Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1118
15 de enero de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**EL TRATADO DE ASUNCION DEL MERCADO COMUN DEL CONO SUR (MERCOSUR):
ALGUNAS CONSIDERACIONES */**

*/ Este documento fue preparado por señor Héctor A. García, en calidad de experto de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización. No ha sido sometido a revisión editorial.

92-1-72

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION Y RESUMEN	1
II. ANTECEDENTES DEL MERCOSUR EN EL PROCESO DE INTEGRACION ARGENTINO-BRASILEÑO	3
1. Caracterización de los acuerdos argentinos-brasileños	4
2. Participación de Uruguay en los acuerdos argentinos-brasileños	8
3. Los acuerdos argentinos-brasileños en la ALADI	9
III. EL TRATADO DE ASUNCION-MERCOSUR	11
1. Fundamentos y estructura del Tratado. Compromisos asumidos	11
2. El Programa de Liberación Comercial (la libre circulación de bienes)	13
3. La coordinación de políticas	15
IV. CONCLUSIONES	24
BIBLIOGRAFIA	26
ANEXOS	29
Anexo A: RESUMEN CRONOLOGICO DE LOS ACUERDOS ARGENTINOS-BRASILEÑOS Y DEL MERCOSUR	31
Anexo B: MERCOSUR - SUBGRUPOS DE TRABAJO TEMAS DE NEGOCIACION	42

I. INTRODUCCION Y RESUMEN

La decisión de establecer en breve plazo un Mercado Común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y de liberar entre ellos la circulación de bienes, servicios y factores productivos, ha suscitado expectativas de negocios, de recuperación del crecimiento económico y de mejoramiento del bienestar en los propios signatarios, en sus vecinos latinoamericanos y en las economías dominantes. Si bien el proceso de integración económica en el Cono Sur de América Latina venía madurando a ritmos irregulares durante los años ochenta, el Tratado de Asunción que establece el MERCOSUR aceleró el paso al mismo tiempo que introdujo algunas modificaciones substantivas en el modelo tradicional.

En efecto, a lo largo de más de cinco años, las dos economías nacionales de mayor dimensión y diversificación de la América del Sur --Argentina y Brasil--, dieron muestras de una amplia sucesión de coincidencias políticas y de acuerdos económicos tendientes a aunar sus procesos de producción, comercialización y consumo.

Este fenómeno fue facilitado por la superación del conflicto estratégico entre ambos países que suscitaban el aprovechamiento hidroeléctrico del río Paraná (1979) y las respectivas políticas nucleares (1980). Esta circunstancia, la existencia de una importante vinculación comercial y económica, las presiones del sistema financiero internacional por la crisis de la deuda externa y la democratización de sus regímenes políticos favorecieron el acercamiento, las coincidencias y los acuerdos para actuar conjuntamente.

El ámbito latinoamericano también resultaba propicio para este tipo de acciones de integración económica pues el proceso de democratización política se generalizaba, el problema de la deuda afectaba del mismo modo a todos los países y, por ejemplo, se terminaba uno de los más graves conflictos limítrofes de América Latina entre Argentina y Chile, cuyo Tratado de Paz y Amistad (1984) brinda las bases para negociar la superación total de los problemas de demarcación de una frontera particularmente extensa, y para estimular una vinculación comercial, económica y cultural mutuamente provechosa. De tal modo, el último quinquenio también mostró la concreción de muchas iniciativas bilaterales que configuran una trama de relacionamiento comercial tendiente, de hecho, a aunar el mercado regional.

Así, desde fines de 1985 hasta fines de 1990, Argentina y Brasil fueron avanzando en el cumplimiento de los compromisos inicialmente pactados, firmando otros nuevos, y acortando los plazos fijados para alcanzar formas más profundas de integración económica. A poco andar en este proceso, Uruguay, que mantenía con sus vecinos una vinculación económica importante y especial, se fue incorporando progresivamente a través de algunos Protocolos del Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño. Cuando a mediados de 1990 Argentina y Brasil acordaron establecer un mercado común en un plazo muy breve, rápidamente se les unieron Paraguay y Uruguay, y hubo tratativas que no prosperaron para la incorporación de Chile que ya había iniciado negociaciones con Argentina para suscribir un acuerdo de complementación económica (lo que hicieron en agosto de 1991). Es así como, en marzo de 1991, los cuatro países suscribieron el Tratado de Asunción para establecer el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) a partir del 31 de diciembre de 1994, acordando poco después iniciar estudios sobre las posibles formas y oportunidades de vinculación de Bolivia y Chile al MERCOSUR.

Aun antes de su entrada en vigor (29 de noviembre de 1991) el Tratado de Asunción tuvo efectos prácticos, tanto en la tarea gubernamental de los cuatro países como en la acción de la iniciativa privada y en la consideración de otros Estados. Los cuatro gobiernos continuaron negociando con frecuencia e intensidad en diez grupos de trabajo, preparando el terreno para los acuerdos necesarios a la coordinación y armonización de políticas. Los empresarios, apremiados por la automaticidad y brevedad del Programa de Liberación Comercial, reconocieron de hecho la vigencia del tratado movilizándose con rapidez para identificar oportunidades de negocios, establecer vinculaciones y adaptar sus estrategias comerciales y de producción. Incluso, comenzaron a asumir una participación cotidiana y formal en las propias negociaciones gubernamentales. Por su parte, otros Estados no sólo incorporaron las estipulaciones del Tratado de Asunción como datos adicionales para el diseño de sus respectivas estrategias internacionales sino que ya tratan a los cuatro signatarios como un conjunto: tal es el caso del acuerdo para establecer un Consejo Consultivo sobre Comercio e Inversión firmado por Estados Unidos y los cuatro países del MERCOSUR.

El MERCOSUR se plantea, entonces, como un proceso de integración económica en marcha y abierto a nuevas definiciones: se apoya en el Tratado que lo establece y en una red de acuerdos y compromisos preexistentes, muchos de ellos formalizados en la ALADI; requiere acuerdos adicionales entre sus miembros para que la unificación de sus economías configure un mercado común; se somete al funcionamiento del mercado y cercena la capacidad gubernamental de asignar directamente recursos productivos y localizaciones; y aspira a aumentar el número de sus integrantes. Al mismo tiempo, la experiencia no cuenta con antecedentes que se le asemejen por la conjunción de condiciones iniciales de las economías nacionales que se integran, por la disparidad en la dimensión y potencial entre ellas, por el relativamente reducido grado de interdependencia comercial, por las modalidades de inserción en el contexto internacional, por las determinaciones que éste le plantea, y por la orientación prevaleciente de la política económica. Además, el deterioro verificado en el proceso de acumulación de capital durante los años ochenta y el carácter aún embrionario del MERCOSUR determinan la virtual ausencia de efectos cuantitativos sobre los flujos del comercio y la producción atribuibles explícitamente a los acuerdos preexistentes y al Tratado de Asunción. De ahí que, en estas circunstancias de la construcción del MERCOSUR, un análisis de situación y perspectivas debiera ubicarse primero en el plano del Tratado como instrumento de política económica, identificando las convergencias y los problemas-obstáculos que se generan. Para ello hay que tomar en cuenta los antecedentes más recientes que estrecharon la vinculación económica y comercial entre los países involucrados; los compromisos asumidos en el Tratado de Asunción y sus Anexos; las tareas encaradas en los subgrupos de trabajo del MERCOSUR; el rol central de la iniciativa privada que ha sido suscitado por el impulso gubernamental y por las características que se imprimieron al Mercado Común; los efectos de las políticas de ajuste estructural; y la relación con los países vecinos.

En resumen, el Tratado de Asunción y sus Anexos configuran un proyecto de integración económica subregional que se fundamenta en los mecanismos del mercado para la asignación y localización de los recursos productivos y de sus respectivos flujos comerciales, simultáneamente con una mayor exposición externa de las actividades productivas y con una marcada disminución de la intervención pública en el proceso económico. Coinciden, entonces, en estrecha interdependencia, una nueva modalidad de integración, procesos de reconversión estructural en los países y cambios en el modelo de inserción internacional; es decir, un conjunto de fuertes solicitudes al sistema económico, político y social cuya respuesta, si bien de aceptación activa inicialmente, a mediano y largo plazo dependerá de su capacidad efectiva de acomodamiento a las nuevas condiciones de competencia y de cómo el mercado distribuya los costos y beneficios.

II. ANTECEDENTES DEL MERCOSUR EN EL PROCESO DE INTEGRACION ARGENTINO-BRASILEÑO

En poco menos de un año Argentina y Brasil pusieron punto final a dos cuestiones altamente sensibles que bloqueaban un mayor y mutuamente provechoso relacionamiento económico. Una de ellas se relacionaba con las modalidades de aprovechamiento hidroeléctrico del río Paraná (que también incluía a Paraguay) y consistía básicamente en acordar las cotas y régimen de las represas de Itaipú en el tramo brasileño-paraguayo (en construcción avanzada para esa época) y de Corpus, aguas abajo en el tramo argentino-paraguayo (aún en proyecto). El acuerdo se alcanzó luego de largas y arduas negociaciones en octubre de 1979 y pocos meses después, en mayo de 1980, ambos gobiernos, con base en los propósitos pacíficos de sus respectivos programas en el campo nuclear, firmaron sendos acuerdos de cooperación, uno para el desarrollo y aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear y el otro entre la Comisión Nacional de Energía Atómica de Argentina y la Comisión Nacional de Energía Nuclear de Brasil.

Cabe acotar que la extensa frontera argentino-brasileña, con la excepción de un corto tramo, está definida por caudalosos ríos y un solo puente sobre el río Uruguay unía ambos márgenes desde 1947. Precisamente, la distensión en los dos temas mencionados abrió el camino a las obras de integración física que facilitan la vinculación económica y comercial y el 29 de noviembre de 1985 se inauguró un segundo puente, esta vez sobre el río Iguazú, obra que también permite una comunicación expedita de Argentina con Paraguay a través de Brasil. La ceremonia inaugural de este segundo puente dio motivo a la reunión de los Presidentes argentino y brasileño que, entre otras coincidencias, expresaron la voluntad política de sus gobiernos de promover y acelerar el proceso de integración económica bilateral dando participación a todos los sectores de sus comunidades nacionales, y encomendaron a sus ministros la iniciación de tareas preparatorias en el campo del comercio, de la infraestructura y de la cooperación científica y técnica.

De este modo, con la Declaración de Iguazú, se inició un proceso ininterrumpido e intenso de trabajo y negociaciones en todos los niveles gubernamentales, incluyendo a los propios Presidentes, que derivó primero en el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICE) con sus 24 Protocolos, luego en un Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, más tarde en la decisión de establecer un mercado común para fines de 1994 y, finalmente en el Tratado de Asunción para constituir el MERCOSUR (en el Anexo A se resumen cronológicamente los acuerdos argentinos-brasileños).

Este proceso se apoyó en coincidencias políticas que se entendían como necesarias para la creación de un espacio económico común. En este sentido, los documentos suscritos durante estos años hacen referencia a coincidencias en cuanto a la necesidad de encontrar soluciones innovadoras que superen los modelos tradicionalmente aplicados; el empeño de ambas naciones, en consolidar la democracia representativa como un sistema de vida y de gobierno, y el estado de derecho como principal garantía de la consecución de la justicia social; los esfuerzos para el crecimiento y desarrollo con estabilidad; la ampliación de las perspectivas de crecimiento y bienestar y la potenciación de la capacidad autónoma de cada país como consecuencia de la formación de un espacio económico común; y, al crecimiento económico como condición necesaria para la justicia social, la consolidación de la democracia y la paz.

Para impulsar su iniciativa, los gobiernos argentino y brasileño establecieron un vínculo estrecho entre la integración (que promovían) y el desarrollo de la democracia política (en que estaban empeñados), construyendo un círculo virtuoso donde la formación de un espacio económico común (mayor que el nacional) amplía la perspectiva del crecimiento que, a su vez, se plantea como necesario para la justicia social (mayor bienestar calificado), cuya consecución se reasegura en el Estado de Derecho derivado de la efectiva vigencia de la democracia representativa. Este círculo virtuoso se ponía en movimiento con el simultáneo cuestionamiento de las modalidades con que, en el pasado, se promovieron el desarrollo económico y la integración, y con la concesión de una mayor importancia a la estabilidad en las políticas de crecimiento y desarrollo; de forma tal que la iniciativa gubernamental insinuaba una cuota mayor de pragmatismo y de eficacia necesarias para aventar el desencanto producido por más de veinte años de experiencias de integración económica regional. A su vez, se procuraba imprimir dinamismo al movimiento de este círculo virtuoso dando participación en el proceso de integración a todos los sectores de cada país, particularmente a los parlamentos y a los empresarios.

El análisis del carácter de los acuerdos que fueron estableciendo Argentina y Brasil hasta la firma del Tratado de Asunción (MERCOSUR) permite identificar dos etapas diferentes en aspectos sustantivos del proceso de integración y en el ritmo para alcanzar sus metas. En efecto, desde la Declaración de Iguazú (Noviembre de 1985) hasta el primer semestre de 1990, se avanzó gradualmente en acciones gobernadas por el principio de equilibrio (integración intra-sectorial) y convergentes hacia un "espacio económico común" (zona de libre comercio con ingredientes de un mercado común) en un período de diez años (Agosto de 1999). En cambio, desde el segundo semestre de 1990, se apunta a conformar un mercado común simultáneamente con la liberación arancelaria y no arancelaria del comercio recíproco en un plazo mucho más breve (Diciembre 1994), forzando la marcha de la necesaria coordinación y armonización de políticas (incluido el arancel externo común), lo que elimina la posibilidad de acuerdos oportunos de complementación intra-sectorial. Además, durante esta segunda etapa, ambos países también materializaron unilateralmente disminuciones importantes de sus niveles generales de protección arancelaria y no arancelaria, de modo que se ha optado por la influencia de la competitividad externa e intrazona a través del mercado en lugar de la competitividad que determinarían eventuales acuerdos de complementación. Parafraseando conceptos habituales en otras áreas de la economía, se podría decir que durante la primera etapa la política de integración fue "activa", mientras que durante la segunda sería preponderantemente "pasiva".

Debe destacarse que los acuerdos argentinos-brasileños asumieron un carácter abierto hacia los otros países de la región, haciendo efectiva la voluntad política de los gobernantes que plantearon reiteradamente sus acciones bilaterales como un impulso a la integración latinoamericana. Así, Uruguay se fue incorporando a algunos de esos acuerdos y buena parte de ellos terminaron consolidados en un Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre Argentina y Brasil (el N° 14), suscrito en ALADI de modo que (como lo dispone el Tratado de Montevideo 1980) está abierto a la adhesión de los otros miembros, previa negociación.

1. Caracterización de los acuerdos argentino-brasileños

Como ya se expresara a través de diversos acuerdos, el proceso de integración argentino-brasileño comenzó con un mandato expreso de los Presidentes de ambos países en ocasión, precisamente, de la inauguración de una obra de integración física. El mandato incluía explorar nuevos caminos para construir un espacio económico regional latinoamericano con la participación del sector empresario,

promover la complementación en el sector de infraestructura con la intervención de las industrias proveedoras de materiales, equipos y servicios, examinar los acuerdos bilaterales existentes para expandir y equilibrar el comercio bilateral, e intensificar los esfuerzos en materia de cooperación científica y tecnológica.

Así, ocho meses después, en julio de 1986, ambos países establecieron un Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) que materializó sus principios a través de 24 Protocolos "sectoriales" en progresivos acuerdos y negociaciones. Dos años más tarde (Noviembre de 1988) el proceso se afirma mediante el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, ratificado por los respectivos Congresos y puesto en vigor en agosto de 1989. De esta forma, se configuró una primera etapa de este proceso de integración argentino-brasileño con un relacionamiento formal sustantivamente más estrecho que está potenciando las posibilidades de vinculación comercial y económica, aunque el esperado mayor nivel de intercambio se haya visto constreñido por una prolongada situación económica desfavorable para la inversión, el crecimiento y el comercio.

El PICE estableció seis principios para la elaboración y ejecución de los 24 Protocolos "sectoriales" que indican la decisión de orientar el proceso, tanto en cuanto a la equidad en la distribución de costos y beneficios como a la configuración de una estructura económica (industrial) integrada en cada país. Por su parte, los "sectores" tratados en los Protocolos sugieren la decisión política de incursionar productivamente en actividades económicas que, por su inserción en la secuencia de insumo-producto o por su ritmo de avance tecnológico, son determinantes principales del dinamismo de las economías y de su participación en el comercio mundial. Entonces, si bien no de un modo explícito, en el PICE se expresó de hecho una concepción estratégica activa del desarrollo y de la integración económica regional.

La gradualidad es el primero de los seis principios y consistía en avanzar por etapas anuales definiendo en cada una de ellas un conjunto reducido de "proyectos integrados" cuya negociación, ejecución y evaluación se haría con flexibilidad (2º principio) para ajustar su alcance, ritmo y objetivos. Así, para el primer año se definieron y pusieron en marcha 12 Protocolos (sectores), 8 en el segundo, 3 en el tercero y, en el cuarto, solo uno que configuró una suerte de embrión del Grupo Mercado Común (GMC) que marca el inicio de la ya mencionada segunda etapa en la integración argentino-brasileña.

Un tercer principio era el denominado de simetría que incluía en los proyectos integrados la armonización simétrica de políticas para que el PICE fuera factible y creíble. Por su parte, el cuarto principio tenía un carácter definitorio de la estrategia de integración: llamado de equilibrio, se lo planteaba como de estímulo a la integración intrasectorial procurando un equilibrio progresivo, cuantitativo y cualitativo del intercambio por sectores y por segmentos (pues "no debe inducir la especialización de las economías nacionales en sectores específicos"). Contrasta la mayor precisión en la especificación de este cuarto principio frente a los tres primeros. Sin embargo, los cuatro en conjunto indican el interés en preservar los esfuerzos que durante varios decenios hicieron ambas comunidades nacionales para desarrollar sus respectivas estructuras industriales y productivas, el reconocimiento de las dificultades de adaptación a las condiciones de un mercado ampliado, el efecto de la limitación de recursos para la inversión, y la decisión de eludir los previsibles desequilibrios y conflictos que acarrearían la extrapolación de la presente conjunción de ventajas comparativas naturales y adquiridas de cada país en el mercado unificado. Finalmente, los otros dos principios orientadores de la elaboración de los Protocolos "sectoriales" apuntaban a precisar condiciones

adicionales: tratamiento preferencial frente a terceros mercados y armonización progresiva de políticas (5º Principio) y participación activa de los empresarios (6º Principio) en la ejecución del PICE.

Mediante los Protocolos "sectoriales" para la ejecución del PICE se estableció lo que se denominó proyectos integrados para promover acciones conjuntas acordadas con relación a algunos sectores productivos y cuestiones económicas, financieras, tecnológicas o institucionales. El hecho de que el Protocolo N° 1 haya sido el relativo a la industria de bienes de capital y al intercambio de su producción revela el carácter que se procuró imprimir al proceso de integración empleando la ampliación del mercado y la complementación productiva como un estímulo directo de la industrialización y la modernización tecnológica, aunque los acuerdos que alcanzaron a negociarse fueron de naturaleza puramente comercial (Lista común con liberación de gravámenes y trato preferencial frente a terceros mercados). Pese a la diversidad de ámbitos cubiertos por los 24 Protocolos, la complementación industrial y las actividades vinculadas con el avance tecnológico se encuentran en el núcleo del PICE.

Así, a los bienes de capital (P.1) hay que agregar las industrias aeronáuticas (P.12), siderúrgica (P.13), nuclear (P.17), automotriz (P.21) y alimentaria (P.22), así como las estipulaciones acerca de los abastecimientos a los sectores de infraestructura (P.8, 14, 15 y 16). A su vez, la investigación científica y la innovación tecnológica son objetivos primordiales en los Protocolos sobre biotecnología (P.9), emergencias nucleares y radiológicas (P.11) y cooperación nuclear (P.17). En este contexto, el PICE promueve el fortalecimiento del capital nacional mediante el Estatuto de Empresas Binacionales (P.5) y mejora las condiciones de financiamiento ampliando el sistema de créditos recíprocos para viabilizar el comercio (P.6) e instituye el Fondo de Inversiones orientado especialmente a las empresas binacionales y al sector bienes de capital. Por su parte, la integración física que provee el soporte infraestructural del intercambio y de la vinculación de personas, instituciones y empresas se encaró en varios aspectos: energía (P.8), transporte terrestre (P.14) y marítimo (P.15), comunicaciones (P.16) e integración fronteriza (P.23). El PICE también incluyó el tema de la seguridad alimentaria a través de compromisos de compra y venta de trigo (P.2), de complementación del abastecimiento interno ante eventuales déficits de la producción local (P.13) y de la integración y complementación de la industria alimentaria (P.22).

El objetivo de integración intrasectorial de ambas economías se coordinó mediante el Protocolo N° 4 de Expansión del Comercio, que renegoció las preferencias mutuas preexistentes en la ALADI, las amplió en varias oportunidades y concluyó consolidándolas en un solo Acuerdo con lo negociado en otros Protocolos. También se crearon ámbitos adicionales de integración binacional mediante la promoción del estudio de ambas economías nacionales por investigadores del otro país (P.10), el intercambio de conocimientos, experiencias y proyectos relativos a reforma de la administración pública (P.19), y la definición de áreas prioritarias de acción conjunta en el campo de la integración cultural (P.18). Finalmente, los progresivos avances registrados en las negociaciones de los diferentes protocolos en un clima de armonía y cooperación condujeron al planteamiento de temas "sensibles" en términos políticos (soberanía, identidad nacional), tales como la cuestión de una unidad monetaria común para las transacciones regionales (P.20) y la armonización de políticas macroeconómicas (P.24). Además, se procuró promover el desarrollo integrado y equilibrado de la zona de frontera entre ambos países (P.23), creando comités locales en puntos de movimiento fronterizo y mayor densidad de población.

Los progresos alcanzados en las negociaciones del PICE y sus Protocolos recibieron la cobertura de un instrumento jurídico de mayor jerarquía, cuando Argentina y Brasil suscribieron el

breve y muy general Tratado de Integración y Cooperación Económica. Este recoge los principios de aplicación del PICE para permitir la adaptación progresiva de personas y empresas a las nuevas condiciones de competencia y de legislación económica, aunque sólo los menciona (gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría) sin definirlos, quedando sujetos a interpretación de las partes y al consenso circunstancial. En este sentido, el Tratado es menos "fuerte" que el PICE en cuanto a la estrategia de integración pues no incluye el concepto de integración intra-sectorial (como lo hacía el PICE) ni ningún otro. Sin embargo, cuando establece dos etapas para el proceso refuerza el principio de la gradualidad al fijar plazos suficientemente amplios. En efecto, la primera etapa comprende un período de diez años (23/Agosto/1989 al 23/Agosto/1999) en el que se deben remover los obstáculos tarifarios al comercio de bienes y servicios, armonizar algunas políticas y coordinar otras. En cambio, la segunda queda abierta y plenamente sujeta a aprobación legislativa, incluyendo la armonización gradual de otras políticas necesarias a la formación de un mercado común.

Así, el objetivo del Tratado --un espacio económico común-- se configuraría para mediados de 1999 como una zona de libre comercio para bienes y servicios y con una gran semejanza o compatibilidad de políticas macro y microeconómicas; mientras que recién en el próximo siglo se conformaría como un mercado común, con el correspondiente arancel externo común y la armonización de otras políticas pertinentes. Cabe destacar que, además de la inclusión de los servicios en la liberación del intercambio, el Tratado introdujo otra novedad al instituir con carácter consultivo una Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración lo que facilita la viabilidad jurídica de los acuerdos gubernamentales. De todos modos, como el Tratado menciona algunas políticas que deben ser armonizadas y otras coordinadas, la falta de definición de los conceptos armonización y coordinación entraña ciertas dificultades para las negociaciones, aunque éstas adquieren así mayor flexibilidad cuando los plazos son amplios, como en este caso.

En realidad, la brevedad y generalidad del Tratado de Integración y Cooperación Económica, abrió el camino hacia una segunda etapa en el proceso de integración argentino-brasileño, protagonizada por nuevos gobiernos en ambos países. Durante esta segunda etapa se estableció con precisión el objetivo de conformar un mercado común, se acortaron dramáticamente los plazos y se mantuvo cierta indefinición conceptual. En efecto, en julio de 1990, los Presidentes de Argentina y Brasil, resolvieron establecer un mercado común definitivamente configurado para fines de 1994 empleando como metodología primordial la coordinación de políticas macroeconómicas y las reducciones arancelarias generalizadas, lineales y automáticas con eliminación de barreras para-arancelarias. Junto con la liberación total del intercambio de bienes para fines de 1994, los Presidentes también previeron la posibilidad de establecer acuerdos especiales que atendieran a las especificidades de sectores considerados "sensibles o altamente dinámicos y provistos de tecnologías de punta", pero esta preocupación no se trasladó al texto del Tratado del MERCOSUR. Para dar curso al acuerdo presidencial se creó el Grupo Mercado Común (GMC) a nivel de Ministros, el que a su vez dispuso la formación de nueve Subgrupos de trabajo y un Grupo de asesoramiento para la coordinación de políticas macro y micro económicas (los mismos diez Subgrupos del futuro MERCOSUR). El GMC también formuló las recomendaciones sobre cuestiones comerciales para orientar las negociaciones sobre el mercado común y las necesarias para consolidar en un sólo Acuerdo de Complementación Económica a todos los convenios negociados en ALADI y en Protocolos del PICE (lo que se concretó a fines de 1990).

Al mismo tiempo, los gobiernos de Paraguay y Uruguay manifestaron su disposición a incorporarse plenamente a las negociaciones argentino-brasileñas para conformar un mercado común,

siendo invitados a participar en las reuniones del GMC donde se acordó que el Tratado cuatripartito reflejaría lo ya acordado para el mercado común entre Argentina y Brasil.

2. Participación de Uruguay en los acuerdos argentinos-brasileños

La vinculación económica de las poblaciones de Argentina, Brasil y Uruguay se remonta más allá de la misma constitución de las tres naciones, determinando que las dos mayores mantengan importancia en el comercio exterior de su vecina. Durante el último quinquenio, las importaciones uruguayas desde Argentina y Brasil mantuvieron una proporción bastante estable sobre el total, promediando 14% y 25% respectivamente. En cambio, las exportaciones hacia esos países muestran fluctuaciones sensibles que no acompañan el crecimiento de las ventas externas totales: entre 9% y 5% para Argentina y entre 16% y 27% para Brasil. En síntesis, más de la tercera parte de los abastecimientos externos de Uruguay provienen de sus dos grandes vecinos, mientras que el mercado conjunto de éstos absorbe entre un cuarto y un tercio de sus exportaciones. Cabe destacar que durante este último quinquenio estuvieron plenamente en funcionamiento acuerdos comerciales que Uruguay suscribió con cada uno de sus vecinos en el decenio de los setenta y que fueran ampliados en varias oportunidades.

El comercio negociado entre Uruguay y Argentina se viene desarrollando en el marco del CAUCE (Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica) suscrito el 20 de agosto de 1974, luego de la constitución de la Comisión Técnica Mixta para la construcción de la Central Hidroeléctrica de Salto Grande sobre el Río Uruguay. El convenio fue adecuado en 1982 y en mayo de 1985 se transformó en el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 1 en el marco de la ALADI, siendo ampliado en enero de 1990. Básicamente, el convenio consiste en: a) Argentina desgrava totalmente su universo arancelario de manufacturas para la importación de productos originarios y procedentes de Uruguay hasta un monto de 5% de la producción Argentina respectiva (2.5% para algunos considerados sensibles); y b) Uruguay desgrava totalmente los productos industriales originarios y procedentes de Argentina que no tengan producción local.

Por su parte, con Brasil, Uruguay suscribió el PEC (Programa de Expansión Comercial) en junio de 1975 y el Acta de Cooperación Económica en agosto de 1986. Ambos convenios y otros acuerdos anteriores fueron consolidados poco después (noviembre de 1986) en el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 2 en el marco de la ALADI, siendo ampliado en 1990. A diferencia del CAUCE, en el PEC las preferencias arancelarias se otorgan en productos, segmentos o sectores carentes de oferta local.

El hecho de que el grueso de las exportaciones uruguayas hacia Argentina sean definidas como "productos negociados" indicaría que el CAUCE tuvo una importancia relativa para Uruguay sensiblemente mayor que el PEC; quizás por su propia característica de tratamiento diferencial y a que el comercio argentino-uruguayo tiene un alto contenido de manufacturas, mientras que Uruguay importa fundamentalmente equipos y productos intermedios de Brasil y le exporta comestibles, carnes y bienes primarios. Sin embargo, el comportamiento global del comercio muestra que Argentina ha acentuado su superávit, después de una caída de sus exportaciones durante la primera mitad de los ochenta y la consecutiva recuperación en la segunda, superando los valores de 1980. Uruguay, en cambio, aún no alcanza el nivel de exportaciones hacia Argentina de 1980. Por su parte, Brasil mantiene niveles de exportación hacia Uruguay inferiores a los de 1981, mientras que las

importaciones desde ese país muestran un sostenido crecimiento desde 1970, determinando un fuerte déficit comercial brasileño desde 1989.

En abril de 1988, frente a la coincidencia del gobierno uruguayo con los enunciados generales y los principios del proceso de integración argentino-brasileño y teniendo en cuenta las condiciones particulares del Uruguay y los acuerdos bilaterales vigentes, los presidentes de los tres países acordaron estudiar las modalidades de asociación en un proceso de integración tripartito regido por los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio. Como una forma inmediata de ejecución de lo acordado se dispuso que el Sector Transporte Terrestre era el más adecuado. Así, pocos meses después (Noviembre de 1988) se suscribió el Acuerdo Tripartito N° 1 sobre Transporte Terrestre que incluyó todos los instrumentos y consensos alcanzados entre Argentina y Brasil mediante la ejecución del Protocolo N° 14 del PICE. En la misma oportunidad los tres Presidentes ampliaron el campo de estudio y negociación tripartito a las comunicaciones (Protocolo N° 16), a la biotecnología (P. 9) y a la administración pública (P.19), y en agosto de 1989 lo extendieron a los asuntos aduaneros.

Esta inserción en el proceso de integración argentino-brasileño culminó cuando los cancilleres acordaron incluir a Uruguay en el proyecto de mercado común e invitar a Chile y Paraguay a sumarse a la iniciativa (Agosto de 1990).

3. Los acuerdos argentinos-brasileños en la ALADI

Los Presidentes de Argentina y Brasil en sus declaraciones conjuntas, en acuerdos y en el Tratado de Integración y Cooperación Económica reiteraron que el proceso de integración económica bilateral se concebía en el marco de un renovado impulso a la integración de América Latina. Por otra parte ambos países son partes del Tratado de Montevideo 1980, que estableció la ALADI como sucesora de la ALALC, cuyas normas tienen la suficiente flexibilidad como para permitir la concertación de iniciativas parciales y subregionales compatibles con el objetivo final de establecer gradual y progresivamente el mercado común latinoamericano (principio de la convergencia de las iniciativas parciales). El Tratado de Montevideo 1980, a la vez, provee a los países miembros de una adecuada cobertura jurídica internacional frente a las disposiciones del artículo XXIV del GATT respecto de los acuerdos de preferencias comerciales que hayan concertado entre sí o subregionalmente. De tal modo, la incorporación de los acuerdos argentino-brasileños al marco normativo de la ALADI resultaba operacional y jurídicamente conveniente para ambos países, pues se evitaba la gestión de su aprobación por el GATT en el contexto especialmente complejo de la Ronda Uruguay. Además, ello permitía hacer efectiva la voluntad política expresada por los Presidentes de promover la integración latinoamericana: los Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica (AAP de CE) están abiertos a la adhesión, previa negociación, de los restantes miembros de la ALADI, y los países signatarios se comprometen a negociar la posibilidad de multilateralizar progresivamente los tratamientos preferenciales.

Así, los acuerdos alcanzados en tres Protocolos "sectoriales" se tradujeron en acuerdos de complementación económica suscritos en el marco de la ALADI. En el caso del Protocolo N° 1 Bienes de Capital, el A.A.P. de C.E N° 7 consistió en la definición de un universo de bienes según la Nomenclatura Arancelaria de la ALADI a partir del cual se negoció y amplió varias veces una Lista Común cuya importación recibía el tratamiento de producto nacional: arancel cero, exclusión de restricciones no arancelarias y trato similar a la producción nacional en las compras del sector público, todo con sujeción a una cláusula específica de origen. La ejecución del Protocolo N° 4 -Expansión del Comercio, permitió suscribir rápidamente el A.A.P de Renegociación de Preferencias

Otorgadas en el Período 1962-1980 (Acuerdo N° 1), cuya cobertura de productos fue ampliada en sucesivas negociaciones y los márgenes de preferencia aumentados en dos oportunidades. Por su parte, el A.A.P. de C.E. N° 12 en el sector de Bienes Alimentarios Industrializados fue el producto de la ejecución del Protocolo N° 22 - Industria de la Alimentación.

Estos tres acuerdos de complementación se consolidaron en el A.A.P. de C.E. N° 14 (20-Diciembre-1990) que además incluyó: a) el régimen de intercambio de bienes destinados a las centrales nucleares de Argentina y Brasil acordado en el Protocolo N° 14 - Cooperación Nuclear; b) el régimen de Complementación Económica en el sector automotriz acordado en el Protocolo N° 21 - Industria Automotriz; y c) disposiciones substantivas que más tarde constituirían el núcleo del Tratado de Asunción - MERCOSUR: programa de liberación arancelaria automático con arancel cero para el 31 de diciembre de 1994, eliminación progresiva de restricciones no arancelarias y de listas de excepción para la misma fecha, armonización de políticas macroeconómicas, régimen de origen con un formulario de certificación , y acuerdo para limitar los efectos de las salvaguardias al 31 de diciembre de 1994.

III. EL TRATADO DE ASUNCION-MERCOSUR

Las disposiciones del Tratado de Asunción se encuentran ya, casi textualmente, en: a) el Acta de Buenos Aires (julio, 1990) suscrita por los Presidentes de Argentina y Brasil, donde deciden establecer entre sus países un mercado común para el 31 de diciembre de 1994 indicando la metodología a seguir; b) las decisiones de la primera reunión del Grupo Mercado Común argentino-brasileño sobre la armonización de políticas macroeconómicas y sobre cuestiones comerciales (septiembre de 1990); y c) el propio Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 14 entre Argentina y Brasil, firmado en ALADI (diciembre de 1990). De tal modo, el MERCOSUR se constituye a partir de un programa de liberación comercial automático, que se ejecuta a lo largo de un período de transición durante el cual se llevan a cabo negociaciones para armonizar y coordinar políticas macro y microeconómicas (incluido el arancel externo común) y para definir la estructuración institucional definitiva del Mercado Común del Sur.

Como se ha visto, Uruguay ya había iniciado (abril, 1988) un proceso de acercamiento e ingreso a los acuerdos argentinos-brasileños, mientras que Paraguay hizo lo propio (septiembre de 1990) en el contexto de importantes cambios políticos internos y a invitación de los gobiernos de Argentina y Brasil. La conformación de un mercado común con las características mencionadas sólo entre Argentina y Brasil, brindaría a cualquiera de ellos mejores condiciones de acceso al mercado del otro que a Paraguay y Uruguay, pese a la tradición comercial y a los acuerdos bilaterales entre éstos y cada uno de aquéllos (acuerdos que a menudo incluían estipulaciones compensatorias de la diferencia de tamaño económico). Además, el ingreso al mercado común impone asumir un riesgo competitivo para algunas producciones de Paraguay y Uruguay, riesgo que parece haberse valorizado como menor al que correrían frente a la marginación del mercado ampliado de las economías mayores debida a dificultades adicionales de acceso.

En realidad, la seguridad de acceso al mercado del otro parece haber sido un factor predominante en el ánimo de todas las partes, pues lo que está efectivamente acordado es la liberación del comercio de bienes, mientras que aún deberá negociarse la compensación o corrección de asimetrías estructurales o provocadas por las políticas (armonización de políticas y acuerdos sectoriales), si es que ello fuera posible. Además, virtualmente no se ha dispuesto trato diferencial para los países de menor dimensión económica ni atención a las cuestiones de desarrollo regional interno de cada país (aspecto importante aún en la CEE, con países de tamaño geográfico relativamente menor). De hecho, entonces, lo que se ha establecido es una zona de libre comercio de bienes plena (arancel cero y exclusión de restricciones no arancelarias) para fines de 1994 y un conjunto de compromisos de negociación para conformar un mercado común en la misma fecha. En términos de la teoría convencional, esta "zona de libre comercio" de bienes se transformaría en "unión aduanera" en cuanto se acuerde el arancel externo común y, cuando finalice el período de transición, se tendría una combinación de elementos de un "mercado común", dado que muy probablemente no se haya alcanzado aún la plena movilidad del capital y el trabajo, y de elementos de una "unión económica" pues algunas políticas económicas ya tendrían un considerable grado de coordinación o armonización (acordado o de hecho).

1. Fundamentos y estructura del Tratado. Compromisos asumidos

Los gobiernos de los cuatro países signatarios del Tratado de Asunción fundamentaron su accionar en el objetivo de la aceleración de los procesos nacionales de desarrollo económico con justicia social,

consistente en mejorar las condiciones de vida de sus habitantes mediante la promoción del desarrollo científico y tecnológico y de la modernización de las economías para ampliar la oferta y calidad de los bienes y servicios. Para ello pusieron como condición fundamental la ampliación del mercado nacional a través de la integración, que se concreta con base en los principios de equidad, flexibilidad y equilibrio y mediante una mayor eficacia en el aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de políticas macroeconómicas, y la complementación de los diferentes sectores de la economía. Además, tuvieron en cuenta la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional, y que la integración es una respuesta apropiada a tales acontecimientos constituyendo la base para la unión más estrecha entre sus pueblos en la empresa del desarrollo con justicia social.

El núcleo de la estructuración económico-comercial del Tratado de Asunción está constituido por su primer capítulo (Propósitos, Principios e Instrumentos) y por sus cinco Anexos, especialmente el primero (el Programa de Liberación Comercial) y el quinto (Diez Subgrupos de Trabajo para el análisis y propuestas de coordinación y armonización de políticas). Los otros tres Anexos son de carácter sustantivo pero operacional: el segundo es un Régimen General de Origen que seguramente requerirá negociaciones adicionales para acordar modalidades comunes de certificación que atiendan a problemas y especificidades sectoriales; el tercero establece un sistema provisional de solución de controversias y dispone plazos para la proposición y aprobación del régimen permanente; y, por su parte, el cuarto, regula la aplicación de cláusulas de salvaguardia, explicitando la limitación de extensión de sus efectos a la fecha de conformación del mercado común (31-Diciembre-1994).

El MERCOSUR implica cuatro grandes propósitos de los gobiernos (Art. 1): la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; una política comercial externa común; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales; y la armonización de legislación para fortalecer la integración. La libre circulación de bienes (sólo de bienes) se ha instrumentado progresiva y automáticamente en el Programa de Liberación Comercial, aunque sin especificar cómo se opera la eliminación de restricciones no arancelarias antes de la finalización del período de transición. El efectivo cumplimiento del resto de los propósitos queda sometido a una necesariamente intensa y delicada negociación, que deberá llevarse a cabo durante el período de transición (art. 3) que corre entre el 29 de noviembre de 1991 (entrada en vigor del Tratado) y el 31 de diciembre de 1994, si bien la tarea comenzó al día siguiente de la firma del Tratado (21 de marzo de 1991). Cabe acotar que, como en estas negociaciones las decisiones se tomarán por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes (art. 16), es previsible que el paso del tiempo se constituya en un factor decisorio.

En materia de principios, los de gradualidad, flexibilidad y equilibrio mencionados en la parte no resolutive del Tratado no están definidos pero las disposiciones son expresivas del sentido genérico del primero; no incluye cláusulas que permitan ajustar el alcance, el ritmo, los plazos o los objetivos pese a la brevedad y generalidad del texto, y no podría abrigar al tercero si éste es entendido como fuera planteado en el Acta para la Integración Argentino-Brasileña de 1986. Por otra parte, el Tratado es explícito en la exclusión de tratamientos diferenciales entre países (que fueran habituales en América Latina), pues se funda en la reciprocidad de derechos y obligaciones (art. 2) con la sola excepción (art. 6) del otorgamiento a Paraguay y Uruguay de un año adicional para eliminar las "listas de excepciones" del Programa de Liberación Comercial. También están incluidos los clásicos principios de la carta del GATT como el trato nacional de los productos de otro Estado Parte (art. 7) y el de nación más favorecida (art. 8). Además, se establecen normas de "fair play" (art. 8)

cuando se comprometen a preservar las estipulaciones de acuerdos bilaterales o de la ALADI vigentes, a coordinar posiciones en las negociaciones comerciales externas (Ronda Uruguay, por ejemplo), y a no afectar los intereses de los Estados Parte en las negociaciones que celebren entre sí o con otros miembros de la ALADI durante el período de transición.

La contemporaneidad con las duras negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT seguramente inspiró un compromiso adicional (art. 4), que parece redundante con el de coordinar políticas al especificar una directiva de negociación: para la relación con terceros países los cuatro gobiernos deberán asegurar condiciones equitativas de comercio, aplicando sus legislaciones para inhibir importaciones cuyos precios estén influidos por prácticas comerciales desleales, y coordinar sus respectivas políticas nacionales elaborando una legislación común sobre competencia comercial (antidumping y antisubsidios).

La estructuración orgánica del Tratado adjudica la función decisoria a un Consejo del Mercado Común integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los países miembros, en cuyas reuniones participan una vez al año los propios Presidentes. La función ejecutiva, de iniciativa y propuesta de medidas se confirió a un Grupo Mercado Común (GMC) de funcionarios con el apoyo de Subgrupos de Trabajo (art. 9 a 14 y Anexo V). Así el proceso de negociaciones a lo largo del período de transición se llevará a cabo mediante un sistema de múltiples reuniones conjuntas, a diferentes niveles, con una Secretaría Administrativa que no alcanza a tener funciones de coordinación (art. 15). Para resolver la estructuración institucional definitiva se deberá convocar a una reunión extraordinaria antes de la conformación del mercado común (art. 18). La complejidad y amplitud del proceso de negociaciones comprometida en el Tratado y el plazo para llevarla a cabo parecieran indicar la conveniencia de contar con algún órgano más ejecutivo para coordinación y conducción del período de transición, pero la modalidad adoptada y la toma de decisiones por consenso de todas las partes muestran la notoria reticencia de los gobiernos, al menos en esta etapa, para delegar autoridad y capacidad de decisión en un organismo comunitario.

El Tratado, además, incluye una cláusula de convergencia hacia la integración latinoamericana (art. 20). Con sujeción a la decisión unánime de los Estados Parte, el MERCOSUR está abierto mediante negociaciones a la adhesión de los demás miembros de la ALADI cuyas solicitudes comenzarán a ser examinadas después del 29 de noviembre de 1996, o antes si no forman parte de esquemas de integración subregional o de una asociación extrarregional. En esta salvedad sólo está comprendido Chile, aunque los Presidentes dispusieron que se examinen las posibles modalidades y la oportunidad de la vinculación con el MERCOSUR de este país y de Bolivia, miembro del Pacto Andino.

2. El Programa de Liberación Comercial (la libre circulación de bienes)

En el Acta de Buenos Aires, donde los Presidentes de Argentina y Brasil decidieron establecer un mercado común, también definieron como la columna vertebral del proceso a lo que más tarde se traduciría en el Programa de Liberación Comercial del Tratado de Asunción-MERCOSUR (Anexo I), cuyas características se incluyeron previamente en el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 14 de la ALADI suscrito entre ambos países.

El Programa consiste en rebajas arancelarias, progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones o medidas de efecto equivalente, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados Parte, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero y sin

restricciones no arancelarias en la totalidad del universo arancelario; es decir, sin listas de excepciones, salvo el último tramo de las correspondientes a Paraguay y Uruguay que se eliminarán un año después.

El cronograma de desgravación comienza en la fecha de entrada en rigor del Tratado con una preferencia arancelaria de 47%, aumentando en 7 puntos porcentuales al final de cada semestre calendario (el 31 de diciembre de 1994 se aumenta en 11 puntos para alcanzar una desgravación de 100%). Las preferencias se aplicarán sobre el arancel vigente al momento de la importación. Si éste fuera aumentado se continuarán aplicando sobre los aranceles vigentes al 1º de enero de 1991; y si hubieran sufrido una reducción se aplicarán automáticamente sobre el nuevo arancel. Asimismo, el Programa profundiza las preferencias acordadas en Acuerdos de Alcance Parcial de la ALADI suscritos por los Estados Parte entre sí reproduciendo el cronograma del artículo 7º del A.A.P. de C.E. N° 14 - Argentina-Brasil: consiste en un cronograma similar al ya descrito cuando se trata de productos con preferencias iguales o inferiores a 45% aplicables al 31 de diciembre de 1990, y con uno más acelerado (desgravación del 100% antes del 31-Diciembre-1994) cuando los productos gozaban de preferencias superiores a 45% aplicables a fines de 1990. Además, las partes pueden aumentar aún más las preferencias mediante negociaciones en el marco de acuerdos previstos por el Tratado de Montevideo 1980 (ALADI).

Las listas de excepciones a estos cronogramas de desgravación quedaron definidas y limitadas a 394 ítems de la NALADI para Argentina, 324 para Brasil, 439 en el caso de Paraguay y 960 para Uruguay. Al final de cada año calendario, Argentina y Brasil eliminan ítems de la lista en un número equivalente al 20% del total inicial, a partir del 31 de diciembre de 1990, mientras que Paraguay y Uruguay eliminan un 10% el 29 de noviembre de 1991, otro 10% el 31 de diciembre de 1991 y 20% a fines de cada año subsiguiente, concluyendo un año después que Argentina y Brasil. A los productos que vayan siendo retirados de las listas de excepciones se les aplicará automáticamente la preferencia que resulte del cronograma de desgravación a la fecha del respectivo retiro, de modo que alcanzarán el 100% a la fecha de conformación del mercado común.

Por su parte, las únicas restricciones no arancelarias aplicables durante el período de transición serán las expresamente declaradas en las Notas Complementarias al Acuerdo de Complementación que las partes suscribirán en ALADI con base en este Programa de Liberación Comercial (Anexo I-art. 10). Las Notas Complementarias de los A.A.P. de C.E. suscritos entre estos cuatro países ya incluyen listados de restricciones al comercio que están vigentes. De todos modos, no está excluida la implantación de alguna regulación comercial si se suscribe algún acuerdo sectorial como los previstos en el Tratado, aunque sólo podrían ser de aplicación durante el período de transición.

Como puede observarse, el Programa de Liberación Comercial establece la total liberación de la circulación de bienes entre los cuatro países a partir del 31 de diciembre de 1994. Sólo quedaría sujeto a negociación la eliminación o moderación de restricciones no arancelarias con anterioridad a esa fecha, pues en principio quedarían automáticamente eliminadas al concluir el período de transición. De tal modo, la rapidez y la automaticidad de la desgravación y la zona de libre comercio pleno conformada en un plazo cierto y breve en relación al período de maduración de las inversiones, constituye un condicionamiento primordial de la modalidad de integración, de las iniciativas empresarias, de las características de las políticas sectoriales (coordinadas o no), de los acuerdos sectoriales previstos en el Tratado, y de la marcha de las negociaciones para coordinar y armonizar políticas.

Sin embargo, según algunas interpretaciones la automaticidad del Programa de Liberación Comercial estaría condicionada a la efectiva coordinación de políticas pues en su artículo 11º dice: "A fin de asegurar el cumplimiento del cronograma de desgravación establecido en los art. 3º y 4º, así como la conformación del Mercado Común, los Estados Parte coordinarán las políticas macroeconómicas y las sectoriales que se acuerden, a las que se refiere el Tratado para la constitución del Mercado Común, comenzando por aquéllas que se vinculan con los flujos del comercio y con la configuración de los sectores productivos de los Estados Parte". Este es un texto un tanto más débil que el acordado en el GMC-Argentina-Brasil (septiembre de 1990) cuando hicieron recomendaciones sobre cuestiones comerciales y, refiriéndose a los plazos de la desgravación en el entonces futuro A.A.P. de C.E. nº 14, decían: "VIII. Reafirmar que el cumplimiento de los plazos acordados, exige de manera indispensable la coordinación y armonización de políticas macroeconómicas, especialmente de aquéllas que tienen mayor impacto en los flujos comerciales y en la configuración del sector industrial de ambos países". Por su parte, el Tratado de Asunción atribuye (art. 10) al Consejo del Mercado Común la competencia de tomar "decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y de los plazos" pero no para modificarlos. Por ello se requeriría el consenso para suscribir una enmienda al Tratado y a su Anexo I y la ratificación oportuna de los cuatro Congresos Nacionales.

Como ya se ha expresado, en el MERCOSUR el transcurso del tiempo se erige en un factor decisorio debido a la premura con que deben alcanzarse consensos para regular los efectos previsibles u observables de la liberación comercial y de las asimetrías preexistentes. Por su parte, la carencia de precisión en los textos normativos brinda flexibilidad a las relaciones entre las partes pero a menudo da lugar a interpretaciones contrapuestas que son fuente de conflictos. En este caso se evidencia la intención de los gobiernos de no debilitar la señal suministrada a los empresarios y mercados, en el sentido que ni la automaticidad ni los plazos de la liberación comercial estaban sujetos a cláusula alguna de revisión. Pero también incluyeron la preocupación por la posible manipulación del tiempo durante el período de transición, expresándola en un texto débil y sujeto a interpretación, aunque establecieron claramente un mandato para coordinar políticas y la prioridad de aquéllas vinculadas con los flujos de comercio y con la estructuración de los sectores de la producción de cada país.

Es así como el funcionamiento de las estipulaciones del Tratado y del Programa de Liberación Comercial carece de flexibilidad para superar situaciones críticas durante el período de transición, y refuerza las relaciones de poder preexistentes al coaccionar a negociar con premura al país que tiene una posición relativa más débil mientras el transcurso del tiempo favorece al que disfruta de un mejor posicionamiento relativo. Por supuesto, puede darse el caso en que todos tengan premura por negociar pues valoran muy especialmente a los sectores o ramas en que no tienen ventajas relativas, pero el Tratado no da lugar a la concertación de los acuerdos de complementación intra-sectorial que permiten atender estas situaciones y distribuir equitativa y equilibradamente costos y beneficios.

3. La coordinación de políticas

Durante el período de transición, los miembros del MERCOSUR deben llevar adelante un proceso de negociación cuyos acuerdos consensuales en materia de liberación de la circulación de servicios y factores productivos, de política comercial externa común, de coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y de armonización de legislación, aseguren la convergencia con el Programa de Liberación Comercial configurando el Mercado Común del Sur. En síntesis, la coordinación de políticas y la armonización de legislación es la tarea de los negociadores durante los

próximos tres años. (En el Anexo B se consignan los 10 Subgrupos de Trabajo y las tareas que se les han encomendado).

a) La libre circulación de servicios y factores productivos

El propio Tratado de Asunción en su Anexo I, como se ha visto, programó y estableció la libre circulación de bienes que se alcanzará el 31 de diciembre de 1994. En cambio, la libre circulación de servicios y factores será, quizás, un objetivo de pleno cumplimiento ulterior, en etapas que, muy probablemente, se extiendan más allá del período de transición, y con realizaciones parciales a través de los consensos sobre políticas de comercio exterior, agrícola e industrial y de servicios infraestructurales (transportes, comunicaciones y energía) necesarios para completar la unificación del mercado de bienes (el Tratado asigna a los acuerdos sectoriales la función de optimizar el uso y la movilidad de los factores productivos).

La efectiva liberación de la circulación de servicios y factores supone la coordinación de políticas y la armonización de legislaciones que comprenden una vasta diversidad de cuestiones cuya consideración en cada país no es estrictamente económica ni necesariamente semejante; tal es el caso de las migraciones, el régimen de trabajo, la inversión extranjera, el mercado de capitales, las competencias profesionales, el sistema de educación, la seguridad social, la salud pública, etc. En tal sentido, y observando los temas que están a consideración de los Subgrupos de Trabajo, es previsible que inicialmente los negociadores asignen prioridad a cuestiones más estrechamente vinculadas con el comercio de bienes y con los efectos sobre la estructuración de los sectores productivos, procurando que los acuerdos contribuyan a la movilidad subregional de factores y servicios en la medida que ello sea condición para aumentar, en el mercado ampliado, la eficiencia en la asignación de recursos y en la producción y comercialización. Así, se identificarán progresivamente los obstáculos, su entidad y consecuencias concretas, que derivan de legislaciones y prácticas ideadas y establecidas respondiendo a las particularidades de cada país. Al mismo tiempo, quedarán definidos los aspectos que debieran ser coordinados o armonizados para que se genere la movilidad de servicios y factores necesarios al mejor funcionamiento del Mercado Común. En estas cuestiones, seguramente, los gobiernos procurarán que se traduzca el principio de equilibrio evitando que la movilidad de personas y capitales produzca efectos no deseados de concentración y/o especialización en uno u otro país. Cabe puntualizar que este ha sido uno de los aspectos con que se ha tropezado con más dificultades en el CEE, donde aún, la movilidad de factores y servicio no es plena.

b) La política de comercio exterior común

El primer ámbito de coordinación de políticas definido por el Tratado de Asunción hace, naturalmente, a la política de comercio exterior, determinando (art. 1) que se deberá establecer un arancel externo común, adoptar una política comercial externa común con relación a terceros países o sus agrupaciones, coordinar posiciones en los foros económico-comerciales regionales (ALADI, por ejemplo) e internacionales (GATT, por ejemplo) y, más específicamente (art. 4), elaborar normas comunes sobre competencia comercial.

El arancel externo común aparece condicionado (art. 5) a que se constituya en un incentivo a la competitividad externa de los países miembros, lo que debe entenderse como una reafirmación de las políticas nacionales que ya habían disminuido considerablemente el nivel de protección arancelaria y para-arancelaria, con la finalidad de aumentar la exposición externa de las actividades productivas y de reducir el sesgo antiexportador de la protección elevada. Estas políticas han

producido una convergencia de las estructuras y niveles arancelarios --y de la protección, que es preponderantemente arancelaria--, facilitando en muchos aspectos la negociación para acordar el arancel externo común, siendo previsible que haya nuevos cambios en los niveles de protección y en los criterios que lo orientan pues el tema se vincula estrechamente con el carácter y evolución de las políticas de ajuste estructural que los países están llevando adelante simultáneamente con el MERCOSUR.

Además de mantenerse algunas diferencias cuantitativas en el tratamiento arancelario de bienes y/o sectores, también persisten modalidades de operación de la política arancelaria que distingue a los países. Por ejemplo, Argentina ha estado realizando modificaciones frecuentes e imprevisibles, muchas veces con base en consideraciones de corto plazo, mientras que Brasil, en cambio, ha programado una reducción adicional con metas preestablecidas para 1994 (cuyo promedio es algo superior al actual de Argentina). A su vez, Uruguay, con una economía mucho más abierta que Argentina y Brasil, mantiene un promedio de protección arancelaria más elevado que la meta brasileña para 1994 (aunque hay indicios de nuevas reducciones en algunos productos) y semejante al de Paraguay. De todos modos, las discrepancias substantivas mayores se presentan en la dispersión y escalonamiento arancelario, en el arancel más frecuente y en el más alto. Incluso, el arancel externo común debería tener en cuenta el hecho de que los cuatro países tienen que negociar simultáneamente la consolidación de sus aranceles en la Ronda Uruguay del GATT, así como considerar su eventual convergencia con el del Grupo Andino y el de Chile.

Seguramente, en el MERCOSUR la negociación podría avanzar rápidamente en algunos sectores o segmentos de productos, pero ello requiere del acuerdo sobre los criterios generales que deberían orientar la formulación del arancel externo común dando una cobertura equitativa a las situaciones más delicadas y sensibles de cada país. Este acuerdo probablemente deberá esperar algunos progresos de las negociaciones sectoriales para encarar conjuntamente la cuestión arancelaria y la viabilización de una complementación productiva equilibrada. Pero, la indefinición no debería perdurar mucho tiempo puesto que un rápido acuerdo sobre el arancel externo común sería una contribución a la necesaria mejoría en la tasa de inversión por la consecuente previsibilidad y certidumbre acerca de la influencia de la política arancelaria sobre la estructura de los precios relativos y por la eliminación de las posibilidades de triangulación comercial. Sin embargo, pese a que habría una coincidencia general en que la exposición externa de las actividades productivas debe ser sensiblemente mayor que en el pasado, la estructuración misma de la protección puede diferir (y modificarse) según sea la resultante (y su evolución) de las relaciones de fuerza entre los diferentes grupos dominantes en cada economía nacional y de la capacidad regulatoria del Estado.

En resumen, es previsible que la negociación del arancel externo común se desenvuelva en un marco propicio aunque pleno de dificultades puntuales, por lo que puede prolongarse y hacerse engorrosa. Un factor externo de presión sobre esta negociación será, sin duda, la reducida protección del arancel único chileno (11%) y del arancel externo común recientemente aprobado en el Grupo Andino.

De todos modos, como la tendencia actual es a eliminar el sesgo antiexportador de las políticas y a mantener una mayor exposición de las actividades productivas a la competencia exterior, para ser eficiente en tanto instrumento de protección, el arancel externo común debería ser acompañado por importantes inversiones en la infraestructura de vinculación. Ello para que el menor costo de transporte y comercialización intra-mercado común contribuya en medida relevante a que

los bienes "regionales" tengan efectivas ventajas de acceso frente a bienes originarios de terceros mercados.

Por otra parte, teniendo en cuenta las condiciones y prácticas del comercio internacional y la evolución reciente de la Ronda Uruguay del GATT, los países del MERCOSUR tendrán que formular una política de comercio exterior común (art. 1) complementaria de la función protectora del arancel externo común y potencializadora de la posición negociadora internacional del conjunto de países. En el primer aspecto se trata de establecer y emplear instrumentos no arancelarios (a los que los integrantes del MERCOSUR han estado renunciando) para preservar las actividades productivas de la subregión de las prácticas como el dumping, la subfacturación y las liquidaciones de excedentes de temporada del Hemisferio Norte o de los sectores con alta velocidad de innovación tecnológica.

El segundo aspecto es más complejo pues abarca una multiplicidad de cuestiones que hacen a las condiciones de acceso al mercado: la mayor exposición a la competencia exterior de los miembros del MERCOSUR implica brindar mayor acceso a terceros países pero no asegura la reciprocidad para exportar a esos mercados, especialmente a los de mayor capacidad de compra donde a menudo se tropieza con el más variado arsenal de restricciones de entrada y de subsidios a la producción y exportación. En este sentido, el Tratado dispone (art. 4) que sus miembros deben elaborar normas comunes sobre competencia comercial y que deben inhibir las importaciones cuyos precios están influenciados por subsidios, dumping o cualquier otra práctica desleal, por lo que ya se han iniciado estudios y conversaciones acerca de la armonización de políticas relativas a la aplicación de derechos compensatorios y antidumping. Presumiblemente, cada país acomodaría su legislación a los respectivos códigos del GATT y se extendería su aplicación a los productos agrícolas.

En cuanto a otros aspectos que hacen a la política exterior común, en los Subgrupos de Trabajo ya se está intercambiando información y llevando adelante las primeras conversaciones acerca de las regulaciones sobre importaciones y exportaciones, su tratamiento fiscal y financiero, nomencladores, sistemas y prácticas aduaneras y, particularmente, sobre normas técnicas. En este último caso, se está encarando su armonización de modo que respondan a patrones internacionales, teniendo en cuenta su importancia crucial para el acceso a terceros mercados y para las condiciones de competencia intra y extra-mercado común.

El Grupo Mercado Común tiene entre sus funciones la de proponer medidas tendientes a la negociación de acuerdos frente a terceros. Sin embargo, las tareas encomendadas a los Subgrupos de Trabajo no incluyen la cuestión de la coordinación de posiciones en los foros económico-comerciales regionales e internacionales, aunque los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores de los cuatro países vienen desarrollando frecuentes reuniones de consulta donde se tratan temas como el de la Ronda Uruguay del GATT, y los gobiernos actuaron de hecho como grupo cuando suscribieron con Estados Unidos el denominado "Acuerdo 4+1" para establecer un Consejo Consultivo sobre Comercio e Inversión.

c) La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales

En lo que hace a la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, el Tratado (art. 1) le asigna la función de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Parte, refiriéndose sin discriminación a las políticas "de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras

que se acuerden". Además, se dispone que, durante la transición, la coordinación de políticas macroeconómicas se realizará gradualmente y en forma convergente con el Programa de Liberación Comercial, y que los acuerdos sectoriales tendrán por finalidad optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y alcanzar escalas operativas eficientes (art. 5). También se expresa el compromiso (art. 1) de una armonización de la legislación en áreas pertinentes para fortalecer el proceso de integración.

Como se observa, en su generalidad el Tratado parece brindar una gran flexibilidad para que las partes negociadorasarquitecturen las características definitivas del Mercado Común del Sur. Salvo la liberación comercial de bienes, todo habría quedado en manos de los negociadores a lo largo del período de transición. Incluso, hasta hay cierta confusión en los conceptos centrales como coordinación y armonización, además del conocido entrecruzamiento de los ámbitos de lo macro y micro económico (o sectorial). Sin embargo, como la liberación comercial es irrestricta y el Tratado no deja espacio para instrumentos de intervención en el funcionamiento del mercado, queda definido el carácter de las políticas macroeconómicas y sectoriales y los límites de la materia y la tarea de coordinación o armonización.

En principio, las políticas nacionales que tienen un efecto significativo sobre otro país son susceptibles de ser armonizadas o coordinadas porque la cooperación puede aumentar la eficiencia del proceso económico y el bienestar conjunto. En un proceso de integración, la armonización supone el acuerdo en la aplicación de regulaciones nacionales para promover una creciente uniformidad en la estructura del mercado de cada país, sea de un sector o factor en particular o del conjunto de la economía. A su vez, la coordinación se refiere a la revisión conjunta de las disposiciones nacionales para que la creciente interdependencia sea consistente con los principios y objetivos postulados en el acuerdo de integración. En la armonización las regulaciones de cada país se asemejan, mientras que en la coordinación las políticas pueden mantener divergencias y/o constituir una etapa hacia la armonización.

En la medida que las políticas macroeconómicas se ocupan, en general, de atender a las perturbaciones de los desequilibrios macroeconómicos, la coordinación e, incluso, la armonización no son el producto puntual y definitivo de una negociación sino el resultado muchas veces transitorio de una secuencia de ellas, con características diferentes según sean las condiciones iniciales y los objetivos en cada etapa. Inicialmente, por ejemplo, la coordinación puede consistir en un acuerdo acerca del signo del resultado presupuestario mientras que recién en etapas posteriores surgiría la necesidad de establecer una norma más específica cuantificando el desequilibrio. Precisamente, los Ministros de Economía del MERCOSUR llegaron a un consenso preliminar para propiciar una estrategia orientada a garantizar el logro de un superávit fiscal. Las implicaciones de este acuerdo sobre otros instrumentos macroeconómicos no necesariamente serían semejantes en los cuatro países pero, presumiblemente, haría que fueran convergentes al objetivo actual de la estabilidad.

En el Tratado, la coordinación se presenta como un fenómeno de cooperación internacional menos profundo que la armonización. Así, cuando se refiere a la política macroeconómica, la coordinación aparece en el sentido más débil pues sólo se le requiere proporcionar consistencia con una situación de libre comercio que las políticas monetaria (incluyendo la cambiaria) y fiscal de cada país no deberían distorsionar. En tanto, para coordinar políticas sectoriales (microeconómicas) se propone adoptar acuerdos sectoriales que suponen una armonización de normas y legislaciones nacionales que unifiquen el respectivo mercado y que gobiernen la reestructuración sectorial conjunta para poder aprovechar las economías de escala, dar movilidad a los factores y asignar óptimamente

los recursos. Como se observa, estos acuerdos sectoriales no son de complementación intra-sectorial pues el Tratado no contempla la posibilidad del empleo de instrumentos de política que permitan asignar producciones a los diferentes Estados Parte. Por otro lado, cuando él se refiere a armonización de legislaciones pertinentes parecería apuntar a una etapa ulterior de la integración, comprometiendo a las partes a continuar profundizando su vinculación en cuestiones no estrictamente económicas.

Como la política macroeconómica de hecho atiende a las realidades sectoriales y éstas no pueden dejar de adecuarse a los condicionamientos de aquélla, la coordinación de políticas se hace, entonces, por dos vías interdependientes: por un lado, el establecimiento conjunto en una primera etapa de algunos criterios generales acerca de la protección efectiva, la inversión extranjera directa, los movimientos de capitales, el equilibrio fiscal, la moneda (tipo de cambio y convertibilidad), la deuda externa, etc.; y por el otro, los acuerdos sectoriales que sólo podrán incluir elementos de intervención durante el período de transición como forma de adaptación progresiva de las empresas a la situación de libre comercio a configurarse a fines de 1994. A su vez, la homogeneidad de las políticas de ajuste estructural que los cuatro miembros del MERCOSUR aplican con la supervisión del FMI es un poderoso factor contribuyente a la convergencia de las decisiones de coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales con el ya establecido Programa de Liberación Comercial. De tal forma, para lo sectorial los acuerdos suponen programas de reestructuración conjunta cuyo carácter no podría ser "activo" en un marco de coordinación de políticas macroeconómicas que sólo procuraría asegurar la liberación comercial intra-mercado y una reducida protección efectiva externa.

En síntesis, las estipulaciones del Tratado y la orientación predominante en la política económica conducen a la preponderancia inicial de las ventajas comparativas existentes en el comercio y en las asignaciones de recursos intra-mercado común, y a una exposición externa que en algunos sectores o ramas sería limitante de los acuerdos entre empresas ya instaladas en la subregión. Naturalmente, si bien la configuración inicial es determinante de los fenómenos de concentración, redistribución y especialización o complementación de las actividades productivas, a más largo plazo puede haber otros factores influyendo en la adquisición y/o pérdida de ventajas comparativas entre las diferentes subregiones del mercado común. Por su parte, una vez establecidos los nuevos oferentes o los canales de abastecimiento habilitados por la apertura externa, desaparecería el mencionado elemento limitante de la colusión entre empresas. Estas cuestiones llaman la atención sobre la ausencia de regulaciones para el desarrollo de subregiones del mercado común, y sobre la débil legislación antitrust de los países miembros.

Las negociaciones relativas a la coordinación de políticas se encuentran aún en una etapa preliminar donde prima el intercambio de informaciones y puntos de vista en los diez Subgrupos de Trabajo dispuestos en el Anexo V del Tratado de Asunción (ver Anexo B). Simultáneamente, también se han llevado a cabo frecuentes reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía y de los Presidentes de los Bancos Centrales.

Desde la firma del Tratado, ha sido notoria la dificultad en avanzar en los Subgrupos que tratan las cuestiones macroeconómicas (S.G. 4 y 10), donde la experiencia de coordinación es casi nula. En este sentido debe anotarse que una cuestión central para el intercambio comercial, como es la estabilidad de las relaciones de cambio y la convertibilidad entre las monedas de los cuatro países, aparece un tanto postergada, debido probablemente a la coyuntural falta de sincronismo en los efectos antinflacionarios de las respectivas políticas de ajuste estructural (pese a que se ha producido una notoria convergencia de sus sistemas cambiarios). En realidad, en las actuales

circunstancias no se pueden consolidar corrientes estables de comercio porque la incertidumbre cambiaria no permite la concertación de contratos de abastecimiento a largo plazo. La coordinación posible, entonces, debiera apuntar en esta etapa a acordar instrumentos transitorios que disminuyan el riesgo cambiario, contribuyendo con expansión del comercio a recorrer el sendero hacia una situación de estabilidad en las paridades cambiarias. Recién entonces podría ser eficiente algún sistema que las mantenga, regule márgenes de fluctuación y norme los procedimientos para atender desequilibrios fundamentales. Cuando ocurra esto último, necesariamente habrá que reunirse para coordinar pues, con el actual grado de interdependencia comercial entre los miembros del MERCOSUR, un desequilibrio fundamental deriva de problemas de una economía nacional con el resto del mundo en su conjunto antes que con sus tres socios.

En efecto, debe tenerse en cuenta que un desequilibrio en las paridades cambiarias entre las monedas del MERCOSUR es, por ahora, una consecuencia del desequilibrio global de algunos de sus miembros que lleva a modificar la paridad de su signo monetario con la divisa fuerte que normalmente sirve de referencia a su valor. Cabe recordar también que el grado de interdependencia comercial entre las economías nacionales del MERCOSUR es inferior al que mostraban los países de la CEE cuando ésta se constituyó, pero más elevado que el indicado por las estadísticas pues habría que contabilizar las transacciones fronterizas y el movimiento turístico cuyas cifras no son despreciables, especialmente cuando se producen desequilibrios en las paridades cambiarias.

La cuestión cambiaria muestra que las dificultades para avanzar en la coordinación de políticas macroeconómicas no se funda meramente en la falta de experiencia regional y en la previsible resistencia de los gobiernos a resignar capacidad de decisión. En realidad, los gobiernos sólo admiten recortes en su poder cuando estiman que no les queda otra alternativa para alcanzar algún objetivo privilegiado. Por su parte, un primer análisis de los antecedentes acumulados en materia de coordinación de políticas (en la CEE, el G.7 o la OCDE), si bien resultan metodológicamente instructivos, alimentan la idea de que el MERCOSUR es en buena parte una experiencia inédita de integración. Sin embargo, hay dos fenómenos característicos de las economías nacionales del MERCOSUR que son relevantes para evaluar las limitaciones y alcances de esta experiencia de coordinación de políticas macroeconómicas.

El primero se refiere al hecho de que la coordinación supone un recorte adicional al ya bastante reducido margen de maniobra que tienen las políticas macroeconómicas nacionales en las condiciones de inestabilidad estructural de estas cuatro economías. El segundo consiste en la indefinición del potencial efectivo de negociación, que probablemente se prolongue a lo largo de todo el período de transición, como consecuencia del proceso de reforma estructural en curso en los países miembros que redefinen las funciones del Estado tendiendo, entre otras cosas, a disminuir su intervención en la economía. Estos dos fenómenos introducen confusión en la negociación, que por sí misma es difícil y compleja, y pueden dar lugar tanto a situaciones equívocas que deterioren la cooperación como a una convergencia de sistemas donde la coordinación cambia su materia y sus objetivos. En efecto, en este proceso cada gobierno está modificando sus regulaciones y regímenes con independencia de lo que hacen los otros tres. Al mismo tiempo, buena parte de esas disposiciones derivan de la aplicación de acuerdos con el FMI, cuya homogeneidad ya se hizo notar. Presumiblemente, entonces, estas acciones unilaterales podrían ser convergentes hacia la armonización de condiciones de desenvolvimiento de las actividades productivas, disminuyendo el requerimiento de coordinación. De acuerdo con lo que se observa, cada país tendería, unos más rápido que otros, a un sistema de asignación de recursos productivos determinado por las fuerzas del mercado, transfiriéndole ese carácter al MERCOSUR.

También hay dificultades para avanzar en materia de política energética (S.G.9), pues las discrepancias entre los balances energéticos nacionales y los precios de la energía influyen de modo considerable en los costos relativos de la producción industrial. En cambio, la tarea es mucho más fluida y con coincidencias importantes en los asuntos comerciales y aduaneros y en las regulaciones del transporte terrestre (S.G.1, 2 y 5) donde se tiene una larga experiencia de negociaciones y acuerdos. En el caso del transporte marítimo (S.G.6) se ha llegado a algunas coincidencias en materia de desregulaciones, mientras que el transporte aéreo no se incluyó en los Subgrupos de Trabajo aunque ya hay una propuesta de estudiar una política de "cielos abiertos". También se observan significativos avances en los temas que requieren la cooperación entre organismos técnicos y científicos habituados a la discusión internacional de regulaciones (S.G.3, de Normas Técnicas), destacándose el acuerdo para que la armonización de normas se haga con los patrones prevalecientes en los países industrializados de forma de contribuir a la competitividad externa de la producción.

En cuanto a la política agrícola (S.G.8) se cuenta con un importante apoyo derivado de una intensa y amplia coordinación oficial y privada que excede al MERCOSUR (incluye a Chile) y que se está desarrollando en el Consejo Consultivo de Cooperación Agrícola del Area Sur (CONASUR). No obstante, en las condiciones establecidas para el mercado común se requeriría una profunda reconversión de la agricultura de cada país, o de algunas de sus ramas o zonas de producción, que será muy difícil de gobernar en los plazos establecidos, a menos que el sector reciba un tratamiento de excepción (no previsto en el Tratado de Asunción).

Por su parte, en el Subgrupo de Trabajo N° 7, Política Industrial y Tecnológica, se dispuso la negociación de acuerdos de complementación en siete sectores denominados prioritarios: siderurgia, automotriz, electrónico, petróleo, petroquímica y química fina, textil, papel y celulosa y agroindustrias. Inicialmente se acordó avanzar en un enfoque sectorial para armonizar las políticas industriales discutiendo una metodología de análisis para los acuerdos sectoriales, identificando convergencias y asimetrías e intercambiando diagnósticos y posiciones nacionales, para luego realizar la negociación detallada de los acuerdos de complementación. Después de mucho intercambio de información y de estudios, el método se presentó como una tarea interminable que no conducía a resultados prácticos en la negociación, lo que se trataría de corregir dando una amplia intervención a los propios empresarios. Estos ya tienen una activa participación y hacen sugerencias que los gobiernos consideran en sus negociaciones. En estos casos es habitual el reclamo de restricciones cuantitativas que, de aceptarse, se traducirían en sistemas de cuotificación del comercio que ni el Tratado ni el Programa de Liberación Comercial contemplan, salvo durante el período de transición.

En este sentido, parecería que el período de transición resulta demasiado breve para la adaptación de empresas y sectores al libre comercio subregional, especialmente en aquellos caso en que la inmovilización de capital es considerable y los períodos de maduración de la inversión muy prolongados. Así se plantea nuevamente, desde otro ángulo, como el funcionamiento del Tratado y su Programa de Liberación Comercial, con base en la orientación prevaleciente de la política económica, conduce en cada sector a un reajuste estructural de hecho, no negociado sino vía el mercado, a medida que progresa la liberación comercial, donde la coordinación de políticas sectoriales se limita al establecimiento de algunas regulaciones comunes como normas técnicas, arancel externo común y tratamiento fiscal y financiero (y, más tarde, tarifas de servicios públicos y disposiciones laborales y sociales) que afectan la formación de los costos de producción y comercialización.

Se configura así un proceso de integración tendiente a la concentración y especialización sectorial a diferencia del principio de la complementación intra-sectorial que propiciaba el PICE

argentino-brasileño. Obsérvese que este razonamiento es aplicable al sector agrícola y sus cadenas de producción y complejos agroindustriales pues las ventajas comparativas naturales refuerzan la especialización sectorial y, eventualmente, generan conflictos de interés entre economías regionales de diferentes países.

Sobre esta cuestión cabe apuntar que cuando los Presidentes de Argentina y Brasil decidieron establecer un mercado común, manifestaron que además se podrían establecer acuerdos especiales que tengan en cuenta las características particulares de "sectores sensibles o altamente dinámicos y provistos de tecnología de punta". Esta preocupación no se recogió en el Tratado de Asunción aunque pareciera estar reflejada en los mencionados siete sectores prioritarios donde el Grupo Mercado Común dispuso que se negociaran acuerdos de complementación, aunque sin especificar sus características. Así, por sobre esta confusión, la negociación misma pondrá en evidencia no sólo la considerable dificultad de conciliar los intereses nacionales y empresarios en cada uno de estos siete sectores, sino también los límites que establece el Tratado para poder configurar un acuerdo de complementación sectorial.

IV. CONCLUSIONES

La incertidumbre acerca de que los procesos de ajuste estructural en curso en los cuatro países desemboquen rápidamente en la recuperación del crecimiento sostenido, la presente etapa embrionaria del MERCOSUR y la aún reducida interdependencia económica-comercial entre sus miembros no hacen aconsejable avanzar más allá de los anticipos que contiene el análisis realizado. Sin embargo, cabe una reflexión acerca de las modalidades que asume en el MERCOSUR el proceso de integración económica en el presente contexto de América Latina.

De modo consistente con las ideas económicas expresadas por los gobiernos, con algunas de sus acciones y con las nuevas formas del apremio externo, el Tratado de Asunción y su Programa de Liberación Comercial no hacen lugar a la capacidad discrecional de los gobiernos para acordar una distribución equitativa de actividades productivas y, menos aún, de producciones en particular (como intentaron en el pasado los proyectos de integración económica en la región). Esto sólo puede ser acordado por los propios empresarios (personalidad que el Estado está dejando de asumir) y únicamente cuando el acceso al mercado común para nuevos productores o para abastecedores de extra-zona sea desventajoso frente a los productores regionales existentes. Pero ésta no es la única forma en que el Tratado coloca a los empresarios en el primer plano de la acción. La automaticidad del Programa de Liberación Comercial y la brevedad del período de transición constituyen un fuerte apremio para que los empresarios adapten sus estrategias productivas y comerciales a la ampliación del mercado y de la competencia, e identifiquen rápidamente las vinculaciones apropiadas y las oportunidades de negocios. Las formas y posibilidades de adaptación diferirán según los casos, el sector, la dimensión, la nacionalidad, el carácter, la posición financiera y la capacidad gerencial de las empresas.

En un extremo, las filiales regionales de las corporaciones multinacionales ya cuentan con experiencia en complementación de instalaciones y redes de proveedores y usuarios y en negociaciones sectoriales con gobiernos y empresas, y ahora tendrían mayor autonomía para sus decisiones aunque estarían más expuestas a la competencia exterior. En el ámbito de las empresas medianas y pequeñas se ha observado una multiplicación de viajes y reuniones de sus dirigentes así como algunos acuerdos concretos (seguros, metalmecánica, alimentos, hotelería, publicidad) que en su fórmula más simple consisten en que dos firmas del mismo ramo se conceden mutuamente la representación en el otro país de modo que ambas amplían su mercado, diversifican su oferta local y lo hacen con una inversión poco significativa. Estos casos, dado el contexto del MERCOSUR, trascienden al inicial contrato comercial de representación para la importación y distribución pues entrañan la potencialidad de una integración empresaria mayor y más profunda en la medida que ambas encaren conjuntamente el abastecimiento del mercado ampliado. En el otro extremo del espectro y en lo que hace a la anunciada libre circulación de los factores productivos, ya se ha verificado una intensa vinculación entre las autoridades de establecimientos universitarios (públicos y privados) con el objeto de considerar la validez de los títulos profesionales y establecer los criterios de homologación.

En otras palabras, el Tratado de Asunción ha abierto el proceso de integración económica subregional a la iniciativa privada al mismo tiempo que le cercena a los gobiernos la capacidad de acordar reservas de mercado como instrumento de corrección o compensación de asimetrías, sean éstas estructurales o provocadas por las políticas de desarrollo aplicadas en el pasado. Así, es el

mercado el que asignará los recursos y su localización sin que en este aspecto económico haya intervención alguna de los Estados Parte.

Se ha mencionado que las señales brindadas por el Tratado de Asunción implican una tendencia a la concentración y especialización sectorial, tanto en la industria como en la agricultura, y lo más probable es que la iniciativa de los empresarios la realimente, siendo previsible la aparición de conflictos internos que presionarán sobre la voluntad política de los gobiernos deteriorando el ámbito de armonía y cooperación característico de estos últimos años. En principio, la base de un proceso de integración económica viable está en que los gobiernos involucrados mantengan la capacidad conjunta de garantizar una distribución equitativa de costos y beneficios entre los Estados Parte, pues cuando el estrechamiento de los vínculos económicos entre países no es mutuamente enriquecedor se generan relaciones de dominación que son fuente de daño económico, recelos, conflictos y, en fin, de obstáculos a la integración de las comunidades nacionales. Como es seguro que la intención de los gobiernos no es promover situaciones de esta índole, debe preverse que los negociadores también se plantearán estas cuestiones y tomarán las iniciativas oportunas apropiadas a cada caso.

De cualquier modo, están dadas las condiciones para que pueda esperarse una creciente interdependencia económico-comercial y una mayor armonización de políticas y legislaciones entre los cuatro países del MERCOSUR, aunque el ritmo será mayormente gobernado por el proceso de ajuste estructural del socio mayor. En este sentido cabe reiterar que, como reflejo de las preocupaciones gubernamentales centradas en el corto plazo y en la estabilización de las economías, el proceso de integración económica subregional en el MERCOSUR ha adquirido un carácter eminentemente comercial, cuya ejecución no atiende a los costos implícitos en la reconversión productiva desatada por la liberación del comercio sub-regional y la mayor exposición externa de la producción. Así, se plantea la cuestión acerca de si los gobiernos --individual o colectivamente-- tendrán posibilidades de atenerse sólo al funcionamiento del mercado para recuperar la capacidad técnica y profesional que quede ociosa, minimizar la destrucción de capital involucrada y, a la vez, impulsar la recuperación del dinamismo en la economía. Hasta ahora, la experiencia mundial muestra una estrecha correspondencia entre el crecimiento económico y una combinación apropiada de mecanismos de mercado y planificación gubernamental en la asignación de recursos y flujos comerciales.

BIBLIOGRAFIA

- ARAUJO Jr., José Tavares de; "Os Fundamentos Econômicos do Programa de Integração Argentina-Brasil", Revista de Economía Política, Volumen 8, N° 3, Julio-Septiembre de 1988, Sao Paulo, Brasil.
- ARAUJO Jr., José Tavares de; "Integração Econômica e Harmonização de Políticas na América do Norte e no Cone Sul", Revista de Economía Política, Volumen 11, N° 2. Abril-Junio 1991. Sao Paulo, Brasil.
- ASTORI, Danilo; "MERCOSUR, Situación y Perspectivas", Realidad Económica N° 101, Julio-Agosto de 1991. Buenos Aires, Argentina.
- BALDINELLI, Elbio; "Armonización de políticas crediticias, fiscales y de promoción de exportaciones", Integración Latinoamericana, N° 167, Mayo de 1991, INTAL. Buenos Aires, Argentina.
- BID-INTAL-FUNDACION BANCO DE BOSTON; "Mercado Común entre Argentina y Brasil-Tratados, Actas, Protocolos y Anexos - Período 1985-1990". Septiembre de 1990. Buenos Aires.
- BID-INTAL-FUNDACION BANCO DE BOSTON; "Mercado Común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay - MERCOSUR". Junio de 1991. Buenos Aires.
- CEPAL; "La Coordinación de las Políticas Macroeconómicas en el Contexto de la Integración Latinoamericana", División de Comercio Internacional y Desarrollo, Abril de 1991, CEPAL. Santiago, Chile.
- FERRER, Aldo; "Argentina-Brasil: ajuste, crecimiento e integración", Comercio Exterior, Vol. 41, N° 2, Febrero de 1991. México.
- HIRST, Mónica; "Contexto e estrategia do programa de integração Argentina-Brasil", Revista de Economía Política, Vol. 8, N° 3, Julio-Setiembre de 1988. Sao Paulo, Brasil.
- LERDA, Juan Carlos y MUSSI, Carlos; "Coordenação de políticas macroeconômicas no contexto da integração argentino-brasileira: uma avaliação crítica", en "Brasil-Argentina-Uruguaí: a integração em debate", Editora Marco Zero y Editora Universidade de Brasília, Julio de 1987. Brasilia, Brasil.
- MARMORA, Leopoldo y MESSMER, Dirk; "La integración de Argentina, Brasil y Uruguay: concepciones, objetivos, resultados", Comercio Exterior, Vol. 41, N° 2, Febrero de 1991. México.
- MASSAD, Carlos; "Una nueva estrategia para la integración", Revista de la CEPAL N° 37, Abril de 1989. Santiago, Chile.

MESQUITA MACHADO, Joao Bosco; "Integración Económica y Arancel Aduanero Común en el Cono Sur", Integración Latinoamericana, N° 167, Mayo de 1991, INTAL. Buenos Aires, Argentina.

QUIJANO, José Manuel; "Uruguay en el Mercado Común. ¿Qué hacer?" Integración Latinoamericana, N° 167, Mayo de 1991, INTAL. Buenos Argentina.

ROCHA E SILVA, Olavo Cesar da; "A coordenação de Políticas Econômicas no Mercado Comum do Sul - MERCOSUL", Boletim de Diplomacia Econômica, N° 8, Junio-Julio de 1991, Ministerio de Relaciones Exteriores. Brasilia, Brasil.

SALGADO, Germánico; "Integración Latinoamericana y Apertura Externa", Revista de la CEPAL, N° 42, Diciembre de 1990, CEPAL. Santiago, Chile.

ANEXOS

Anexo A

**RESUMEN CRONOLOGICO DE LOS ACUERDOS ARGENTINOS-BRASILEÑOS
Y DEL MERCOSUR**

**30-NOVIEMBRE-1985-
DECLARACION DE IGUAZU**

Presidentes Alfonsín y Sarney, Foz do Iguazú, Brasil.

- * Integración física: inauguración del Puente Internacional "Tancredo Neves".
- * Coincidencia en el análisis de los problemas económicos de la región (deuda externa, políticas proteccionistas de los países industrializados, deterioro de los términos del intercambio, drenaje de divisas).
- * Acuerdo en revitalizar las políticas de cooperación e integración entre países de América Latina para reforzar el poder de negociación de la región.
- * Reafirmación de los objetivos del Tratado de Brasilia relativo a la Cuenca del Plata.
- * Acuerdo para acelerar el proceso de integración bilateral dando participación a todos los sectores de cada país pues a todo el conjunto de las comunidades nacionales le compete explorar nuevos caminos para construir un espacio económico regional latinoamericano.
- * Integración económica: creación de una Comisión Mixta de Alto Nivel de cooperación e integración económica bilateral con participación de los sectores empresarios para examinar y proponer programas, proyectos y modalidades de integración económica.
- * Infraestructura: Promoción de la complementación en los sectores de energía, transporte y comunicaciones con la necesaria participación de las industrias de ambos países.
 - Subcomisión para el análisis de las conexiones viales y ferroviarias, puentes, puertos y vías navegables, problemas relativos al transporte carretero, marítimo, fluvial y aéreo.
 - Subcomisión para el análisis de los problemas atinentes a las comunicaciones.
 - Subcomisión para estudios conjuntos en el área de la energía (Suministro de gas natural a Brasil, complementación en exploración, explotación y comercio bilateral de combustibles líquidos y gaseosos).
 - Construcción del aprovechamiento hidroeléctrico binacional de GARABI y participación brasileña en la represa argentina de PICHÍ-PICUN-LEUFU.
 - Apoyo a la continuidad de las obras de interconexión eléctrica.

- * Cooperación Científica y Técnica: se destacan los acuerdos ya formalizados en diversos campos, se firma uno sobre biotecnología y se avanza en otro sobre transportes.
-Subcomisión de Alto Nivel para intensificar los esfuerzos en este campo.
 - * Comercio: Subcomisión de Asuntos Económicos y Comerciales en apoyo de los acuerdos (julio-agosto 1985) para expandir y equilibrar el comercio bilateral, incentivar la cooperación económica y comercial y diversificar el intercambio bilateral y con terceros mercados.
-

29-JULIO-1986-

ACTA PARA LA INTEGRACION ARGENTINO-BRASILEÑA

Presidentes Alfonsín y Sarney. Buenos Aires, Argentina.

- * Establece el PICE: Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil.
- * Principios de elaboración y ejecución:
 1. Gradualidad: etapas anuales de definición, negociación, ejecución y evaluación.
 2. Flexibilidad: para ajustar alcances, ritmo y objetivos.
 3. Simetría: limitación en cada etapa a un conjunto reducido de proyectos integrados, incluyendo la armonización simétrica de políticas para asegurar el éxito y credibilidad del Programa.
 4. Equilibrio: estímulo a la integración intrasectorial: no debe inducir la especialización de las economías nacionales en sectores específicos; debe buscar un equilibrio progresivo, cuantitativo y cualitativo, del intercambio por grandes sectores y por segmentos a través de la expansión del comercio.
 5. Tratamiento preferencial frente a terceros mercados y armonización progresiva de políticas para estimular la modernización tecnológica y la eficiencia en la asignación de recursos y elevar el nivel de ingreso y de vida de la población.
 6. Participación del empresariado en la ejecución del Programa.
- * Reuniones de consulta a nivel ministerial sobre políticas macroeconómicas.
- * 1ª ETAPA DEL PROGRAMA: Aprobación de los Protocolos "sectoriales".
 1. Bienes de capital
 2. Trigo
 3. Complementación de abastecimiento alimentario
 4. Expansión del comercio

5. Empresas binacionales
 6. Asuntos financieros
 7. Fondo de inversiones
 8. Energía
 9. Biotecnología
 10. Estudios Económicos
 11. Información inmediata y asistencia recíproca en casos de accidentes nucleares y emergencias radiológicas
 12. Cooperación aeronáutica
-

10-DICIEMBRE-1986-

ACTA DE AMISTAD ARGENTINO-BRASILEÑA: DEMOCRACIA, PAZ Y DESARROLLO

Presidentes Alfonsín y Sarney. Brasilia, Brasil.

* Entre otros temas, se reafirma el propósito de abrir nuevos horizontes para la cooperación e integración regional.

* 2ª ETAPA DEL PICE: Aprobación de 5 Protocolos "sectoriales".

13. Siderurgia
 14. Transporte terrestre
 15. Transporte marítimo
 16. Comunicaciones
 17. Cooperación nuclear
-

17-JULIO-1987 -

Presidentes Alfonsín y Sarney. Buenos Aires y Viedma.

* 3ª ETAPA DEL PICE: Aprobación de 3 Protocolos "sectoriales".

18. Cultura
19. Administración Pública

20. Moneda

6-ABRIL-1988-

ASOCIACION DE URUGUAY

Presidentes Alfonsín, Sarney y Sanguinetti. Brasilia, Brasil.

- * Decisión Tripartita N° 1 Argentina y Brasil examinan las modalidades de asociación de Uruguay y deciden con éste que el proceso de integración tripartita se regirá por los principios de gradualismo, flexibilidad y equilibrio, eligiendo el sector de Transporte Terrestre como el más adecuado para iniciarlo.

7-ABRIL-1988 -

Presidentes Alfonsín y Sarney. Brasilia, Brasil.

- * 3ª ETAPA DEL PICE: Aprobación de 2 Protocolos "sectoriales".

21. Industria Automotriz

22. Industria de la Alimentación

29-NOVIEMBRE-1988-

TRATADO DE INTEGRACION, COOPERACION Y DESARROLLO ARGENTINA-BRASIL

Presidentes Alfonsín y Sarney. Buenos Aires, Argentina.

- * Con la finalidad de consolidar el proceso de integración y cooperación económica en un espacio económico común entre Argentina y Brasil, se suscribe un Tratado que establece los procedimientos y plazos correspondientes.
- * Principios de aplicación del Tratado y los Acuerdos para permitir la adaptación progresiva de habitantes y empresas a las nuevas condiciones de competencia y de legislación económica: gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría.
- * 1ª ETAPA:
 - Plazo máximo de 10 años para la remoción gradual de los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios. Mediante protocolos adicionales al A.A.P. de Renegociación de las Preferencias otorgadas durante 1962-80 (Ac. N° 1).
 - Armonización de Políticas: aduanera, comercio interior y exterior, transportes y comunicaciones, científica y tecnológica y otras a acordar.

- Coordinación de Políticas: monetaria, fiscal, cambiaria y de capitales. Gradualmente, mediante acuerdos específicos sometidos a la aprobación legislativa, cuando corresponda.
- * 2ª ETAPA: Una vez concluida la primera: Armonización gradual de las demás políticas necesarias a la formación de un mercado común (se menciona recursos humanos) mediante acuerdos específicos sometidos a aprobación legislativa.
- * MECANISMOS:
 - Comisión de Ejecución: Presidentes y Ministros.
 - Comisiones Técnicas Conjuntas: estudio e instrumentación de cada Acuerdo específico.
 - Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración: de carácter consultiva.
- * Las solicitudes de asociación al Tratado o a algún Acuerdo específico hechas por países miembros de la ALADI podrán ser examinadas después de 5 años de su puesta en vigencia.
- * 3ª ETAPA DEL PICE: Aprobación de un Protocolo "sectorial".

23. Regional Fronterizo

30-NOVIEMBRE-1988- ASOCIACION DE URUGUAY

Presidentes Alfonsín, Sarney y Sanguinetti. Buenos Aires, Argentina.

- * DECISION TRIPARTITA N° 2: para continuar el proceso de incorporación de Uruguay se indican como nuevos campos de estudio y negociación los de comunicaciones, biotecnología y administración pública.
- * DECISION TRIPARTITA N° 3: se suscribe el Acuerdo Tripartito N° 1 sobre Transporte Terrestre que incluye el establecimiento de:
 1. Póliza única de seguro.
 2. Normas y Procedimiento de Inspección Fitosanitaria.
 3. Manifiesto Unico Internacional de Cargas por Carretera.
 4. Manifiesto Internacional de Cargas por Ferrovías.
 5. Formulario Unico de Conocimiento - Carta de Porte Internacional - T.I.F., para el transporte internacional por ferrocarril
 6. Reconocimiento expreso de la facultad del país transitado a participar en las cargas entre terceros países.

22-AGOSTO-1989-
ASOCIACION DE URUGUAY

Presidentes Menem, Sarney y Sanguinetti. Uruguayana, Brasil.

- * DECISION TRIPARTITA N° 4: se indica como nuevo campo de estudio y de negociación a las cuestiones aduaneras vinculadas con el transporte internacional.
 - * Argentina y Brasil invitan a Uruguay a que considere la oportunidad de incorporarse a aquéllos convenios que sean de su interés.
 - * Recomendación a los Ministros para que examinen los campos posibles de ampliación de la cooperación tripartita.
-

23-AGOSTO-1989-
ENTRA EN VIGOR EL TRATADO DE INTEGRACION, COOPERACION Y DESARROLLO ARGENTINA-BRASIL

Presidentes Menem y Sarney. Brasilia, Brasil.

- * Intercambio de los instrumentos de ratificación del Tratado y puesta en vigor.
 - * 4ª ETAPA DEL PICE: Aprobación de un Protocolo "sectorial".
24. Planeamiento Económico y Social.
- * Declaración conjunta sobre cooperación bilateral en los usos pacíficos del espacio ultraterrestre. Se crea un grupo de trabajo para la cooperación en el área espacial.
-

16-MARZO-1990-
COMUNICADO CONJUNTO

Presidentes Menem y Collor. Brasilia, Brasil.

- * Ratificación de las Declaraciones, Actas, Programas y Tratados sobre integración y cooperación suscritos desde 1985.
 - * Constitución de la Comisión de Ejecución del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo.
-

6-JULIO-1990-

ACTA DE BUENOS AIRES

Presidentes Menem y Collor. Buenos Aires, Argentina.

- * Considerando que la aceleración y profundización del proceso de integración entre Argentina y Brasil es la respuesta adecuada a los desafíos que plantea la modernización de sus economías, la ampliación de la oferta y calidad de bienes, la promoción del desarrollo con justicia social, la consolidación de grandes espacios económicos, la globalización del escenario económico mundial y la importancia crucial de lograr una adecuada inserción económica internacional, los Presidentes decidieron:

1. Establecer un mercado común definitivamente conformado para el 31-Dic-1994.
2. Emplear como metodología primordial la coordinación de políticas macroeconómicas y rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas.

- * Para la conformación del Mercado Común es:

- a) indispensable: la coordinación y armonización de políticas macroeconómicas, especialmente aquellas con mayor impacto en los flujos comerciales y en la configuración del sector industrial de ambos países.
- b) la columna vertebral: las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para llegar al 31-Diciembre-1994 al arancel cero con la eliminación de barreras para-arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario. Adicionalmente, se podrá acelerar sectorialmente este proceso mediante el mantenimiento y profundización del actual sistema de protocolos comerciales para lograr en un plazo menor que todo su universo sea incluido en la lista común con arancel cero y sin barreras para-arancelarias. Para sectores sensibles o altamente dinámicos y provistos de tecnologías de punta se podrán establecer acuerdos especiales que tengan en cuenta sus características particulares.

- * Grupo Mercado Común de trabajo, binacional, a nivel de Ministros para la conformación del Mercado Común.

3/4-SEPTIEMBRE-1990-

1ª REUNION DEL GRUPO MERCADO COMUN ARGENTINA-BRASIL

Buenos Aires, Argentina.

- * Armonización de Políticas Macroeconómicas: se crean 9 Subgrupos Técnicos y un Grupo de Asesoramiento del G.M.C.

1. Asuntos Comerciales: a) Aranceles; b) restricciones no arancelarias; c) draw-back; d) cláusulas de origen; e) arancel externo común; f) normas y procedimientos cambiarios; y g) Compras del Estado.

2. Asuntos Aduaneros.
3. Normas Técnicas: a) Metrología; b) normas sanitarias.
4. Política Fiscal y Monetaria Relacionada con el Comercio: a) Aspectos de Política Fiscal y Monetaria; b) Estímulos a la producción, exportación y consumo.
5. Transporte Terrestre
6. Transporte Marítimo
7. Política Industrial y Tecnológica
8. Política Agrícola
9. Política Energética

Grupo de Asesoramiento del G.M.C.: para el análisis de las políticas macroeconómicas y sectoriales (convergencias, asimetrías, etc.).

* Recomendaciones sobre cuestiones comerciales:

1. Incorporar todos los convenios negociados en ALADI en un único Acuerdo de Complementación Económica (A.C.E.).
2. Aplicarle al universo arancelario de este A.C.E. un margen de preferencia mínimo de 40% con las excepciones que se acuerden a partir de las listas vigentes.
3. Reducir las listas de excepciones en un 20% al final de cada año calendario, comenzando el 31-Diciembre-1990. Los productos que se retiran ingresan al régimen general de desgravaciones al nivel que les hubiera correspondido de haberse acompañado el cronograma.
4. Cronograma semestral de desgravación progresiva, lineal y automática (7 puntos porcentuales de preferencia adicional cada semestre).
5. Incluir una Cláusula de Salvaguardia durante el período de transición al Mercado Común.
6. Reafirmar que el cumplimiento de los plazos acordados exige de manera indispensable la coordinación y armonización de las políticas macroeconómicas, especialmente de aquéllas que tienen mayor impacto en los flujos comerciales y en la configuración del sector industrial de ambos países.
7. El cronograma se continuará aplicando sobre el arancel externo vigente al momento del A.C.E. aún cuando éste sea elevado posteriormente.

8. Examinar el equilibrio global del comercio derivado de los programas de complementación industrial entre terminales automotrices y/o empresas autopartistas. Los cupos de exportación de vehículos serán distribuidos por el país exportador según su propio criterio.

5/6-SEPTIEMBRE-1990-

REUNION DEL GRUPO MERCADO COMUN ARGENTINA BRASIL CON LAS DELEGACIONES DE PARAGUAY Y URUGUAY

Buenos Aires, Argentina.

- * Los representantes de Paraguay y Uruguay manifiestan la disposición de sus gobiernos a incorporarse plenamente a las negociaciones que iniciaron Argentina y Brasil para conformar un Mercado Común.
- * Paraguay y Uruguay son invitados a participar de las reuniones programadas de los Grupo Mercado Común y de los Subgrupos Técnicos.
- * Se acuerda que es necesario suscribir un Acuerdo que contemple la creación de un Mercado Común Cuatripartito sobre las siguientes bases:
 - Será un instrumento jurídico específico para dicho Mercado Común.
 - El objetivo será establecer un Mercado Común para el 31-Dic-1994 con arancel cero para todo el universo arancelario y todas las demás metas inherentes al funcionamiento de un mercado común.
 - Se hará con base en la plena reciprocidad de derechos y obligaciones de las partes. Podrán considerarse diferencias puntuales de ritmo durante el período de transición para Paraguay y Uruguay.
 - Tendrá que reflejar lo dispuesto en el acta del G.M.C. -Argentina-Brasil del 3/4-Septiembre-1990, en especial en lo referido a la armonización de políticas macroeconómicas, al cronograma de reducción automática y lineal de aranceles, reducción progresiva de las listas de excepciones y fijación de reglas específicas de origen.
 - Coordinar posiciones en el tramo final de la Ronda Uruguay del GATT (Paraguay tramita su ingreso).

20-DICIEMBRE-1990-

ACUERDO DE ALCANCE PARCIAL DE COMPLEMENTACION ECONOMICA N° 14 ENTRE ARGENTINA Y BRASIL

ALADI. Montevideo, Uruguay.

* OBJETIVOS: (entre otros) a) facilitar la creación de condiciones para el establecimiento del mercado común; b) promover la complementación económica, en especial la industrial y tecnológica, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción de alcanzar escalas operativas eficientes; y c) estimular las inversiones encaminadas a un intensivo aprovechamiento de los mercados y de la capacidad competitiva de ambos países en las corrientes de intercambio regional y mundial.

* El Acuerdo suscrito incluye en su texto y nueve anexos:

1. Un programa de desgravación progresivo, lineal y automático hasta alcanzar el arancel cero para todo el universo el 31-Diciembre-1994, tal como lo propuso el G.M.C.-Argentina-Brasil en su reunión del 3/4-Septiembre-1990.
2. Reducción anual de las listas de excepciones en un 20% de sus ítems, la primera con efecto a partir del 31-Diciembre-1990.
3. Armonización de políticas macroeconómicas, comenzando por aquellas que se vinculan con los flujos de comercio y con la configuración del sector industrial de ambos países, con la finalidad de viabilizar el cronograma de desgravaciones.
4. Eliminación de las restricciones no arancelarias para el 31-Diciembre-1994.
5. Incorporación como anexos adicionales de otros acuerdos de complementación sectorial que se suscriban, especialmente los referidos al sector industrial.
6. Régimen de Origen con el formulario correspondiente.
7. Acuerdo sobre Cláusulas de Salvaguardia sólo aplicables en casos excepcionales y con efectos que no superen el 31-Diciembre-1994.
8. Promoción del aprovechamiento equilibrado y armónico de los beneficios del Acuerdo, cuya evaluación y corrección de desequilibrios estarán a cargo del G.M.C. con la finalidad de asegurar: a) expansión del intercambio; b) condiciones equitativas de mercado; c) máximo aprovechamiento de los factores de producción; d) incremento de la complementación económica; e) desarrollo armónico y equilibrado de ambos países; y f) inserción competitiva de sus productos en el mercado internacional.
9. Promoción de las condiciones de competencia interna que aseguren una apropiada defensa del consumidor.
10. Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación de las Preferencias Otorgadas en el Período 1962-1980 con sus Protocolos Adicionales y/o Modificatorios (A.A.P. N° 1) suscrito en ALADI en el marco del Protocolo N° 4 del PICE: Expansión del Comercio.
11. A.A.P. de Complementación Económica N° 7, suscrito en ALADI en el marco del Protocolo N° 1 del PICE: Bienes de Capital.

12. A.A.A. de C.E. N° 12 suscrito en ALADI en el marco del Protocolo N° 22 del PICE: Industrias de la Alimentación.
 13. Régimen para implementar los acuerdos suscritos en el marco del Protocolo N° 17 del PICE: Cooperación Nuclear.
 14. Régimen para implementar los acuerdos suscritos en el marco del Protocolo N° 21 del PICE: Industria Automotriz.
-

26-MARZO-1991-

TRATADO DE ASUNCION - MERCOSUR

- Presidentes Menem, Collor, Rodríguez y Lacalle Herrera. Asunción, Paraguay.
- * Se suscribe el Tratado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para constituir el Mercado Común del Sur.
-

19-JULIO-1991-

1ª REUNION DE CUPULA IBERO-AMERICANA

- Presidentes Menem, Collor, Rodríguez y Lacalle Herrera. Guadalajara, México.
- * Expresan que el proceso de integración latinoamericana debe ser conducido en forma realista y pragmática y a partir de la consolidación de las experiencias subregionales.
 - * Encomienda a sus Ministros de Relaciones Exteriores el estudio de las posibles formas y oportunidades de vinculación de Bolivia y Chile al MERCOSUR.
-

30-OCTUBRE-1991-

REUNION DE CANCELLERES DE LA CUENCA DEL PLATA

- Asunción, Paraguay.
- * Los Ministros de Relaciones Exteriores de los países firmantes del Tratado de Asunción - MERCOSUR depositan los instrumentos de ratificación.
-

29-NOVIEMBRE-1991

ENTRA EN VIGOR EL TRATADO DE ASUNCION- MERCOSUR

Anexo B**MERCOSUR - SUBGRUPOS DE TRABAJO
TEMAS DE NEGOCIACION**

Los Subgrupos de Trabajo son los ámbitos primarios de análisis conjunto y negociación de los temas (coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales) sobre los que el Grupo Mercado Común debe formular propuestas de decisión para el Consejo del Mercado Común. En el ANEXO V del Tratado de Asunción se dispuso la creación de diez Subgrupos de Trabajo a los que se encomendaron tareas que comenzaron antes de la entrada en vigor del Tratado y cuyo contenido se resume a continuación.

Si bien aún se encuentra en una etapa de intercambio de informaciones y conversaciones preliminares, en algunos casos los temas se encuentran muy avanzados porque fueron motivo de frecuente consulta entre los países o porque constituyeron cuestiones centrales en la vinculación bilateral antes de la firma del Tratado Cuatripartito.

1. Asuntos Comerciales

- * Revisión y eliminación de las asimetrías en el tratamiento fiscal y financiero de las exportaciones intra-mercado común, incluyendo los sistemas de estímulo y promoción.
- * Armonización de los regímenes de admisión temporaria.
- * Armonización de nomenclaturas. Hay acuerdo en avanzar en la adopción del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías (Brasil ya lo aplica, Argentina lo pondría en ejecución en 1992 y Paraguay y Uruguay aún no suscribieron el convenio internacional respectivo).
- * Armonización de trámites de importación y exportación.
- * Armonización de las políticas relativas a la aplicación de derechos compensatorios y antidumping. Una idea aceptada es que cada país ajuste su legislación a lo dispuesto en los Códigos del GATT sobre subsidios y dumping. Incluso, hay un acuerdo preliminar de extender la aplicación de las normas antidumping del GATT a los productos agropecuarios para neutralizar las prácticas de terceros países. Se trata de los Acuerdos de la Ronda Tokio sobre Subsidios (interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del GATT) y sobre aplicación de medidas antidumping (art. VI del GATT). Argentina no es signatario de estos Acuerdos, Brasil los ha firmado y puesto en ejecución, Uruguay sólo ha suscrito e implementado el de Subsidios y Paraguay está tramitando su ingreso al GATT.
- * Examen de las medidas adoptadas por los cuatro países en materia de comercio exterior en su incidencia sobre el desarrollo del comercio entre ellos.

2. ASUNTOS ADUANEROS

- * Funcionamiento permanente de los puestos de control de frontera.
- * Implantación de un sistema de control integrado en fronteras.
- * Aprobación del Manifiesto Internacional Unico de Carga y su formulario.
- * Simplificación y armonización de formularios aduaneros.

En estas cuestiones hay acuerdos avanzados e incluso puestos en práctica a través de los Protocolos del PICE - Argentina-Brasil.

3. NORMAS TECNICAS

- * Armonización ajustada a patrones internacionales en uso de los sistemas de normalización, calidad industrial, normas ambientales, alimentarias y de defensa del consumidor.

A través de diferentes comisiones técnicas se han hecho avances significativos en: a) metrología científica; b) metrología legal, instrumentos de medición; c) productos envasados; d) normalización; e) calidad industrial; f) normas para el sector automotriz; g) productos para la salud; y h) alimentos industrializados.

4. POLITICA FISCAL Y MONETARIA RELACIONADA CON EL COMERCIO

- * Armonización del tratamiento de las importaciones por un plazo superior a 360 días.
- * Armonización de los regímenes cambiarios para el pago de fletes.
- * Armonización de las políticas de financiamiento y seguro de crédito a la exportación.
- * Análisis comparativo de las normas relativas a mercado de capitales, bolsas de valores y mercados de futuro.
- * Análisis de las normas sobre movimientos de capitales y transferencias de beneficios, dividendos y "royalties".

Los tres primeros temas son aspectos de la política de comercio exterior donde no habría mayores dificultades, mientras que los otros dos entrañan mayor complicaciones que tienen relación con la política de inversiones extranjeras y la movilidad del capital.

5. TRANSPORTE TERRESTRE

- * Análisis del Acuerdo de Transporte Argentino- Brasileño para incorporar a Paraguay y Uruguay.

En este sector hubo acuerdos significativos y en ejecución entre Argentina y Brasil a los que se incorporó Uruguay (Acuerdo Tripartito N° 1 sobre Transporte Terrestre, 30-Nov-1988).

6. TRANSPORTE MARITIMO

- * Análisis y revisión de los regímenes y acuerdos vigentes con el objetivo de facilitar el intercambio comercial.

Hay acuerdo en la progresiva desregulación del transporte marítimo entre los países miembros para que las mercaderías que se intercambien se transporten indistintamente en barcos de bandera de cualquiera de ellos.

7. POLITICA INDUSTRIAL Y TECNOLOGICA

- * Negociación de acuerdos de complementación en sectores prioritarios: siderúrgico, automotriz, electrónico, petróleo - petroquímica - química fina, textil, papel y celulosa y agroindustrias.
- * Cooperación en tecnologías de punta para aumentar la competitividad.
- * Armonización de las políticas de calidad y productividad.
- * Examen de las legislaciones sobre patentes y propiedad intelectual.
- * Análisis de las políticas de inversión y promoción industrial, incluso en lo relativo a inversiones extranjeras.

En el primer tema se ha dado una relevante y activa participación a las entidades empresarias.

8. POLITICA AGRICOLA

- * Análisis de las asimetrías y convergencias por producto, cadenas de producción y complejos agroindustriales.
- * Régimen fito y zoosanitario y de controles de calidad adecuados a los patrones internacionales prevalecientes.
- * Diagnóstico de la situación en los principales productos, en sus cadenas de producción y de sus complejos agroindustriales, como base de un análisis prospectivo de la competitividad subregional e internacional y de la armonización de políticas y negociación de acuerdos.

Se acordó una lista de productos considerados prioritarios para iniciar los trabajos. Paralelamente está funcionando el Consejo Consultivo de Cooperación Agrícola del Area Sur (CONASUR) constituido por los cuatro países del MERCOSUR y Chile el 8 de Junio de 1990, e integrado por los respectivos Ministros de Agricultura con la Secretaría Técnica del Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola. El CONASUR es un mecanismo institucional de consulta y coordinación de los Ministerios de Agricultura, ocupándose de los temas propios de la integración en el sector agrícola, y también realiza reuniones conjuntas con las entidades de los productores de los cinco países.

9. POLITICA ENERGETICA

- * Análisis del sistema de precios de la energía en los países del MERCOSUR.
- * Desarrollo de un enfoque integrado para el examen de los temas del sector energía.

10. COORDINACION DE POLITICAS MACROECONOMICAS

- * Intercambio de información básica.
- * Metodología para la comparación de convergencias y asimetrías de corto plazo.
- * Metodología de análisis para medir la competitividad de las economías nacionales.
- * Examen de las cuestiones relacionadas con la moneda común y alternativas.
- * Metodología para el análisis de las estructuras fiscales.
- * Criterios para la formulación del arancel externo común.

Se adjudicó prioridad al último tema y se avanzó en el intercambio de informaciones.