Argentina propuso que los productos que utilicen para su elaboración el régimen de admisión temporaria gocen de las preferencias del acuerdo, siempre que cumplan con los requisitos de origen que finalmente se establezcan en el acuerdo, tema que a este respecto adquiere particular relevancia.

Con relación a origen y procedimientos aduaneros, en el proyecto del nuevo Acuerdo automotor MERCOSUR-México se acordó un texto sobre este tema (con un período de transición que culmina a mediados de 2011), estimándose que es una base importante para avanzar en esta etapa. La negociación más importante se dará al momento de definir las condiciones que deberán cumplir, para calificar origen, el universo de productos que incluirá el acuerdo.

En lo que hace al tema de *dumping* y salvaguardias, México presentó una propuesta que permitirá la adopción excepcional de salvaguardias preferenciales. En esta oportunidad, Argentina presentó comentarios a la propuesta de México, donde el punto de mayor divergencia son las compensaciones frente a la aplicación de una medida de salvaguardia. Respecto de los sistemas de solución de controversias, en marzo de 2001 se suscribió un texto sobre este tema, que aún no fue puesto en vigencia debido a que México no concluyó su internalización.

En los próximos meses y en el marco de la declarada intención argentina de realizar una "negociación intensiva" y en el menor tiempo posible, se prevé la realización de rondas de negociación con el Gobierno de México a efectos de explorar la posibilidad de alcanzar un Acuerdo Comercial que permita darle un renovado dinamismo al relacionamiento comercial entre ambas regiones.

De acuerdo a los calendarios convenidos, a principios de febrero de 2003 se realizará un nuevo encuentro de negociadores en Buenos Aires, luego de lo cual a fines de dicho mes se efectuará un intercambio de listas de ofertas, las que serán analizadas en una nueva reunión a realizarse a mediados de marzo en México. En este marco, se acordó que a mediados de abril de 2003 se realice en Buenos Aires una evaluación acerca del desarrollo y estado de las tratativas, a efectos de ratificar o rectificar los avances alcanzados y las perspectivas de cumplir con el objetivo de firmar un Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y México durante el segundo semestre de 2003.

H. Buscando nuevos horizontes comerciales (II): Las negociaciones entre el MERCOSUR y Sudáfrica

Por medio de la Dec. CMC 36/00 el Consejo de Ministros del MERCOSUR autorizó al GMC a iniciar negociaciones con Sudáfrica con vistas a la firma de un acuerdo para la creación de una zona de libre comercio entre ese país y el MERCOSUR. A tales efectos las partes firmaron en diciembre de 2000 en Florianópolis un Acuerdo Marco tendiente a "fortalecer las relaciones comerciales existentes entre las partes, promover el incremento del intercambio comercial y establecer las condiciones para la creación de un área de libre comercio entre las Partes".

Para ello se creó una Comisión Negociadora, que realizó su primera reunión en octubre de 2001 en Montevideo, cónclave en el cual se realizaron los intercambios iniciales de estadísticas de comercio y aranceles. En la misma, el MERCOSUR propuso establecer en una primera etapa acuerdos de preferencias fijas, a través de la definición de canastas de productos en los cuales otorgar beneficios arancelarios recíprocos, de conformidad con el Artículo 3 del Acuerdo Marco. Sudáfrica aceptó la propuesta como una base para explorar mecanismos tendientes a la expansión comercial, incluyendo la posibilidad de otorgarse reducciones arancelarias preferenciales recíprocas. A este respecto, las partes acordaron estudiar como tales mecanismos se aplicarían en el contexto de la OMC.

En relación con el formato OMC del posible acuerdo, la posición del MERCOSUR es la de invocar -al menos en una primera etapa- la Decisión sobre "Trato diferenciado y más favorable reciprocidad para países en desarrollo" (más conocida como Cláusula de Habilitación), que permite a los países otorgar trato más favorable a PEDs sin obligación de hacerla efectiva a los demás países contratantes y sin el requerimiento de que el acuerdo abarque a lo esencial de los intercambios ni que el arancel sea necesariamente cero.

De este modo, quedaría para una segunda etapa la profundización de la negociación hacia un acuerdo de libre comercio conforme el Artículo XXIV del GATT-OMC, el cual debería incluir no sólo un programa de liberalización comercial para todo el universo arancelario, sino también un cronograma para la eliminación de barreras cuantitativas, el perfeccionamiento del sistema de origen del acuerdo, normas sanitarias y técnicas, regímenes de salvaguardias y solución de controversias, etc.

Así, en octubre de 2001 se realizó en Montevideo una primera reunión técnica de la Comisión Negociadora del Acuerdo, en la que se precisaron los temas relevantes a ser tratados en el futuro, y se pasó revista a las posibilidades de interacción existentes, especialmente en el plano de la cooperación técnica y comercial y en cuanto a los criterios sobre los cuales deberían desarrollarse las reuniones siguientes. Luego de ello, cada una de las partes se comprometieron a remitir información sobre estadísticas de comercio de los últimos tres años, para culminar en el mes de febrero de 2002 con un documento que detalle los sectores y productos de interés para cada una de las partes.

Posteriormente, en agosto de 2002 (pese a que originalmente estaba prevista para marzo) se llevó a cabo en Brasilia la II Reunión de la Comisión Negociadora del Acuerdo Marco MERCOSUR-Sudáfrica. En la misma se intercambió información tanto acerca de la situación económica de los países miembros como de la marcha de los respectivos procesos de integración.

Sudáfrica manifestó especialmente que el proceso de integración del que participa con otros países de su región (*Southern African Customs Union - SACU*) se encuentra en un proceso de reestructuración general que esperan concluir para fines del presente año. Y que en ese sentido, los futuros encuentros con el MERCOSUR deberán incluir a los países miembros de SACU.

El MERCOSUR transmitió la conveniencia de analizar dicho tema en la siguiente reunión, habida cuenta de la necesidad de determinar la modalidad para el desarrollo de dicha negociación, ya que el Acuerdo Marco fue oportunamente suscripto con Sudáfrica y sin involucrar a los demás miembros de SACU. En este sentido, se acordó que en la próxima reunión de la Comisión Negociadora deberán ser invitados todos los miembros de SACU.

En lo que hace a las modalidades de las negociaciones, Sudáfrica aceptó la propuesta del MERCOSUR de negociar inicialmente un acuerdo de preferencias fijas para la primera etapa del Acuerdo, siendo éste uno de los puntos de consenso más importantes de la reunión. En igual sentido, el MERCOSUR presentó un Proyecto de Acuerdo y se comprometió a remitir antes de la reunión siguiente una propuesta con los capítulos correspondientes al régimen de origen, salvaguardias y sistema de solución de controversias.

Primera Misión Comercial Conjunta del MERCOSUR a Sudáfrica (24-28 junio 2002)

Entre los días 24 y 28 de junio de 2002 y como parte de las actividades oportunamente acordadas en el marco del Grupo Especializado de Promoción Comercial Conjunta del MERCOSUR se realizó la primer Misión Comercial Conjunta de los cuatro países del MERCOSUR. Integrada por unas noventa empresas (grandes, medianas y pequeñas) de los países miembros, visitaron la ciudad de Johannesburgo donde desarrollaron un intenso programa de actividades. Tanto la programación como la organización de la Misión fue responsabilidad de los Coordinadores Nacionales de Promoción Comercial Conjunta del MERCOSUR, y la Coordinación General estuvo a cargo de Argentina, dado el ejercicio de la Presidencia *Pro Tempore*. Los resultados fueron caracterizados por las partes como muy positivos, destacándose las oportunidades de negocios que se generaron a partir de los contactos y vinculaciones comerciales establecidas a partir de la misma.

En su afán por dar continuidad a los avances alcanzados, el MERCOSUR propuso efectuar el intercambio de listas de productos para fines del mes de septiembre de 2002 y realizar la siguiente reunión de la Comisión Negociadora a principios de noviembre de 2002. Ante ello, Sudáfrica manifestó que su propio

proceso de consultas a su sector privado y su esquema de decisiones políticas le llevarían por lo menos hasta fines de octubre, razón por la cual contrapropuso intercambiar listas en noviembre de 2002 pero celebrar la reunión de trabajo durante 2003.

El MERCOSUR insistió en la conveniencia de mantener el proceso en funcionamiento y efectuó una contrapropuesta -aceptada por Sudáfrica- para iniciar la consideración de las listas de productos y las propuestas relacionadas al texto del acuerdo de preferencias fijas, razón para la cual se programó una nueva reunión de trabajo (tercera) a realizarse en noviembre en Sudáfrica.

A este respecto, ambas partes acordaron intercambiar hacia fines de septiembre de 2002 la siguiente información:

- datos macroeconómicos y comerciales en cada país participante;
- estadísticas comerciales que cubran el período 1999-2001, por productos, países de origen y destino;
- legislación relevante sobre comercio exterior; y
- situación actual del AEC, incluyendo modificaciones y excepciones vigentes.

Por su parte Sudáfrica se comprometió a proveer información acerca de Nomenclatura propia de Tarifas Aduaneras, un listado detallado de tarifas vigentes (*ad valorem*, específicas, mixtas y demás derechos de importación) y un detalle acerca de los acuerdos comerciales firmados con terceros países.

Por su parte, el MERCOSUR solicitó información relativa al régimen sudafricano de importación, en particular la relacionada a los derechos específicos y al régimen de licencias de importación. Sudáfrica propuso conformar un grupo de trabajo para tratar este tema, sugerencia que no fue aceptada por el MERCOSUR, dado que se trataba simplemente de un proceso de intercambio de legislación. En paralelo a ello, Sudáfrica reclamó explícitamente la inclusión del tema de las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias, razón por la cual se resolvió prever la participación de técnicos de las áreas involucradas en el siguiente encuentro.

En la tercera reunión realizada en Pretoria a principios de diciembre de 2002 la Presidencia *Pro Tempore* brasileña presentó una propuesta sobre aspectos de política comercial, sanitaria y agrícola, formulándose asimismo pedidos de acceso preferencial para una lista de productos, entre los que se encuentran aceites vegetales, cereales, manufacturas de plástico, productos lácteos y autopartes. A tal efecto, las partes se comprometieron a analizar los respectivos documentos antes de la próxima reunión, la cual se prevé realizar durante el mes de marzo de 2003.

CAPITULO VI. LOS TEMAS DE LA INFRAESTRUCTURA Y LA INTEGRACION FISICA REGIONAL

La infraestructura económica regional comprende a las diferentes redes sobre las cuales se facilita el flujo de bienes y personas (red de transporte), de energía (red energética) y de información (red de telecomunicaciones) entre países miembros de un proceso de integración o simplemente entre países vecinos.

Puesto que las redes regionales proveen beneficios a todos los países interconectados, sus externalidades no pueden ser absorbidas sólo por una de las partes, representando un caso de bien público regional donde su correcta provisión no puede dejarse completamente librada al ámbito nacional. En consecuencia, un desarrollo más eficiente de la infraestructura regional puede ser alcanzado a partir de la cooperación en la planificación y coordinación de proyectos por parte de todas las naciones involucradas.

La armonización, la unión y el desarrollo de la infraestructura entre naciones vecinas, facilita las comunicaciones, la circulación física de bienes y personas, y alienta el desarrollo de las economías más periféricas, constituyéndose en un instrumento clave para consolidar la cohesión económica y social de una región.

En Europa, la importancia de la infraestructura regional fue reconocida en el propio Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de 1957, contemplando ya desde sus inicios la creación de redes transeuropeas de transporte, energía y telecomunicaciones. El desarrollo de estas redes se define, desde entonces, como una meta primordial para alcanzar el doble objetivo de funcionamiento armonioso del mercado interior y el apoyo al crecimiento del área.

En tal sentido, el Tratado promovía que las infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energía se conectaran entre sí de modo tal que todas las regiones, incluidas las insulares, aisladas y periféricas, pudieran beneficiarse de las ventajas que se derivan de la instauración de un espacio sin fronteras interiores.

La voluntad política de las autoridades europeas por impulsar y financiar proyectos para la creación de estas redes transeuropeas quedó consolidada en el Libro Blanco (1993), donde se señalan los beneficios de las mismas y su impacto sobre el crecimiento, la competitividad y la generación de empleo.

En el caso del MERCOSUR, por su parte, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) tiene su origen en la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur del año 2000. El plan de acción adoptado en dicho encuentro,¹³⁸ contiene propuestas y sugerencias para la ampliación y modernización de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones en un horizonte de diez años, a fin de hacer de la región un área más competitiva y desarrollar el espacio sudamericano.

En forma previa, las reformas estructurales (incluyendo la integración regional) implementadas en los países de la región durante los años noventa, han contribuido a importantes avances en el desarrollo de la infraestructura regional. La apertura de la economía a países vecinos y la mayor interdependencia resultante, ha incrementado la demanda por este bien público regional y ha mejorado simultáneamente la respuesta de los sectores público y privado.

Las reformas mencionadas incluyeron modificaciones en los modelos tradicionales de provisión de infraestructura y sus servicios -anteriormente caracterizados por una participación casi excluyente del

¹³⁸ El Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana fue elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), con la colaboración de otros organismos internacionales que operan en la región y de algunos países de América del Sur.

Estado-, dando lugar a un importante incremento del *share* del sector privado en la inversión y gestión en estas áreas.

Sin embargo, dada su naturaleza de bien público y las fallas de mercado que presenta el sector -tales como externalidades, economías de escala e indivisibilidades-, así como la existencia de iniciativas nacionales y/o regionales cuyos beneficios económicos y sociales no resultan lo suficientemente atractivos para los inversores privados, en muchos casos las respuestas del mercado no son óptimas y pueden conducir a una suboferta del bien público. Como consecuencia de ello, la planificación y materialización de proyectos de infraestructura regional no puede delegarse exclusivamente a manos privadas, siendo conveniente -hasta necesaria- la intervención de los Estados en ciertos segmentos.

En el caso europeo, el Parlamento y el Consejo son los responsables de adoptar las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la infraestructura regional y establecer los criterios para la selección y financiación de los proyectos de interés común. Al mismo tiempo, la UE fomenta las asociaciones público-privadas en la financiación de las diferentes redes.

En el caso del MERCOSUR, en el marco de la IIRSA, se contemplan mecanismos de cooperación entre los gobiernos, las instituciones financieras multilaterales y el sector privado para coordinar la visión política y estratégica de la infraestructura en la región, los planes y programas de inversión y la priorización de los diferentes proyectos.

En diciembre de 2000, durante la reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de América del Sur celebrada en Montevideo, se presentó la versión final del "Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional", elaborado por el BID, la CAF y el FONPLATA.

El mismo se basa en el concepto de ejes de integración y el desarrollo de procesos sectoriales "necesarios para optimizar la competitividad y la sustentabilidad de la cadena logística". Las acciones se concentran en tres grandes líneas: la coordinación de los planes de inversión, la compatibilización y armonización de los aspectos regulatorios y la creación de mecanismos innovadores de financiamiento público/privado.

A los efectos de llevar adelante el Plan de Acción se conformó un Comité de Dirección Ejecutiva (CDE), integrado por representantes de alto rango designados por los gobiernos y que tiene la responsabilidad de coordinar las acciones previstas en el mismo, en base a los trabajos técnicos que realizan los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE) que funcionan bajo su órbita. En forma complementaria, se formó un Comité de Coordinación Técnica, organizado por el BID, la CAF y el FONPLATA, con el objeto de dar asistencia técnica y financiera al CDE.

La primera Reunión del CDE se realizó en abril de 2001, acordándose la formación de grupos de trabajo a partir de los ejes prioritarios establecidos en el Plan de Acción. Entre ellos, los grupos que tienen que ver con el MERCOSUR -o con alguno de sus Estados Parte- y los avances alcanzados hasta el momento en cada uno de ellos, son:¹³⁹

A. Eje MERCOSUR-Chile/Talcahuano-Concepción-Neuquén-Bahía Blanca

En el marco del GTE de este Eje se actualizaron los perfiles de proyectos presentados por los gobiernos y se avanzó en el diseño preliminar de la visión de negocios, los cuales continuarán siendo tratados en la próxima Reunión del GTE.

¹³⁹ Esta parte está basada en las Ayudas Memoria de las reuniones de GTEs, a partir de una síntesis de un informe que obra en poder del INTAL.

En forma preliminar, la visión de negocios del Eje MERCOSUR-Chile indica que el mismo cuenta con una malla de infraestructura razonable en casi toda su extensión, con "cuellos de botella" pero casi sin eslabones faltantes. De este modo, el Eje cuenta con una gran cantidad de proyectos que refuerzan la infraestructura existente, y un número menor de proyectos "estructurantes", que pueden resolver soluciones de continuidad y producir cambios en la conformación de la malla.

Los proyectos del Eje MERCOSUR-Chile considerados estructurantes, son los que contribuirían a brindar nuevas opciones de transporte para el cruce del Río de la Plata y la Cordillera de los Andes (el puente Colonia-Buenos Aires y el Ferrocarril Trasandino Central) y a facilitar el transporte fluvial de los ríos Paraguay, Paraná y Uruguay; los nuevos aprovechamientos hidroeléctricos sobre los ríos Paraná y Uruguay y los electroductos y gasoductos internacionales en el sector energía, y los nuevos tendidos internacionales de fibra óptica y servicios satelitales en el sector de comunicaciones.

En el Eje Talcahuano-Concepción-Neuquén-Bahía Blanca, el proyecto estructurante clave es el del Ferrocarril Trasandino del Sur. En el mismo Eje, existen en desarrollo proyectos de circuitos turísticos en el lado chileno que podrían complementar al proyecto anterior.

Los proyectos de transporte vial, en general, con excepción de los estructurantes, refuerzan la red existente y reducen el costo del transporte internacional al mejorar las condiciones de las rutas (gálidos, capacidad de puentes, etc. uniformes en todo el Eje) e incluir circunvalaciones que evitan el paso por el centro de las ciudades, y facilitan también el acceso a ellas. Por su parte, los proyectos de transporte ferroviario se aprestan a competir por las cargas a granel de la región, o a aprovechar algunas ventajas comparativas para participar de soluciones multimodales, como en el caso del Ferrocarril Trasandino Central entre Argentina y Chile, que podría facilitar el cruce de la Cordillera durante una mayor cantidad de días durante el invierno.

En el campo de las telecomunicaciones, los países del Eje promueven el desarrollo de la Sociedad de la Información, complementada con programas de Gobierno Electrónico, en un marco de desregulación, competencia en el mercado, e integración internacional. Los programas en marcha incluyen medidas para facilitar el acceso de la población a los servicios de televisión por cable, telefonía fija y celular, incluyendo la universalización de los servicios de telecomunicaciones en las áreas de salud y educación.

B. Eje Interoceánico

El Grupo Técnico Ejecutivo (GTE) del Eje Interoceánico se reunió en tres oportunidades, la última de las cuales fue celebrada en octubre de 2002. Los intereses de los diferentes países participantes de este eje, presentados a lo largo del trabajo del Grupo, son sintetizados a continuación.

Bolivia impulsa el avance en el Corredor Central Sur para el cual solicita su inclusión en la Cartera de Proyectos IIRSA, señalando los beneficios de la conexión de Brasil y Paraguay con los Departamentos de Tarija y Potosí en Bolivia, para alcanzar luego Chile y el Océano Pacífico por la parte Sur de Bolivia (zona con notorias carencias de interconexiones de transporte y con las mayores reservas de gas en la región suramericana). Así, el interés de este país por este eje pasa, entre otros factores, por lograr una mayor incorporación de valor agregado a sus reservas de gas, que luego sería comercializado por el proyectado Corredor Central Sur.

Chile, por su parte, ha evidenciado un particular interés en la generación de servicios en el marco del Eje. Al respecto, ese país ha avanzado en mejoras en la interconexión terrestre de Arica con Tambo Quemado y en nuevas inversiones en los puertos de Iquique y Arica y en el Aeropuerto de Arica, de manera de prestar mejores servicios nacionales e internacionales en el contexto interoceánico. De este modo, el interés chileno

pasa por aprovechar las inversiones ya producidas y en marcha, así como eventuales nuevas inversiones que se prevean para la efectiva estructuración del Eje.

Perú comenzó a participar de las reuniones del Grupo a fines de 2002, como producto del interés que la nueva coordinación de la IIRSA en ese país había señalado para cada uno de los Ejes. En particular, en el ámbito del eje interoceánico, Perú ha pavimentado una carretera de 359 km desde el Puerto de Ilo sin que la finalización de la obra haya significado un incremento sustantivo en el tráfico vehicular de la misma. De allí que el interés de este país pasa por el potencial incremento que pudiera generarse en el uso de esta carretera en la medida en que las conexiones del Eje Interoceánico -y de otros Ejes- se vayan realizando.

Brasil, en el área de Transportes, está realizando importantes inversiones para la ampliación del Puerto de Río Grande, las que junto a las ejecutadas para unir Cáceres con la frontera con Bolivia, permitirían transportar competitivamente cereales bolivianos a los puertos del Atlántico. En el área de energía, inversiones privadas en curso permitirían inicialmente generar 190 megawatts, con ampliaciones posteriores que alcanzarían los 540 megawatts en Cuiabá, utilizando gasoductos con Bolivia. En Telecomunicaciones, por otra parte, tres empresas instalarían cinco satélites hasta el año 2005, multiplicando significativamente la capacidad comunicacional en Brasil y en el Eje. A tal efecto, Brasil promueve en el marco del Grupo, la necesidad de lograr avances en el plano de las regulaciones para facilitar la utilización del *roaming* internacional por una parte, y posibilitar la comunicación internacional como local en áreas fronterizas.

El interés de Paraguay por la Iniciativa IIRSA pasa por el desarrollo de servicios en torno a los diferentes proyectos, constituyendo estaciones multimodales o estaciones de servicios en las tres fronteras que Paraguay tiene en el Río Paraná: Ciudad del Este, Foz de Iguazú y Puerto Iguazú. Asimismo, el desarrollo de la Estación sobre la Hidrovía permitiría integrar servicios de ferrocarriles, rodoviaros, portuarios y fluviales. En el área del gas, el Gobierno paraguayo asigna prioridad al gasoducto que permita conectar Bolivia, Paraguay y Brasil.

Del mismo modo, Paraguay está interesado en fusionar el Eje Interoceánico y el Eje Porto Alegre-Asunción-Jujuy-Antofagasta, articulando Boquerón con Jujuy y con Villamontes, buscando por otra parte la concreción del primer ferrocarril interoceánico.

En términos generales, las visiones de los países parecen reflejar más bien la suma de intereses individuales que una estrategia de conjunto del Eje Interoceánico. Al respecto, los países pretenden que el trabajo del Grupo tienda a aprovechar los activos actualmente existentes, en tanto que los problemas de infraestructura y desarrollo de los Ejes planteados como objetivos originales, son de largo plazo, a los efectos de generar excedentes nuevos. En ese sentido, los proyectos presentados y el camino recorrido son parte de una inercia preexistente, por lo que se requerirían mayores precisiones para priorizar formas de complementación que generen nuevos proyectos estructurantes.

A este fin, el Grupo acordó la necesidad de elaborar conjuntamente un mapa georeferenciado del Eje, labor en la que los países deben contribuir con la puesta a disposición de bases de datos sobre la realidad del área, así como de soportes que permitan manejar dichas bases de datos, la elaboración de los mapas con los "cuellos de botellas" y eslabones faltantes, considerando los proyectos prioritarios del mismo en cada uno de los sectores de la IIRSA.

C. Eje Porto Alegre-Asunción-Jujuy-Antofagasta

En el marco de este GTE se iniciaron las misiones técnicas de recopilación de información a los países que integran el Eje. En función del estado de maduración de dichas tareas y la evolución prevista para los próximos meses, se estima que la primera reunión del GTE de este Eje tendrá lugar durante el segundo semestre de 2003.

Se presentan a continuación algunos aspectos preliminares que formarían parte de la propuesta de la visión de negocios del Eje a ser analizada en el marco de la Reunión del GTE.

En materia de proyectos de infraestructura estructurantes en el área de transporte carretero, si bien la actual red en el Eje tiene un diseño suficientemente apto para atender a las necesidades actuales y previstas del transporte por este modo en el corto y mediano plazo, esta red necesitaría un proceso mayor de modernización y reciclado. Este proceso implicaría principalmente el mantenimiento, conservación y modernización para que la infraestructura vial se adecue a los adelantos tecnológicos y tamaño de los vehículos que ya circulan en la región y que en la actualidad producen deterioros de consideración. La modernización también implicaría la construcción de anillos de circunvalación o caminos de cintura para evitar los cruces de ciudades y pueblos que en la actualidad expresan el anticuado diseño de la red del Eje y entorpecen la circulación en sentido moderno.

En cuanto al transporte ferroviario, la red existente tiene un adecuado nivel operativo en Brasil y Chile. Sin embargo, en Argentina y Paraguay tanto la red como el equipamiento están en muy mal estado de conservación y operatividad. En conjunto, todas estas redes podrían convertirse en un adecuado medio para atender las cargas con vocación ferroviaria que abundan en la región (piedra, mineral triturado, cal, cemento, cereales, carbón vegetal, combustible).

En materia de transporte por vías navegables y puertos, el proyecto del mejoramiento y modernización de la Hidrovía Paraguay-Paraná, aunque no forma parte del Eje, es uno de los más significativos, en lo que se refiere a la integración y a su influencia transversal en el Eje Porto Alegre-Asunción-Jujuy-Antofagasta. A su vez, este proyecto complementado por el proyecto de la Hidrovía Tiete-Paraná podría lograr una interconexión fluvial entre Buenos Aires y San Pablo. En la medida que avancen estos proyectos, importantes mejoras de infraestructura portuaria mediante un complejo multimodal de transferencia de cargas en los puertos fluviales del Eje, principalmente en los nodos Clorinda-Puerto Falcón y Corrientes-Chaco (puerto de Barranqueras) permitirían por las diferentes modalidades de transportes tener acceso a las mencionadas hidrovías.

En el campo de la energía eléctrica, se prevén grandes flujos de transporte de fluido eléctrico en ambos sentidos (Oeste a Este y Este a Oeste) según las circunstancias, a través de líneas de interconexión existentes y en estudio (la línea NEA-NOA y complementos de refuerzo- que mejorarían inicialmente la confiabilidad del sistema argentino). La transmisión Oeste a Este se daría desde el SING del norte de Chile y el NOA Argentino y desde allí hacia el mercado del Sud-Sudeste de Brasil y, en los años de abundante hidraulicidad en este país, se transmitiría a precios presuntamente favorables, energía secundaria en dirección Este a Oeste.

En cuanto a gas e hidrocarburos, se prevén también significativos flujos de gas que serán transportados en dirección Oeste a Este, provenientes de los yacimientos del noroeste y norte Argentino, con importantes reservas comprobadas, con un eventual agregado de gas de Bolivia, a través de gasoductos en estudio (por ejemplo, el GASIN) pasando, los mercados de Paraguay, el NEA mesopotámico y con destino final en la entrada al gran mercado potencial de Brasil.

En el área de transporte de información, salvo algunos refuerzos de conexiones con cableados de fibra óptica, donde la evolución de la demanda lo indique, el Eje tiene una infraestructura de telecomunicaciones que podría atender las necesidades del crecimiento previsto. La armonización regulatoria de los países participantes, la búsqueda de la estandarización de normas y las facilidades de acceso son objetivos a lograr que se están estudiando dentro de los procesos sectoriales de la IIRSA.

Las actividades potenciales o de desarrollo futuro se originan en las actividades dominantes actuales, especialmente las producciones mineras y energéticas de los yacimientos con grandes reservas y de las producciones primarias que conjuguen ventajas comparativas regionales y creatividad para el logro de productos diferenciados. Como ejemplo, se pueden indicar las siguientes:

- Producciones minerales metálicas y no metálicas;
- Cobre en el Bajo "La Alumbraera" (Argentina);
- Extracción de Gas;
- Generación de Energía Eléctrica a partir de Gas;
- Generación de Energía Hidroeléctrica;
- Producciones de hortalizas, frutas, forestales, oleaginosas, etc. con calidad diferencial (Certificación orgánica, denominación de origen, especialidad tradicional, HACCP, Buenas Normas de Manufacturas, etc.);
- Producciones agroindustriales (Vinos varietales diferenciados-Torrontés);
- Producción de madera para la construcción;
- Producción de celulosa y papel; y
- Turismo

La gran mayoría de los centros dinámicos actuales manifiestan vocación de crecimiento y expansión. Esta vocación deberá ser confirmada en las conclusiones que se logren durante el desarrollo de la visión de negocios, incluyendo las indagaciones a los operadores de la realidad local (autoridades, agentes económicos, sociedad civil, ambiente científico-técnico).

D. Eje Multimodal del Amazonas

El día 20 de noviembre de 2002 se llevó a cabo en la ciudad de Manaus, Brasil, la Primera Reunión del GTE de este Eje. Como parte de la reunión se efectuó una presentación de la visión de negocios del Eje, seguida de una serie de presentaciones por parte de los países participantes.

En este sentido, la presentación de Colombia, recordó la importancia de las iniciativas impulsadas en el ámbito del Tratado de Cooperación Amazónica, en particular, aquellas relacionadas al desarrollo fronterizo. Asimismo, se presentó el Proyecto del Corredor Tumaco-Puerto Asis-Belém, el que se encuentra en la etapa de estudio de alternativas del tramo crítico en la conexión Pasto-Mocoa.

Por su parte, Perú efectuó una presentación del estado de la red y de los proyectos de transportes, incluyendo detalles operacionales de los corredores, norte, centro y sur, perfiles de travesía, volúmenes de tráfico, pasajeros x km, toneladas x km, inversiones necesarias y detalle de las necesidades en 30 fichas de proyectos. Asimismo, se indicaron la relevancia y dificultades para definir prioridades transnacionales y la importancia de crear un banco de datos de flujos de transportes. Por otra parte, se presentó el estado de la red y de los proyectos de energía, y la propuesta de interconexión entre Pucallpa (interconectada a la red peruana) y Cruzeiro do Sul (sistema aislado, segunda ciudad del Estado de Acre en Brasil).

En el caso de Ecuador, se realizó una presentación sobre la malla carretera del país, en base a un enfoque de oportunidades de inversión en infraestructura, particularmente en tramos de mayor demanda, con estimaciones sobre tasas internas de retorno. Por otra parte, se presentó el Plan Binacional con Brasil, anunciando la entrega de un estudio de navegabilidad del Río Napo y de un estudio de oportunidades de mercado para productos andinos. Asimismo, se efectuó la entrega de fichas de proyectos de pequeñas centrales hidroeléctricas (PCH) y de una actualización del estudio del Río Napo, incluyendo la localización más adecuada de las terminales intermodales y el apoyo tecnológico a la navegación fluvial con las respectivas inversiones requeridas.

Brasil efectuó una presentación en materia de comunicaciones, donde se considera de la mayor importancia que se busque la convergencia de los medios, particularmente en los enlaces regionales de satélites. Se destacaron también los procesos de normatización de los servicios, las iniciativas simplificadoras del tráfico fronterizo y las soluciones creativas de exportación para las micro y pequeñas empresas. Por otra parte, se presentó el estado de situación y planes de expansión de la red energética regional, que destaca la relevancia energética de la Cuenca de Solimões (gas de Urucu), enfatiza oportunidades de inversión en micro y pequeños aprovechamientos hidroeléctricos, biomasa (residuos de la producción maderera o de palma), y el caso de Cruzeiro do Sul respecto de su interconexión al sistema nacional prevista para 2020.

Finalmente, se presentó una retrospectiva histórica de los planes de colonización de la Amazonia, de la migración inducida por la disponibilidad de tierra y de una infraestructura de transportes, de la degradación ambiental, y de las áreas abandonadas y deprimidas. En ese contexto, se observó la necesidad de una política de implementación gradual y cuidadosa de los proyectos.

En materia de visión de negocios, se identificó un carácter complementario de las actividades económicas dominantes entre las áreas a ser integradas, por un lado, la costa y la sierra andina, y, por otro, el área de influencia del sistema transnacional de transporte fluvial del Río Amazonas y sus tributarios, destacándose los casos de alimentos en general, tanto costeros como en especial de clima templado y frío, materiales de construcción, tejidos y confecciones, aditivos y fertilizantes, hacia el Atlántico, y electro-electrónicos, motocicletas, papel y celulosa, aluminio y soja hacia el Pacífico.

Por otra parte, se resaltó que existe una identidad amazónica común en todos los espacios de la selva, en actividades potenciales que se orienten al mercado global de servicios y productos amazónicos sustentables, destacándose los servicios ambientales, recursos genéticos, ecoturismo, productos madereros y no madereros certificados y sistemas de monitoreo y vigilancia ambiental, en negocios y actividades que deben ser organizadas en forma de redes de información y comunicación. Asimismo, existe una posibilidad razonable de utilizar el Eje como un corredor de transporte bioceánico de productos e insumos asiáticos, de menor valor y/o mayor volumen, para el norte de Brasil y, eventualmente, para todo el Atlántico Sur y viceversa.

E. Eje Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam

El día 19 de noviembre de 2002 tuvo lugar en la ciudad de Manaus, Brasil, la Primera Reunión del GTE del Eje Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam. Como resultado de las misiones técnicas realizadas se señaló que sólo se alcanzaron resultados parciales respecto de los objetivos previamente trazados para esta etapa inicial del proceso de implementación del Eje. En consecuencia, la Visión Inicial de Negocios fue desarrollada con base en información secundaria obtenida de diversas fuentes públicas y privadas y las visitas de campo, la que deberá ser posteriormente validada.

En esta etapa preliminar, se identificaron dos espacios de integración que en su concepto validan la configuración del Eje. No obstante, se planteó discutir el rol de la zona de influencia del Estado de Amazonas y más concretamente de la Zona Franca de Manaus. También se planteó discutir el tratamiento que se dará a la relación con Guyana Francesa, pues no participa en la Iniciativa IIRSA pero por su ubicación geográfica se convierte en vía de tránsito obligado y, por lo tanto, en elemento fundamental en el proceso de articulación del Estado de Amapá con el resto del Eje, punto que quedó pendiente para su análisis.

En materia de presentaciones de los países, Brasil describió los proyectos de infraestructura cuya ejecución se considera prioritaria en el marco de su estrategia de desarrollo nacional e integración regional. También, se incluyó una presentación destinada a describir los proyectos multisectoriales que la iniciativa privada estaría considerando realizar y que integrarían al Estado de Roraima con la República de Guyana y los

mercados internacionales vía el Océano Atlántico. Estos proyectos están aún en una etapa de desarrollo muy preliminar.

Guyana realizó una presentación en la que destacó la importancia que su país le otorga a la participación en la Iniciativa IIRSA y su compromiso de continuar apoyándola. En la misma, se refirió también a las relaciones comerciales y acuerdos que Guyana mantiene o viene negociando con los demás países del Eje, así como a los proyectos de integración existentes o en proceso de desarrollo, haciendo especial énfasis en los proyectos de integración con Brasil.

En cuanto a Surinam, se realizó un análisis de las potencialidades y limitaciones de los principales corredores viales existentes en el país y de aquellos proyectados, sobre la base de las condiciones geográficas, demográficas, comerciales y económicas prevalecientes. Al respecto, se señaló que una de las prioridades del gobierno consiste en rehabilitar y modernizar el corredor Este-Oeste del Sur, paralelo al costero o del Norte, ya que permitirá la explotación de importantes recursos naturales en sectores tales como agricultura, explotación forestal, minería (bauxita) y producción de aluminio. También, se puso de manifiesto la gran expectativa generada por la ejecución de los anunciados proyectos de integración del Arco Norte de Brasil con Guyana y Guyana Francesa, así como la carretera de integración Venezuela-Guyana, ya que les permitiría articularse a importantes mercados a los cuales actualmente no tienen acceso.

En el caso de Venezuela, se presentaron los lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo de la Nación 2001-2007 en lo referente a los objetivos y estrategias en los planos económico, social, político, territorial e internacional. Uno de los objetivos trazados consiste en ocupar y consolidar el territorio de manera equilibrada mediante el desarrollo de una estrategia de Equilibrio Territorial (descentralización y desconcentración), a partir de la cual se identifican los cuatro Ejes de Desarrollo (Occidental, Costero, Orinoco-Apure y Oriental) y los escenarios desconcentradores.

En materia de Plan de Trabajo del GTE, se coincidió en que el mismo debería estructurarse sobre la base de objetivos y metas a ser alcanzados en un horizonte de tiempo determinado y que dicho horizonte de tiempo estaría marcado por la fecha de realización de la próxima reunión del CDE. Para entonces se debería estar en capacidad de mostrar un importante avance en el proceso de implementación del Eje, en términos de la maduración de la visión de negocios y el inventario de proyectos.

F. Eje Perú-Brasil-Bolivia

El día 21 de noviembre de 2002 se llevó a cabo en la ciudad de Manaus, Brasil, la Primera Reunión del GTE del Eje Perú-Brasil-Bolivia. En torno a los antecedentes del Eje se expusieron los principales acontecimientos que están relacionados con los esfuerzos encaminados a lograr la interconexión vial entre Brasil y Perú. Los referidos antecedentes abarcan desde fines del siglo XIX, cuando se inicia la explotación o el *boom* del caucho natural, como reacción a la demanda por el producto en los mercados internacionales. Respecto del ámbito geográfico se pudieron apreciar las demarcaciones políticas que están comprendidas dentro del área de influencia directa del Eje, la relación que tienen cada una de ellas con las regiones naturales y modos de transporte, así como algunas características de las mismas.

Con referencia al estado actual de la infraestructura, se analizaron las dificultades más sobresalientes que desde el punto de vista vial -por el tipo de pavimento, obras de arte y nivel de conservación-, se localizan al lado "oeste" del Eje, sobre el territorio peruano. En cuanto a energía, se apreció el alcance geográfico de la red eléctrica interconectada y los yacimientos de gas natural, para los tres países.

También, se abordó el tema de los aspectos medioambientales, señalándose las áreas que están protegidas (parques y reservas nacionales, territorios indígenas, santuarios históricos, etc.) y que están comprendidas dentro del ámbito de influencia del Eje.

En cuanto a la visión de negocios actual del Eje, respecto a las actividades comerciales, se apreció que el comercio fronterizo es inexistente legalmente, pues no han habido en los últimos cinco años registros en la aduana de Puerto Maldonado. Sin embargo, se estima que se realizan frecuentemente transacciones comerciales, aunque de poco valor, en el sector informal.

Entre las debilidades del Eje, se indicó que la parte central o Región MAP -conformada por el departamento de Madre de Dios (Perú), el estado de Acre (Brasil) y el departamento de Pando (Bolivia)-, ha estado históricamente marginada desde los centros económicos y políticos en sus respectivos países, lo cual caracteriza su aislamiento, escasas inversiones, dependencia financiera del Gobierno Central, desarrollo basado en la explotación del bosque, existencia de indicadores sociales por debajo de los promedios nacionales, deficiente calidad y altos costos de transporte, energía, comunicaciones y servicios sociales.

Entre los "cuellos de botella" se señalaron el deficiente estado actual de la infraestructura y el servicio de transporte vial, especialmente en el lado "oeste" del Eje. Entre las deficiencias se destacan la falta de puentes; el tránsito que se interrumpe en la temporada de lluvias; la falta de capacidad de puentes y obras -que no soportan pesos sobre los 20 TM-; la inseguridad vial; etc.

En cuanto a las actividades comerciales potenciales, se analizaron las posibles transacciones comerciales que pudieran generarse a partir de los productos considerados como "tradicionales" en cada uno de los departamentos o estados comprendidos en el área de influencia, y que se estima que contarían con una mayor posibilidad de ser exportados, en función de la ubicación estratégica y la calidad del producto ofertado. Estas posibles transacciones comerciales fueron analizadas desde diversos sectores productivos: agrícola, pecuario, forestal, agroindustrial, hidrobiológicos, minero, manufacturero, artesanal, metalmecánica, textil, energético y turismo.

A partir del análisis de las vocaciones productivas existentes, se confeccionó una lista tentativa de posibles productos que podrían ser potencialmente negociados a través del Eje.

En torno a los análisis efectuados en la reunión, el Plan de Trabajo inmediato del GTE se concentraría en completar la visión de negocios mediante reuniones técnicas sectoriales y nacionales en Bolivia, Brasil y Perú, así como la revisión de fuentes secundarias (páginas Web, bibliotecas, estadísticas, etc.) y tareas de reconocimiento de campo, investigación y entrevistas sobre el terreno. Al respecto, se destacó la importancia de los eventos realizados en Manaus (Brasil), Arequipa (Perú) y Cobija (Bolivia).

BIBLIOGRAFIA

Actas, Decisiones Administrativas y Documentos oficiales emitidos por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR y la Presidencia *Pro Tempore* del Mercosur 2001-2002. [Http://www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)

AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS. Declaraciones Ministeriales, Informes del CNC y de los Grupos de Negociación, Pagina Oficial. 2001 y 2002. [Http://www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org)

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN - ALADI. Informe preliminar del Secretario General sobre la evolución del proceso de integración durante el 2002, Montevideo. 2002.

_____, SECRETARÍA GENERAL. Informes y Documentos varios, Montevideo. 2001 y 2002.
[Http://www.aladi.org](http://www.aladi.org)

BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY. *Coyuntura Macroeconómica Regional*. Gerencia de Estudios Económicos, Asunción. Septiembre, 2002.

_____. *Informe Económico*. Gerencia de Estudios Económicos, Asunción. Octubre y diciembre, 2002.

_____. *Informe Económico*, Gerencia de Estudios Económicos. Asunción. 2003.

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY. *Informe Trimestral de Coyuntura*. Area de Investigaciones, Montevideo. Octubre, 2002.

BANCO CENTRAL EUROPEO. *Boletín Mensual del BCE*. Noviembre, 2002.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID. *Nota Periódica sobre Integración y Comercio en América*. Washington, D.C. Departamento de Integración y Programas Regionales. 2002.

BOUZAS, R. "El Mercosur Diez Años Despues. Proceso de aprendizaje o *deja vu?*", en *Desarrollo Económico*. Buenos Aires. 2001.

_____. "MERCOSUR: ¿Crisis Económica o Crisis de la Integración?", en Clodoaldo Huguene y Filho y Carlos Hernique Cardim (org.), *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL*. IPRI/FUNAG-BID-MRE. Brasilia. 2002.

BOUZAS, R. Y G. SVARZMAN. *The FTAA Process: What has it Achieved and Where does it Stand?*, Working Paper, Dante Fascell North South Center, University of Miami. Miami, 2001.

CAMPBELL, J; R. ROZEMBERG Y G. SVARZMAN. "Mercosur. Diez años de integración: mucho ruido y muchas nueces" en J. Campbell (ed.), *Mercosur: Entre la Realidad y la Utopía*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. 1999.

CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PRODUCCIÓN - CEP. *Síntesis de la Economía Real*, varios números, Buenos Aires. 2001 y 2002.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. Santiago de Chile. 1994.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. "Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2002". Santiago de Chile. Enero, 2003.

_____. *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, Santiago de Chile. 2003.

ENRIGHT, M. "Regional Clusters: What we know and what we should know". Workshop on *Innovation Clusters and Interregional Competition*. 2001.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL - FMI. *World Economic Outlook*. Washington, D.C. Septiembre, 2002.

INSTITUTE OF INTERNATIONAL FINANCE. *Capital Flows to Emerging Market Economies*. Septiembre, 2002.

INSTITUTO DE NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS INTERNACIONALES - INAI. *Boletín mensual*, varios números. Buenos Aires. 2001 y 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Conjuntura Ipea*, Grupo de Acompanhamento Conjuntural. Rio de Janeiro. Octubre, 2002.

INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - INTAL. *Informe MERCOSUR*, N° 6 y 7. Buenos Aires: BID-INTAL. 2000 y 2001.

Intelligence Trade Report, varios números. Buenos Aires. 2001 y 2002.

Latin American Consensus Forecasts. Washington, D.C. Noviembre, 2002.

LATIN SOURCE. *Latin Source Brazil Monthly Report*, varios números. 2002.

LAVAGNA, R. "Los desafíos del MERCOSUR" (mimeo). Ginebra. 2001.

LUCÁNGELLI, J. "La competitividad de la industria manufacturera argentina durante los noventa", en *Boletín Informativo Techint*, N° 307. Buenos Aires. 2001.

MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. *Informe Económico*, Tercer Trimestre 2002, Secretaría de Política Económica, Buenos Aires. 2002.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. *Sistema de Información sobre Comercio Exterior*. 2002 y 2003. [Http://www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org)

PEÑA, F. *El Mercosur y las negociaciones del ALCA*. Real Instituto El Cano, Madrid. Octubre, 2002.

_____. "En Vísperas de una nueva etapa en las negociaciones hemisféricas", *La Nación*, Suplemento Comercio Exterior, Buenos Aires. Octubre, 2002.

_____. "As prioridades de um Mercosul confiável", en *Valor Econômico*. São Paulo. Enero, 2003.

Revista Brasileira de Comercio Exterior, varios artículos. Funcex, Rio de Janeiro. 2001 y 2002.

- RODRIK, D. "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, Vol. 34. 1995
- ROZEMBERG, R. Y C. PENA. "Mercosur: Desarrollo Institucional Sustentable?", (mimeo). Buenos Aires. 2003.
- ROZEMBERG, R.; G. SVARZMAN; P. GARCÍA Y L. NACER. "Los nuevos desafíos de la integración en América Latina y el Caribe: una aproximación desde la perspectiva de los bienes públicos regionales", (mimeo). Buenos Aires. 2002.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. "Informes sobre negociaciones internacionales". Buenos Aires. 2001 y 2002. [Http://www.sagpya.mecon.gov.ar](http://www.sagpya.mecon.gov.ar)
- SOLDANO DEHEZA, J. *Informe Político-Económico de Brasil*, varios números. Brasilia. 2001 y 2002.
- SUBSECRETARÍA DE COMERCIO EXTERIOR DE LA SECRETARÍA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y MINERÍA. "Estado de Situación de Negociaciones Mercosur-Unión Europea". Buenos Aires. 2001, 2002 y 2003. [Http://www.minproduccion.gov.ar/sicym](http://www.minproduccion.gov.ar/sicym)
- _____. "Política Comercial Regional - Relaciones Comerciales". Buenos Aires. 2001, 2002 y 2003. [Http://www.minproduccion.gov.ar/sicym](http://www.minproduccion.gov.ar/sicym)
- SUBSECRETARÍA DE MERCOSUR E INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE LA CANCELLERÍA ARGENTINA. "Informes sobre negociaciones internacionales y documentos oficiales del Mercosur y de Acuerdos Bilaterales". Buenos Aires. 2001, 2002 y 2003. [Http://www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar)
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT - UNCTAD. *Development Report*. Ginebra. 2001.
- VALENCIANO, E. *Disparidades regionales e integración económica*. Buenos Aires: INTAL. 1992.
- WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. *World Trade Developments in 2001 and Prospects for 2002*. Ginebra. Septiembre, 2002.
- ZALDUENDO, S. C. DE. "El Protocolo de Olivos y la interpretación uniforme de la normativa MERCOSUR", (mimeo). Buenos Aires. 2002.

Notas periodísticas y columnas de opinión aparecidas en periódicos:

Clarín, La Nación, El Cronista, BAE, Página 12, La Razón, El Economista y Ambito Financiero (Argentina), *Folha de São Paulo, O Estado do São Paulo*, Revistas *Veja y Valor Económico* (Brasil), *El Observador y El Día* (Uruguay) y *The Economist* entre 2001 y 2003.

