

# Secretaría General



**ALADI**

Asociación Latinoamericana  
de Integración  
Associação Latino-Americana  
de Integração

ALADI/SEC/Estudio 75/Rev. 1  
24 de enero de 1994

ARTICULACION DE LOS ESQUEMAS SUBREGIONALES Y  
BILATERALES DE INTEGRACION



## INDICE GENERAL

		<u>Página</u>
<u>CAPITULO PRIMERO</u>	- BASES PARA LA ARTICULACION DE LOS ESQUEMAS SUBREGIONALES Y BILATERALES DE INTEGRACION EN EL MARCO DE LA ALADI (Fernando González Vigil, Roberto Pizarro y José Manuel Quijano .....	5
<u>CAPITULO SEGUNDO</u>	- EL MERCOSUR Y LA CONVERGENCIA REGIONAL (José Manuel Quijano) ....	37
<u>CAPITULO TERCERO</u>	- LOS ACUERDOS BILATERALES DE NUEVA GENERACION Y LA CONVERGENCIA REGIONAL (Roberto Pizarro) .....	161
<u>CAPITULO CUARTO</u>	- EL GRUPO ANDINO Y LA CONVERGENCIA REGIONAL (Fernando González Vigil) .....	201

-----



En el contexto de un vigoroso desarrollo de proyectos integracionistas que comprometen la participación de los países miembros de la ALADI, en ámbitos subregionales, plurilaterales y bilaterales, surge como un permanente desafío la necesidad de hacer converger dichas expresiones integracionistas en el proyecto de integración a nivel regional, de manera tal de dar sustento y consolidar el proceso que conduzca a la conformación de un mercado común latinoamericano, fin último de la Asociación.

En tal sentido, la Secretaría General de la ALADI tiene como constante, en la ejecución de sus trabajos, la identificación y el análisis de las posibilidades de articular los avances que en estos esquemas parciales de integración se vayan logrando. El presente trabajo, constituye una expresión de estos esfuerzos, con la característica de que a través del mismo se brindan análisis y opiniones independientes, de especialistas en materia de integración económica que de una u otra manera están vinculados al desarrollo de estos proyectos integradores subregionales y bilaterales.

Asimismo, este trabajo forma parte de los estudios que han sido encomendados a la Secretaría General, mediante la Resolución 165 del Comité de Representantes, norma por la cual este órgano político de la Asociación, ha tomado en cuenta la exhortación de los Jefes de Estado de los países miembros del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación -Grupo de Río- cuando en el numeral 18 de la Declaración de Buenos Aires señalan: "exhortan a los diferentes organismos multilaterales de integración latinoamericana y a los entes encargados a nivel nacional y regional de los acuerdos de libre comercio, a trabajar en la dirección de presentar para la próxima cumbre de presidentes del Grupo de Río un programa que contenga una propuesta de armonización de los diferentes procesos de integración comercial, tendientes a hacer converger todos ellos hacia una zona de libre comercio única para América".

El trabajo responde a una elaboración tanto individual como colectiva de los especialistas contratados, estando presente en todos los casos un proceso de coordinación y consultas permanentes con la División de Cooperación y Prospectiva de la Secretaría General.

Como resultado de la metodología señalada, conforman el trabajo cuatro capítulos. El primero, fruto de una visión integrada de los consultores, está orientado a señalar y sustentar las posibilidades de articulación que los mismos han podido identificar, sobre la base de los sendos análisis de cada esquema subregional o bilateral. Los restantes capítulos, segundo, tercer y cuarto, corresponden a los informes analíticos que cada consultor elaboró individualmente, sobre el desarrollo y perspectivas del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), del Grupo Andino (GRAN) y de los acuerdos bilaterales de nueva generación, respectivamente. Cabe señalar que en el caso de estos últimos, se entiende por

tales a los acuerdos que recientemente se han ido concretando en el marco de la ALADI que involucran al universo arancelario de productos con la perspectiva de conformar zonas de libre comercio y/o incorporan adicionalmente otras áreas distintas de la comercial.

Si bien, como se señalara anteriormente, en la elaboración del trabajo tuvo lugar un fluido y fructífero intercambio de opiniones y consultas con la División de Prospectiva y Cooperación de la Secretaría General, las opiniones y comentarios expuestos son de exclusiva responsabilidad de los consultores y no comprometen el pensamiento de la Institución.

-----

CAPITULO PRIMERO

BASES PARA LA ARTICULACION DE LOS ESQUEMAS  
SUBREGIONALES Y BILATERALES DE INTEGRACION  
EN EL MARCO DE LA ALADI

FERNANDO GONZALEZ VIGIL  
ROBERTO PIZARRO  
JOSE MANUEL QUIJANO



## I. DINAMISMO DE LA INTEGRACION REGIONAL

### 1.- Evolución de las Relaciones Económicas Intrarregionales

El comercio intrarregional, medido con base en las exportaciones, ha mostrado un gran dinamismo en los años 1991 y 1992, continuando una tendencia iniciada en años anteriores, con tasas de crecimiento del 24% y 29% respectivamente. En los mismos años las exportaciones de la región hacia el resto del mundo caen en 4% en 1991 y en 1% en 1992 (Cuadro 1).

La distinta evolución de las tasas de crecimiento se refleja, como es natural, en la participación en el comercio: así, las exportaciones intrarregionales que representaban alrededor del 10% de las totales en el período 1986-90 pasan a significar el 13.2% en 1991 y el 16.4% en 1992. Las cifras registradas constituyen un récord histórico en las tres décadas de integración regional.

Cuando las cifras del comercio intrarregional se desglosan por ocho grandes circuitos de intercambio se observa, en el período 1989-92, un significativo crecimiento de las exportaciones, consideradas en valores absolutos y dólares corrientes (Cuadro 2). Si se examinan esos ocho circuitos<sup>1</sup>, en términos de su participación relativa en el comercio intrarregional resulta lo siguiente: un importante incremento en la participación de las exportaciones intraMERCOSUR, intraGRAN y MERCOSUR-México; cierta estabilidad de las exportaciones GRAN-México, GRAN-Chile y Chile-México; y una disminución del peso relativo de las exportaciones MERCOSUR-GRAN, MERCOSUR-Chile (Cuadro 3).

Consecuentemente, no obstante el desempeño alentador, en términos absolutos, del comercio por circuitos de intercambio se constata la urgente necesidad de fomentar articulaciones entre los distintos acuerdos subregionales y bilaterales de integración, así como de impulsar la vertebración entre los países del Atlántico y del Pacífico de América del Sur.

Por otra parte, el período reciente también presenta indicios de un inédito dinamismo en las inversiones intrarregionales, una de cuyas expresiones destacadas es la materializada entre Chile y Argentina. Además, se comprueba un renovado impulso en los programas de integración física, junto con la facilitación del transporte recíproco y de las comunicaciones en sus diversas modalidades. Finalmente, comienzan a perfilarse articulaciones entre las actividades de servicios de varios países de la región, entre las que destacan las bolsas de valores.

---

<sup>1</sup> IntraMERCOSUR, intraGRAN, MERCOSUR-GRAN, MERCOSUR-Chile, GRAN-Chile, MERCOSUR-México, GRAN-México, Chile-México.

## 2.- Situación de la Integración Regional

Las particularidades de los esquemas subregionales y plurinacionales a inicios de la presente década -MERCOSUR, Grupo Andino y Grupo de los Tres- así como de los acuerdos bilaterales de nueva generación, tales como los concretados entre Chile-México y Venezuela-Chile (y el que probablemente suscribirán Chile-Colombia antes de fines de 1993) sorprenden por su radicalidad y semejanzas en las disposiciones sustantivas que contienen, diferenciándose de los tradicionales Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) impulsados en la década del ochenta, en el marco de la ALADI.

Los acuerdos subregionales, plurinacionales y bilaterales mencionados se han propuesto formar zonas de libre comercio en plazos breves y claramente programados. Los esquemas subregionales se plantean, además, el establecimiento de un arancel externo común (AEC) que da lugar a la formación de uniones aduaneras. Las negociaciones de desgravación se realizan sobre el universo arancelario, con escasas excepciones y, en algunos casos, con el compromiso de eliminarlas en el mediano plazo. Al inicio de los programas de desgravación se erradica la totalidad de las restricciones no arancelarias o éstas quedan claramente explicitadas para su ulterior eliminación. También, se tiende a la liberalización progresiva de las inversiones, servicios, transporte y comunicaciones.

En correspondencia con las particularidades de la nueva política económica en curso en los países de la región se pone de relevancia en los acuerdos el rol del sector privado como fundamento de la integración para los años noventa.

Del mismo modo, en lo que se refiere a cláusulas de salvaguardia y normas comerciales (en particular subsidios y competencia comercial), se plantea la necesidad de la transparencia para garantizar condiciones equitativas de competencia, con instrumentos claramente establecidos que permitan evitar el proteccionismo entre los países firmantes.

Adicionalmente, aunque con diferencias de énfasis, en todos estos acuerdos se propone la coordinación o armonización de las políticas económicas, en particular de las políticas comerciales. Se busca evitar así las distorsiones generadas por medidas que pudieran alterar los precios relativos y, consecuentemente, los flujos del comercio recíproco entre los países signatarios de los acuerdos.

Cabe reconocer que, al compás de la vitalidad y novedad de la integración en los años noventa, la aproximación entre los países de ALADI se ha hecho más compleja. En efecto, se han multiplicado los acuerdos, cruzándose los tradicionales AAP con los acuerdos de nueva generación. Estos últimos, presentes bajo formas subregionales y bilaterales, no son siempre compatibles entre sí. Además, la integración entre los países de América del Norte involucra a uno de los miembros de ALADI (México) y abre la posibilidad -cuya concreción no es de fácil pronóstico- para que

países de América del Sur se sumen en el futuro a esa iniciativa. De tal manera, el nuevo orden continental que emerja de la precipitación del presente no es fácil de avisorar.

No obstante la diversidad de los acuerdos de integración en curso, y la incertidumbre sobre sus posibilidades de articulación, el dinamismo reciente del comercio e inversiones intrarregionales, así como la naturaleza misma de dichos acuerdos, dan mayor sustento al proyecto político de construir un gran espacio económico regional.

### 3.- Competitividad e Inserción Dinámica en el Mercado Mundial

El proceso de interdependencia creciente es de suyo importante, pero adquiere mayor sentido en tanto contribuya al propósito que la región desarrolle sus ventajas comparativas dinámicas. Estas, como se sabe, se construyen con base en el fortalecimiento del conocimiento y en la capacidad endógena para generar la tecnología, o para seleccionarla adecuadamente en el proceso de transferencia. Esto implica hacer un efectivo énfasis en el desarrollo industrial y en la expansión de los nuevos servicios.

Como lo demuestra la experiencia de los países desarrollados, así como de aquellos de reciente industrialización, lo anterior es el resultado de un manejo coherente y global de la estrategia de desarrollo, donde los aspectos comerciales son parte indisoluble de las políticas macroeconómicas y sectoriales.

La misma experiencia demuestra la creciente necesidad de acciones colectivas concertadas de carácter regional, así como de alianzas estratégicas entre empresas para afianzar posiciones en los mercados regionales y proyectarse con mayor fuerza al mercado mundial. Es decir, en las condiciones de globalización y regionalización de la economía mundial, esta última se presenta como un recurso estratégico para posicionarse más adecuadamente en los mercados internacionales.

De lo anterior se desprende que la regionalización debe ser un soporte para aumentar la competitividad en el mercado mundial, como exigencia objetiva y acto deliberado para poder tener una inserción dinámica en la economía internacional. Esto implica que la integración regional debiera desempeñar un rol activo en favor de la innovación tecnológica, el desarrollo industrial y de servicios.

De hecho, la integración regional, no obstante sus altibajos, ya está cumpliendo esta función como se observa en la gravitación de los bienes manufactureros y no tradicionales, en general, en el comercio intrarregional. Esto contrasta con la composición todavía predominantemente primario-exportadora de la inserción de los países de la ALADI en el resto del mundo.

#### 4.- El Rol de ALADI

Lo señalado arriba pone de manifiesto que la tarea que enfrenta la ALADI es ahora mucho más exigente que en el pasado. Se considera en este documento que la Asociación podrá recuperar protagonismo y contribuir a la aproximación entre los países de la región en tanto trascienda los aspectos comerciales, los cuales son en el presente, y por la fuerza de los hechos, parte de una negociación más global entre los países de la región: tecnología, competitividad, crecimiento conjunto en industrias y servicios son ejes que involucran y absorben a las negociaciones comerciales.

Sin duda importa el comercio de bienes, pero es más relevante su calidad, así como el comercio de servicios y las inversiones recíprocas. En tal sentido, es de importancia decisiva promover negociaciones que tiendan a la aproximación regional, considerando los siguientes aspectos: diversificación del comercio, incorporación de valor agregado, densidad tecnológica creciente del intercambio, incremento de la competitividad dentro de la región y con el resto del mundo. ALADI debe prepararse para ser una herramienta útil en este proceso.

## II.- ARTICULACION COMERCIAL

### 1. Procesos de desgravación

El Grupo Andino (GRAN) ha ingresado a la etapa culminante de la conformación de su Zona de Libre Comercio Regional. A partir del 10. de octubre de 1992 la ZLC Andina rige a plenitud para cuatro de los cinco países del Acuerdo de Cartagena.

Como se sabe, Perú tiene suspendidos sus compromisos sobre la ZLCA hasta el 31 de diciembre de 1993, pero en los últimos meses de 1992 suscribió sendos acuerdos bilaterales con sus cuatro socios andinos, en virtud de los cuales constituyó una ZLC bilateral con Bolivia y preservó sus flujos comerciales recíprocos con Colombia, Ecuador y Venezuela. El intercambio recíproco del Perú con cada uno de estos tres países andinos representó un 26.8% del comercio intrasubregional total registrado de enero a junio de 1993. Esta es, entonces, la fracción del comercio intrasubregional para la cual aún no rige la ZLCA.

Este importante logro es el resultado del impulso proveniente de las cumbres presidenciales realizadas semestralmente entre 1989 y 1991, lo que permitió generalizar el mecanismo automático de liberación del comercio intrasubregional (iniciado en 1971 y revitalizado a partir de 1988) a todo el universo arancelario, e incorporar al mismo a los dos PMDR del Acuerdo de Cartagena. De este modo, la parte liberada del comercio intrasubregional aumentó de un 67% del universo arancelario en 1989 a un 76% en 1990 y a un 92% en 1991.

El impacto sobre el comercio intrasubregional de este proceso de desgravación conducente a la ZLCA ha sido muy significativo. Este, calculado con base en las exportaciones, se incrementó un 6.9% en 1989, 27.9% en 1990, 35.4% en 1991 y 19.8% en 1992. Las cifras preliminares para el primer semestre de 1993 indican un incremento de 35.2%, pese al freno atribuible a la suspensión temporal peruana.

Por su parte, el MERCOSUR incluyó en el Tratado firmado el 26 de marzo de 1991 un cronograma de desgravación de carácter universal, aún cuando admite transitoriamente criterios de selectividad al introducir Listas de Excepción. El cronograma prevé desmantelamientos semestrales, progresivos y automáticos del universo arancelario. Al 30 de junio de 1993, la desgravación alcanzó el 75% y al 31 de diciembre de 1994 habrá llegado al 100%. A su vez las Listas de Excepción se reducirán, en el caso de Argentina y Brasil, a razón de un 20% anual de forma que al 31 de diciembre de 1994 habrán desaparecido. Paraguay y Uruguay se benefician de un régimen más flexible que prevé la eliminación de las listas para el 31 de diciembre de 1995, un año después que en el caso de los otros dos socios.

Es de notar que, desde la firma del Tratado de Asunción y de la entrada en vigencia del cronograma, éste se ha venido cumpliendo puntualmente, a pesar de las reiteradas protestas y de las solicitudes de postergación de las Cámaras Industriales de Argentina y Uruguay. La probabilidad es alta de que se llegue al 31 de diciembre de 1994 (y al 31 de diciembre de 1995) con todos los gravámenes y restricciones eliminados tal como está previsto en el Tratado.

A partir de 1990 ha habido un importante incremento en el comercio intraMERCOSUR. En el año 1991, primero de vigencia del Tratado, medido a través de las exportaciones entre las cuatro partes éste se incrementó 23.6%. En el año 1992 el incremento fue de 41.9%, alcanzando la cifra de US\$ 7.245 millones.

Finalmente, los Acuerdos de Complementación Económica de libre comercio (ACE-LC) entre Chile-México y Chile-Venezuela, suscritos el 22 de setiembre de 1991 y el 2 de abril de 1993 también contienen programas automáticos de desgravación del universo arancelario, con escasas excepciones y plazos breves para alcanzar una zona de libre comercio. El programa de desgravación general entre Chile y México se inició el 10. de enero de 1992 y culminará el 10. de enero de 1996. El suscrito entre Chile y Venezuela se inició el 10. de julio de 1993 y finalizará el 10. de enero de 1997.

Ambos acuerdos contemplan, además, programas de desgravación lentos, para listas muy reducidas de productos, que culminan dos años después que los programas generales, vale decir el 10. de enero de 1998 para Chile-México y el 10. de enero de 1999 para Chile-Venezuela. Por último, las Listas de Excepción en ambos acuerdos contienen un pequeño número de ítem para productos muy sensibles, que no superan el 5% del universo arancelario, si se tiene como referencia el código arancelario chileno (el porcenta-

Je se reduce aún más si se consideran los códigos mexicano o venezolano).

Por otra parte, el ACE suscrito entre Chile y Argentina, también considerado de nueva generación por los variados y profundos compromisos que contiene (integración física, minera y energética, junto a la liberalización en transporte e inversiones) no incluye el componente de liberalización automática del universo arancelario, sino un entendimiento para negociaciones de preferencias arancelarias por productos específicos, a la manera tradicional de los AAP. No obstante, el comercio con preferencias entre ambos países se amplió notablemente en la reciente negociación de julio de 1993, llegando a cubrir aproximadamente el 60% de las exportaciones chilenas a Argentina y alrededor del 30% de las exportaciones argentinas a Chile.

Se estima que el ACE (LC) que pronto suscribirán Chile y Colombia contemplará un programa de desgravación general similar al establecido en el ACE (LC) entre Chile y Venezuela. Esto se corresponde con la búsqueda de homogeneidad para evitar distorsiones y, en particular, al hecho que Colombia y Venezuela tienen la misma estructura arancelaria.

El impacto sobre el comercio del ACE Chile-México, al cabo de más de un año y medio de suscrito, se considera altamente positivo. A fines de 1992, en comparación con 1991, el intercambio comercial entre ambos países experimentó un crecimiento del 49%; de estas cifras destacan las exportaciones de Chile a México que aumentaron en 112%, mientras sus importaciones crecieron en 29%. En el caso del ACE (LC) Chile-Venezuela todavía no es posible medir su impacto, ya que el programa de desgravación se encuentra recién en vigencia y, consecuentemente, las cifras no reflejan modificaciones sustantivas en el comercio recíproco. Finalmente, el intercambio comercial entre Chile y Argentina creció en 32% en 1990 y 35% en 1992. Vale la pena destacar el alto crecimiento de las exportaciones de Chile a Argentina con un 127% en 1991 y 79% en 1992.

## 2.- Arancel Externo Común

El AEC formulado a nivel Andino contiene una estructura básica de cuatro niveles: 5, 10, 15 y 20 por ciento, distribuido conforme al criterio de grados de elaboración. En términos generales, las materias primas básicas y los bienes de capital van en el nivel más bajo; los insumos y materias primas con algún grado de elaboración se ubican en el 10%; los bienes intermedios y algunos bienes de consumo van en el 15%, y en el 20% la mayor parte de los bienes de consumo o productos de uso final.

En aplicación del tratamiento preferencial que el Acuerdo de Cartagena reconoce a los PMDR, y considerando la situación de enclaustramiento geográfico de Bolivia, este país podrá mantener niveles arancelarios frente a terceros del 5% y 10% para el universo arancelario. Ecuador, por su parte, podrá mantener temporalmente una diferencia de 5 puntos respecto a la estructura básica del AEC, para una cantidad cercana a 1.000 ítem arancela-

rios incluidos en una lista a ser revisada el 31 de diciembre de 1996.

Adicionalmente a la estructura básica, corresponderá un AEC de 0% para una pequeña lista inferior a 150 ítem arancelarios y definida comunitariamente con productos vinculados a la salud, educación y comunicación masiva. Para los bienes no producidos en la subregión, así como en los casos de insuficiencia transitoria de oferta, los países Andinos podrán disminuir el AEC hasta un nivel de un 5%. Además, se contempla la armonización de la aplicación de aranceles variables para un grupo de productos agropecuarios, así como la armonización respectiva al sector automotor, donde se permite una franja arancelaria de 20% a 40% junto con la aplicación transitoria de los aranceles nacionales para los vehículos desarmados hasta que se lleve a cabo la armonización aludida.

Cabe señalar que está pendiente la definición del AEC para aproximadamente el 5% del universo arancelario andino, la cual debe producirse al 31 de diciembre de 1993 a más tardar. De ser así, el AEC debe regir plenamente a partir del 1o, de enero de 1994 para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Como se sabe, el Perú tiene suspendida temporalmente su participación en este tema.

En diciembre de 1992, los cuatro Presidentes del MERCOSUR acordaron que el AEC se ubicará entre 0 y 20%, con once alícuotas a intervalos de dos puntos. Se acordó que los miembros podían introducir listas de excepción reducidas y con un arancel máximo de 35%, que deberá caer gradualmente hasta el 20% para el año 2000. El plazo para elaborar las Listas de Excepción del AEC fue prorrogado hasta fines de setiembre de 1993 y una vez que éstas estén presentadas se elevarán a la consideración del Grupo Mercado Común para su resolución.

El criterio que inspira la construcción de los distintos tramos del AEC es el de la existencia o no de producción subregional, en el entendido que el arancel mínimo se aplicará en ausencia de la misma y que el arancel máximo regirá cuando exista producción subregional y una oferta que satisfaga la demanda de las partes. Sin embargo, un tema polémico ha sido el de los bienes de capital. Brasil, el principal productor de los mismos, ha considerado que debería regir el criterio mencionado. Argentina ha sostenido, en cambio, que para incrementar la competitividad de la subregión sería preciso establecer un AEC cero para los bienes de capital (y ha tomado la decisión unilateral de establecer el arancel cero lo cual ha dado lugar a una réplica brasileña, que grava en un 20% los bienes de capital de origen argentino, según la norma general). Por su parte, Uruguay ha sostenido la posición de que en materia de bienes de capital el arancel debería ser cero para la fabricación de bienes destinados a la exportación.

La polémica señalada pone de manifiesto la necesidad de compatibilizar la defensa y expansión de la producción subregional, en un área trascendente para el desarrollo científico y

tecnológico, con las exigencias de calidad y eficiencia para sustentar la competitividad de la subregión.

Considerando que los acuerdos bilaterales de nueva generación no contemplan el establecimiento de un AEC, es importante analizar cuidadosamente el posible impacto que las proyectadas uniones aduaneras subregionales tendrán para el acceso de las exportaciones de terceros países de la ALADI en ambos mercados subregionales.

### 3.- Restricciones No Arancelarias

El compromiso de eliminación total de las RNA está presente en todos los acuerdos de integración de la región. El GRAN las ha eliminado totalmente, lo cual también se ha implementado en los acuerdos de nueva generación de Chile con México y con Venezuela. El MERCOSUR, por su parte, contempla su eliminación al concluir el período de transición. Hay que anotar, además, que en el seno de la ALADI se ha resuelto la eliminación de las RNA entre los países miembros de la Asociación.

El criterio fundamental sobre el particular sería lograr, en un plazo razonablemente cercano, la eliminación de estas restricciones entre todos los países de la ALADI, y su armonización frente al resto del mundo cuando sea pertinente y conforme al Acuerdo General del GATT.

En este caso las tareas de ALADI consistirían en:

a) recabar la información precisa respecto a las RNA, que rigen en cada país de la región (lo que ALADI viene haciendo en estudios por países),

b) en tanto las uniones aduaneras, en proceso de constitución, preserven y armonicen ciertas RNA, ALADI debería contribuir con JUNAC y el Grupo Mercado Común para:

\* eliminarlas en un plazo razonablemente cercano en las relaciones intrarregionales.

\* armonizarlas con criterios regionales respecto del resto del mundo.

### 4.- Posibles Articulaciones

Señaladas las tendencias anteriores corresponde preguntarse cuáles son los escenarios posibles para la región en el futuro próximo. En principio hay dos subregiones que tienen previsto convertirse en uniones aduaneras en breve plazo mientras que, simultáneamente, los acuerdos bilaterales Chile-México y Chile-Venezuela y el acuerdo trilateral (G-3) están construyendo zonas de libre comercio.

Un primer escenario se conformaría de la siguiente manera: cada una de las dos subregiones establece su AEC y éste rige para todo el resto del mundo, incluyendo los otros países de ALADI. En

este mismo escenario es posible que pares o grupos de países de ambas subregiones constituyan entre sí zonas de libre comercio. Este escenario implica una redefinición de hecho del proyecto regional o bien, en el peor de los casos, un abandono del mismo.

Un segundo escenario es que las dos uniones aduaneras otorguen un AEC preferente para el resto de los países de ALADI (por ejemplo una reducción del 50% de preferencias sobre el AEC, en la línea de lo estipulado por la Resolución 35/92 del Grupo Mercado Común). En este escenario cabe prever un proceso de negociación entre las subregiones y los países que no las integran para establecer las preferencias que se otorguen en el AEC. En este caso, se estaría ante un proceso de aproximaciones parciales que podrían confluir hacia un gran espacio económico regional. No habría, entonces, una sola convergencia de los once países de la ALADI como un todo, sino que varias convergencias de ritmos y rasgos diferenciados.

Un tercer escenario podría consistir en que las dos uniones aduaneras se constituyen en una sola, en cuyo caso se tendrían las negociaciones correspondientes, así como aquéllas necesarias para asegurar la aproximación con Chile y México. En éste, los criterios respecto a Chile y México podrían ser similares a los mencionados en el párrafo anterior.

En este trabajo se considera que el segundo escenario es el más probable en el futuro próximo. En este caso, puede concebirse que el otorgamiento de preferencias de una subregión a otra, o a otro país de ALADI, podría proceder mediante la negociación entre el conjunto de las dos partes, o bien mediante una suerte de "multilateralización selectiva" de los acuerdos de alcance parcial (AAP) existentes entre los países involucrados (por ejemplo, la reciente propuesta del Brasil cursada a los países Andinos miembros del Tratado de Cooperación Amazónica; lo cual también ha ocurrido en las negociaciones comerciales entre Chile y Argentina).

Un mecanismo concebible para hacer operativas estas multilateralizaciones selectivas conforme a un diseño regional podría consistir, por ejemplo, en que las preferencias arancelarias de hasta un 50% se consoliden en este nivel, y las superiores al 50% se igualen, para los mismos productos, al nivel más alto concedido en los AAP suscritos entre los países que negocian. Nótese que este mecanismo también sería aplicable a las negociaciones entre los países de las dos subregiones con Chile y con México. La utilización de este mecanismo dejaría consolidadas las preferencias en las instancias de negociación posteriores al término de los actuales AAP acordados por las partes.

Las tareas de ALADI se intensifican dentro de este cuadro. En efecto, correspondería, en primer lugar, colaborar con la JUNAC y con el Grupo Mercado Común en el análisis comparativo de los dos sistemas de AEC y sus eventuales listas de excepción en la búsqueda de criterios de negociación que faciliten la aproximación.

En segundo lugar, a la ALADI le correspondería colaborar en la búsqueda de preferencias en los respectivos AEC que cada subregión podría otorgar a la otra y que ambas podrían otorgar a Chile y México.

En tercer lugar, correspondería hacer un análisis exhaustivo de todos los AAP a fin de identificar las posibilidades de multilateralización de las preferencias en ellos contempladas, a terceros países o grupos de países de la Asociación.

Con respecto a las preferencias que cada subregión podría otorgar a la otra, y que ambas podrían otorgar a Chile y México, puede sugerirse como criterio simplificador, en la línea de los acuerdos de nueva generación, una preferencia modal del 50% y eventualmente ciertas excepciones -con un porcentaje en más o en menos- según las categorías de productos. En este último aspecto puede considerarse que la función de ALADI implicará formular programas de desgravación que contemplen diferentes ritmos y modalidades según las características de las partes.

### III.- ARTICULACION DE NORMAS COMERCIALES

Conforme se liberaliza el comercio recíproco, con el desmonte de las barreras arancelarias y las no arancelarias directas, se hace cada vez más importante armonizar, en forma gradual y progresiva, aquellos instrumentos de política comercial que puedan afectar los flujos de comercio o distorsionar la competencia entre los países de la región y entre éstos y el resto del mundo.

#### **1.- Prácticas Desleales al Comercio**

Las legislaciones sobre prácticas desleales de comercio se refieren usualmente a la corrección del dumping y los subsidios. Se entiende que se practica dumping cuando se exporta a precios inferiores al "valor normal" y esa exportación perjudica o amenaza perjudicar, en el país importador, a su producción nacional o a sus exportaciones. En cuanto a los subsidios, la legislación busca corregir los efectos de las exportaciones que si bien se realizan a valor normal han contado en el país de origen con compensaciones que reducen los costos y colocan al exportador en una situación de privilegio frente al productor nacional del país importador.

El GRAN se ha dotado, desde 1991, de una norma subregional para corregir ex-post las distorsiones a la competencia comercial provenientes de dumping y subsidios, y adicionalmente de sendas normas complementarias sobre las restricciones a las exportaciones andinas resultantes de políticas gubernamentales, y sobre las prácticas restrictivas al comercio de origen empresarial (tales como abuso de posición dominante en el mercado, derecho de información de los consumidores, etc.). Con respecto a terceros, los procedimientos son compatibles con aquellos del Acuerdo

General del GATT, así como con los aplicados por la Comunidad Europea en los casos análogos.

Los países miembros del MERCOSUR han elaborado su propia propuesta, que está referida a las prácticas de terceros, ajenos al MERCOSUR, cuando ellas causen perjuicio, amenacen causar perjuicio o atrasen sensiblemente la creación de una producción regional. Prevé, por tanto, una reacción común que puede conducir a la aplicación de derechos compensatorios -hasta por cinco años prorrogables- en defensa de la producción doméstica subregional. No obstante, la propuesta del MERCOSUR no hace referencia a las prácticas de dumping entre los países miembros de la subregión. En la relación intrasubregional rige, por disposición del Tratado de Asunción, la cláusula de salvaguardia que habilita al establecimiento de cupos por un año, en caso de daño a la producción nacional.

Los acuerdos de libre comercio, negociados por Chile con México y con Venezuela, establecen el compromiso de evitar la competencia desleal, tanto mediante la aplicación del dumping como con la utilización de subsidios. En el caso que ésta se presentare, los países afectados aplicarán sus respectivas legislaciones nacionales.

Existe, además, un proyecto de norma regional elaborado por ALADI que está referido a las siguientes situaciones:

- a) dumping originado en un país miembro que cause perjuicio o amenace causarlo a la producción nacional de otro país miembro,
- b) dumping originado en un país miembro que cause perjuicio o amenace causarlo a la exportación desde un país miembro hacia otro país miembro,
- c) dumping originado en un tercero, ajeno a la región, que afecte la exportación de un país miembro a otro país miembro.

Tanto la propuesta de ALADI como la legislación del GRAN contienen elementos comunes en lo que hace referencia a las prácticas desleales de origen interno. Por otra parte, la legislación del MERCOSUR parece complementaria de aquéllas. Esto sugiere que se abre un amplio campo de negociación para el desarrollo, en el seno de ALADI, que conduzca a normas regionales, tanto en las relaciones intrarregionales, como con terceros. En este sentido la Asociación podría impulsar las siguientes iniciativas:

- a) el análisis comparado de la propuesta ALADI y las disposiciones del MERCOSUR, del GRAN y de las legislaciones internas de Chile y México a los efectos de encontrar los elementos de contacto,
- b) fomento de la negociación para que a nivel regional se adopten criterios uniformes y respuestas coordinadas de defensa ante las prácticas desleales y el dumping de terceros. En este sentido es recomendable la aplicación del criterio MERCOSUR de

que el daño puede ser causado por el atraso sensible al desarrollo de una producción regional.

c) fomento de la negociación para que se adopten criterios uniformes -con base para la discusión en la propuesta de ALADI- referidos a las prácticas de países miembros que afectan a otros miembros o de terceros que afectan la exportación de un país miembro a otro.

## 2.- Incentivos a las Exportaciones

No obstante el avance hacia el libre comercio en el plano internacional, persisten en el mercado mundial evidentes muestras de prácticas proteccionistas y un uso deliberado de incentivos y de subsidios en apoyo a las exportaciones consideradas de interés por los distintos países.

En estas condiciones, para los países de la región reviste particular importancia la utilización de incentivos para desarrollar sus exportaciones en la medida que éstos reúnan criterios que no inhiban el desarrollo de la competitividad, que generen externalidades y que sean transitorios.

En términos generales, se clasifican los incentivos en cuatro grandes grupos: aduaneros, fiscales, financieros y cambiarios. Es de notar que varios países de la región, enfrentados a déficit presupuestarios, encuentran crecientes dificultades para sostener sus incentivos fiscales. En estas condiciones adquiere una relevancia especial el tipo de cambio real estable, que en caso de descenso del mismo podría operar como un desestímulo que se sumaría a la debilidad de los estímulos fiscales.

A partir de octubre de 1992, el GRAN adoptó la Decisión 330, cuyo ámbito de aplicación se refiere a las exportaciones intra-subregionales y a los incentivos de naturaleza cambiaria, financiera, tributaria, fiscal no-tributaria, así como los derivados de la aplicación de regímenes aduaneros especiales.

En este sentido, se dispuso la eliminación de aquellos incentivos que constituyan subsidios conforme a la normativa internacional. Para los restantes, se dispuso la formulación de un programa de armonización gradual a ser puesto en práctica en función de los siguientes lineamientos:

a) en cuanto a los regímenes aduaneros especiales, se armonizarán las legislaciones nacionales cuando éstos sean destinados a terceros países, mientras que se eliminan para el caso de las exportaciones intrasubregionales.

b) las nuevas medidas financieras que se adopten en apoyo a las exportaciones deberán considerar tasas de interés que reflejen las condiciones del mercado y el costo de oportunidad de los recursos, no propiciándose el otorgamiento de subsidios de este tipo.

c) respecto a los incentivos fiscales, no deberán adoptarse nuevas medidas de exoneración o devolución de impuestos internos directos a la producción de bienes para la exportación.

d) las medidas de orden cambiario deben tender a la aplicación de tipos de cambio únicos, no estableciéndose nuevos incentivos de esta índole que incidan directa o indirectamente sobre el precio de las divisas provenientes de las exportaciones.

El MERCOSUR ha abordado el tema de los incentivos a las exportaciones en uno de sus subgrupos de trabajo, donde se ha elaborado un cuadro comparativo de éstos en los cuatro países y, al mismo tiempo, se está llevando a cabo un relevamiento de la información que rige en la CE en materia de incentivos para el sector manufacturero. Se acordó, asimismo, que en fecha próxima se elaborarían los criterios básicos a los cuales deben adherirse los cuatro países en materia de incentivos a las exportaciones. También se resolvió que los cuatro miembros debían adoptar una posición común en ALADI visto que la Asociación está considerando un proyecto de acuerdo regional en esta materia. De tal manera, el tema se encuentra todavía en elaboración, presentándose condiciones favorables para un acuerdo en ALADI.

En los acuerdos bilaterales de Chile con México y con Venezuela la revisión de los incentivos a las exportaciones concluyó que no existían diferencias sustanciales que pudieran conducir a posiciones considerablemente más ventajosas de un país respecto del otro. De tal manera, se estableció en los acuerdos la disposición de no introducir prácticas comerciales que distorsionaran el comercio recíproco y se asignó a las respectivas legislaciones nacionales la responsabilidad para neutralizar dichas distorsiones.

En las condiciones descritas se debería alcanzar la armonización de los incentivos a las exportaciones y en aquellos casos en que éstos tienen componentes de subsidio, debieran ser eliminados en las relaciones intrarregionales. Este constituye un campo propicio para llegar a acuerdos regionales, lo que otorga relevancia al trabajo que está haciendo ALADI para elaborar la propuesta respectiva.

### 3.- Valoración aduanera

La Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó, en octubre de 1992, la norma subregional (Decisión 326) mediante la cual adopta el sistema de valoración del GATT para la liquidación de todas las operaciones de Aduana, y hace las precisiones sobre los métodos de cálculo y procedimientos de valoración pertinentes para la realidad específica de la subregión Andina. El Acuerdo del Valor del GATT es parte integrante de esta decisión y figura como anexo de la misma.

En los acuerdos bilaterales de libre comercio Chile-México y Chile-Venezuela no se hace mención respecto de valoración aduanera; no obstante, en los tres países se aplica la norma de valoración del GATT o algo parecido a la misma.

En el MERCOSUR el tema ha sido tratado en el Subgrupo de Trabajo 2 que ha creado, a su vez, una Comisión de valoración aduanera. Esta ha propuesto al Grupo Mercado Común los siguientes puntos:

a) que se adopte un régimen común MERCOSUR en materia de valoración,

b) que los cuatro países adopten los principios de valoración del GATT en sus legislaciones nacionales,

c) que, preferentemente, cuando existan motivos de duda acerca de la veracidad o exactitud de los datos o documentos presentados respecto al valor de las mercancías, se realicen las investigaciones pertinentes en materia de valoración sin impedir el libramiento de las mercancías.

Es de notar que ALADI ha preparado una propuesta al respecto por encargo de los once Gobiernos. Tanto la propuesta ALADI, la del GRAN, como las recomendaciones del MERCOSUR y las de México y Chile tiene como referencia el código de valoración aduanero del GATT. En esta legislación se admite, de forma transitoria y limitada, la utilización de precios mínimos o de referencia, lo cual refuerza la necesidad de que en el seno de ALADI se constituya un banco de datos regional sobre precios internacionales tal como fue propuesto por los expertos en materia de valoración. Esto facilitaría de manera considerable la aplicación de las normas sobre valoración y sería un punto de referencia para la aplicación de las normas antidumping.

#### 4.- Normas de Origen

La Resolución 78 de ALADI determinó, con alcance regional, el régimen de origen que estipula que los materiales originarios de terceros países no podrán exceder el 50% del valor FOB de exportaciones. Es interesante destacar que para los países de menor desarrollo relativo el porcentaje se amplía hasta el 60%.

El GRAN, por su parte, revisó en marzo de 1991 las normas de origen aplicadas en la subregión, mediante la Decisión 293 según la cual se reconoce el origen a los productos íntegramente producidos en cualquier país de la subregión, excepto los incluidos en el Anexo a dicha Decisión para los cuales basta el hecho de ser producidos en el territorio subregional; y a aquellos que siendo objeto de procesos de producción o transformación utilizando materiales importados desde fuera de la subregión, adquieran una nueva individualidad al clasificarse en una partida arancelaria diferente a la de los materiales importados. También se reconoce como originarios a los productos resultantes de procesos de ensamblaje o montaje, siempre y cuando el valor CIF de los materiales importados no exceda el 50% (60% para Bolivia y Ecuador) del valor FOB del producto.

Para determinados productos (del sector automotor y del metalmeccánico, por ejemplo) se contemplarán Requisitos Específicos de Origen (REOs). En tal sentido, se acordó la revisión y

actualización de los REOs, tarea a ser completada en función de las necesidades de la aplicación del AEC y del funcionamiento de la ZLCA.

Se incluye, además, el principio de origen acumulativo al considerarse como originarios los materiales importados originarios de los países andinos. De otra parte, hay que señalar que el GRAN ha obtenido la aplicación del cúmulo regional para el comercio con la Comunidad Europea, en el marco del Acuerdo de Tercera Generación suscrito entre ambos esquemas de integración, en 1992.

Los ACE bilaterales de libre comercio, así como el ACE Chile-Argentina se remiten en normas de origen a la Resolución 78 de la ALADI, aún cuando dejan abierta la posibilidad de adoptar requisitos específicos, cuya atribución le corresponde a la Comisión de Administración de cada Acuerdo. Para el sector automotor se reduce en los acuerdos Chile-México y Chile-Venezuela la norma de origen de integración nacional al 32% y 35%, respectivamente.

En el MERCOSUR las partes acordaron un régimen muy similar al de ALADI, con la particularidad de que se eliminó el porcentaje del 60% para los PMDR. Paraguay es el único afectado a consecuencia de ello, ya que Uruguay no estaba amparado en dicho régimen. En junio de 1992, en un protocolo adicional, las cuatro partes regularon la emisión de certificados de origen, así como los procedimientos y sanciones para el caso de certificación falsa.

El tema ha sido debatido en las negociaciones de los acuerdos sectoriales. En general, Brasil ha planteado la máxima exigencia (30% de componentes no nacionales a lo sumo), Argentina se ubicó en una posición intermedia (40%) y Uruguay reclamó el 50%. Este comportamiento de los distintos países es consistente con la idea de que a mayor desarrollo industrial se tiende a exigir un porcentaje mayor de componentes nacionales y a la inversa.

Un hecho de interés, que emergió durante el acuerdo bilateral automotriz entre Brasil y Uruguay, fue el de la admisión del criterio de la "norma de origen MERCOSUR", que habilita a los dos países a integrar el componente nacional con partes y piezas propias y también con las de sus socios del MERCOSUR.

Cabe sugerir que el Régimen General establecido por ALADI se mantenga como norma con carácter regional pero que sea ampliado y perfeccionado de tal manera de dar una efectiva respuesta a las exigencias más rigurosas de origen derivadas de los variados acuerdos y, especialmente teniendo en cuenta la futura constitución de uniones aduaneras. A modo de ejemplo pueden contemplarse dos posibilidades para los PMDR: o bien el 60% original contemplado en la Resolución 78 para los PMDR o bien negociar -con un propósito compensatorio- la extensión de la mencionada "norma de origen MERCOSUR" que se encuentra en aplicación entre algunos de

los firmantes del Tratado de Asunción, como norma de origen regional.

#### 5.- Normas técnicas

Las normas técnicas suelen utilizarse, con alguna frecuencia, como instrumentos de restricción al comercio. Mediante consideraciones técnicas, industriales, comerciales, de salud, de seguridad, etc., se imponen limitaciones que van más allá de las regulaciones de estándares razonables para garantizar la calidad de los productos y la seguridad de los consumidores.

En el GRAN, MERCOSUR y en los acuerdos bilaterales de nueva generación se plantea la necesidad de armonizar las diversas normas técnicas, a fin de que éstas no se conviertan en obstáculos al comercio recíproco y más bien lo faciliten.

También la ALADI ha examinado el tema, y sería conveniente que lleve a cabo los estudios orientados a identificar las posibles compatibilidades entre los avances de los distintos esquemas sobre el particular. Por ejemplo, podría tomarse en consideración la reciente decisión sobre sanidad agropecuaria acordada en el GRAN, y el proyecto de propuesta sobre un Sistema Andino de Normalización Técnica, Certificación de Calidad, Metrología y Requisitos Técnicos Obligatorios.

#### 6.- Régimen de Salvaguardias

La mayor parte de los acuerdos existentes en la región disponen de un régimen de salvaguardias esencialmente afín al contemplado en la Resolución 70 del Comité de Representantes de la ALADI. La principal diferencia estriba en el régimen del GRAN, el cual contempla cláusulas de salvaguardia de diversa índole, tanto genéricas (balanza de pagos, monetaria y de producción) como específicas para el sector agropecuario y con modalidades particulares según la categoría de los países afectados.

En el caso del MERCOSUR la cláusula de salvaguardia está prevista como anexo al Tratado de Asunción y contempla la posibilidad que, durante el período de transición, y por efectos de la desgravación arancelaria acelerada, la producción de alguno de los países miembros pueda verse afectada. En este caso, habilita a un proceso de negociación entre las partes, así como a la aplicación de cupos a la importación por el período de un año.

En el caso de los acuerdos bilaterales de nueva generación firmados por Chile con México y con Venezuela se incorporan importantes precisiones al Régimen Regional de la ALADI. Estas se refieren a que las medidas que se adopten, por razón de balanza de pagos o de daño significativo a la producción, tendrán un plazo máximo de un año y no podrán ser discriminatorias ni selectivas. Las prórrogas no podrán exceder de un año. Y se contempla la precisión del concepto de daño significativo.

De lo anterior se desprende que el Régimen Regional de Salvaguardias de la ALADI reúne los atributos esenciales para

servir de norma básica sobre la materia, con precisiones análogas a las que han sido incorporadas en algunos de los acuerdos subregionales y bilaterales de nueva generación, referidas a: plazo máximo de un año para la aplicación de las medidas correctivas, prorrogables por una sola vez; utilización no discriminatoria; y calificación del daño de manera de proteger simultáneamente al país afectado y a los flujos normales del comercio recíproco.

#### 7.- Solución de Controversias

En el caso del MERCOSUR, el Tratado de Asunción, en su anexo 3o. establece un régimen no jurisdiccional que exige la adopción de consenso. Con posterioridad se adoptó el Protocolo de Brasilia que establece que las controversias se solucionarán a través de un tribunal que se constituirá para cada caso concreto, integrado por tres árbitros designados uno por cada parte y el tercero de común acuerdo. Si no hubiere acuerdo respecto de este último, el Grupo Mercado Común confeccionará una lista de 16 árbitros entre los cuales se sorteará el tercer miembro. El tribunal dispone de 60 días, con 30 más de prórroga, para pronunciarse. El laudo del tribunal debe cumplirse en un plazo máximo de 15 días, durante los cuales alguna de las partes puede solicitar aclaración o interpretación, sin que esto modifique la sentencia, salvo que el tribunal desee modificarla.

El sistema de solución de controversias del GRAN se diferencia marcadamente de los existentes en la región, en la medida en que refleja el modelo de la integración europea. Esto implica, básicamente, la inclusión de una instancia jurisdiccional a cargo del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, y el otorgamiento de competencias resolutorias al órgano técnico comunitario (la JUNAC) para la instancia administrativa. Por lo demás, los procedimientos en la etapa administrativa se asemejan bastante a los contemplados en el Régimen Regional, y de hecho existe un dinámico proceso de consultas directas entre los países a fin de solucionar cualquier controversia.

El mecanismo de solución de controversias establecido en los acuerdos bilaterales de nueva generación de Chile con México y con Venezuela contiene las siguientes particularidades: en primer lugar, existe un plazo máximo de 105 días para la resolución de una controversia, incluidas las prórrogas. En segundo lugar, en el caso que no haya acuerdo entre las partes se recurre a un Grupo Arbitral; éste está compuesto por dos expertos de cada país y un quinto miembro, que lo preside, el cual es nominado de común acuerdo y, en caso que este acuerdo no exista, el nombramiento recaerá en el Secretario General de la ALADI. Finalmente, debe destacarse que el dictamen del Grupo Arbitral es inapelable y su incumplimiento significa la suspensión del Acuerdo.

Sin perjuicio de las legislaciones para la solución de controversias existentes en el GRAN, el MERCOSUR y en los acuerdos bilaterales de nueva generación, se considera conveniente que exista un sistema regional de negociación que resuelva las discrepancias entre las partes de manera ágil y oportuna y que,

cuando la negociación se haya agotado contemple un sistema de arbitraje inapelable.

#### 8.- Negociaciones con Terceros

Las nuevas formas que adopta el proteccionismo y la formación de bloques comerciales extrarregionales le plantea a los países de la ALADI la precisión de una estrategia que le permita negociar en mejores condiciones su propia apertura.

En la elaboración de esta estrategia, es preciso tener en cuenta que los procesos de apertura unilateral están restando capacidad negociadora a los países de la región. Consecuentemente, la coordinación de los procesos de apertura debiera ayudar a la articulación de los distintos esquemas de integración, así como a la obtención concertada de beneficios de parte de los socios extrarregionales.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que si algunos países aceleran sus procesos de desgravación respecto del resto del mundo o frente a bloques extrarregionales, sin contemplar la realidad intrarregional, se corre el peligro de generar distorsiones indeseables con las importaciones extrarregionales afectando al propio proceso de integración.

Cabe entonces enfatizar el papel de ALADI en este importante tema. Se trataría de avanzar en criterios y normas comunes a nivel regional para que los países de ALADI, en sus negociaciones con el resto del mundo, puedan reducir al mínimo las distorsiones que generen las aproximaciones unilaterales con países o bloques extrarregionales, así como para obtener mayores beneficios de los socios comerciales.

#### IV.- OTRAS ARTICULACIONES

El dinamismo de la integración, en la década de los noventa, no sólo se ha expresado en la liberalización del comercio de bienes. Los acuerdos subregionales y bilaterales de nueva generación contienen compromisos en servicios e inversiones, así como en la infraestructura orientada a facilitar su circulación entre los países de la región y para las relaciones extrarregionales.

En este sentido, los nuevos acuerdos contienen elementos propios a mercados comunes los cuales, debidamente articulados, podrían ayudar al gran objetivo planteado en el ámbito de la ALADI.

##### 1.- Servicios

El MERCOSUR ha trabajado en el tema de servicios con menor intensidad que en el caso de los bienes. La base de la discusión ha sido una propuesta presentada por Brasil que contempla las ventajas y desventajas de propender a una Unión Aduanera o Zona de Libre Comercio también en materia de servicios.

Uno de los puntos en consideración, en un tema que abarca una gran variedad de actividades, es el de los mecanismos de liberalización y si éstos son aplicables a los diversos tipos de servicios. Los cuatro países están analizando las respectivas legislaciones nacionales a fin de elaborar una propuesta preliminar para la definición de un acuerdo marco sobre servicios del MERCOSUR. De interés particular son los intentos por armonizar las normas que rigen los mercados de capitales, los análisis referidos a las actividades aseguradoras (donde se ha debatido sobre el monopolio de reaseguros en Brasil, el monopolio de ciertos seguros en Uruguay y el cierre del mercado asegurador en Argentina), y los estudios comparativos de los sistemas financieros a los efectos de armonizarlos.

El GRAN se encuentra abocado al diseño de una normativa Subregional que posibilite la conformación de un mercado ampliado de servicios, así como la integración en actividades específicas como los servicios financieros y los servicios profesionales calificados. Se está privilegiando, para empezar, el ámbito de la banca, los seguros y el mercado de valores mobiliarios, con miras a su liberalización, fortalecimiento conjunto y armonización en los aspectos pertinentes. Esta nueva línea de trabajo se agrega a las labores ya realizadas sobre telecomunicaciones, radio y televisión, correo y servicios postales, y en materia de turismo.

En lo que respecta a los acuerdos bilaterales de libre comercio, las Comisiones de Administración de los mismos tienen la responsabilidad de formular propuestas orientadas a facilitar la prestación de servicios, considerando las negociaciones que se realizan en el ámbito del GATT.

Cabe asimismo destacar la reciente incorporación de México y de Chile como los dos primeros países latinoamericanos, no miembros del Acuerdo de Cartagena, en calidad de socios accionistas de la Corporación Andina de Fomento.

Todo esto abre un contexto muy propicio para la integración regional en materia de servicios que da sustento a las acciones ya iniciadas por la ALADI, y a las cuales debiera atribuirse primera importancia, dada además su relevancia para la identificación de posiciones comunes concretas respecto a las negociaciones sobre servicios en el marco del GATT.

## **2.- Integración Física y Transporte**

Avanzar en la integración física y en la liberalización del transporte representa una sólida base para la facilitación del comercio de bienes recíproco y hacia terceros mercados, así como para el desarrollo de los servicios, el movimiento más pleno de capitales y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

### **2.1. Transporte**

Los ACE (LC) son similares en el tratamiento del transporte marítimo, al establecer el libre acceso de las cargas públicas y privadas a los buques de bandera de ambos países o que se reputen

de bandera nacional, así como en el comercio marítimo bilateral desde y hacia terceros países. La liberalización bilateral entre Chile y Argentina también se encuentra señalada en términos generales en el ACE, la cual posteriormente fue negociada y concretada mediante resoluciones adoptadas por el respectivo Consejo de Complementación Económica.

En el transporte aéreo existen mayores diferencias entre los distintos ACEs. En el ACE Chile-México se establece la 5a. libertad, lo cual otorga derechos de tráfico a las líneas aéreas de ambos países para servicios de pasajeros, carga y correspondencia con la sola limitación de las atingencias "más allá de Ciudad de México" y "más allá de Santiago". En el caso del ACE Chile-Venezuela, en cambio, sólo quedó establecido en el articulado del acuerdo el compromiso de emprender un proceso de liberación.

En lo que se refiere al ACE Chile-Argentina, se suscribió un protocolo adicional al acuerdo, donde se establecen los compromisos en transporte aéreo, marítimo y terrestre. El transporte aéreo se encuentra en proceso de negociación, mientras que la desregulación en el transporte marítimo y terrestre ya está en aplicación.

A partir de 1991, el GRAN ha ido poniendo en práctica su política subregional de "vías, mares y cielos abiertos". En tal sentido, mediante la Decisión 289 los países andinos se conceden, en sus respectivos territorios, libertad de tránsito para realizar el transporte internacional de pasajeros por carretera, bajo la modalidad del transporte directo e incluyendo la prestación de servicios turísticos. Esta norma se complementa con otra (Decisión 290) sobre la Póliza Andina de Seguro de Responsabilidad Civil para el transportador internacional por carretera, tanto de pasajeros como de carga; y, por la reciente Decisión 327 sobre Tránsito Aduanero Internacional por la cual se adoptan procedimientos aduaneros uniformes y armonizados dentro de la subregión, así como la homologación de los precintos aduaneros entre los países.

En lo que atañe al transporte marítimo, la Decisión 288 elimina la reserva de carga, estableciendo la libertad de acceso para la carga originada y destinada por vía marítima dentro de la Subregión, a ser transportada por buques de propiedad, fletados u operados por compañías navieras de los países andinos y de terceros países. Esta norma fue complementada por la Decisión 314, donde se acuerdan las políticas para el desarrollo de la marina mercante del Grupo Andino.

En cuanto al transporte aéreo, la Decisión 297 dispone que los países andinos se concedan el libre ejercicio de los derechos de 1a., 2a., 3a., 4a. y 5a. libertades del aire; adopten un régimen de libertad para los vuelos no regulares de pasajeros y de carga, así como para el tránsito de correo dentro de la Subregión. Asimismo, este proceso de liberalización del transporte, en sus diversas modalidades, ha conducido a la reciente adopción de la Decisión 331 sobre Transporte Multimodal.

El MERCOSUR ha considerado el transporte terrestre y el transporte marítimo en los respectivos subgrupos de trabajo. En cuanto al primero, el Grupo Mercado Común ha aprobado el Reglamento Único de Tránsito y Seguridad Vial. Están en proceso de discusión el Reglamento Único de las empresas habilitadas para el transporte internacional terrestre de carga, y la Póliza Única de Seguro de Responsabilidad Civil para el mismo tipo de transporte.

En materia de transporte marítimo está en consideración el análisis del Registro Común de Embarcación, donde uno de los principales temas en discusión es la posible apertura del tráfico para buques de terceras banderas. En cuanto al transporte multimodal, se está considerando un proyecto de acuerdo, habiendo consenso sobre las deficiencias básicas en la materia.

## **2.2. Integración Física**

Se encuentran en marcha varias iniciativas de gran trascendencia para la región. Estas buscan establecer la conexión transoceánica, vincular los principales polos del comercio regional y conectar a los territorios mediterráneos en América del Sur. Ejemplos importantes de estos esfuerzos son el Corredor de los Libertadores, la Hidrovía Paraguay-Paraná, el Puente Buenos Aires-Colonia, los diversos proyectos de integración física en curso entre Chile y Argentina, Bolivia y Chile, Bolivia y Perú, Colombia y Venezuela, entre otros.

Todas estas iniciativas tendrán, en el correr de los próximos años, un fuerte impacto consolidador de la conformación del espacio económico latinoamericano. En tal sentido es de destacar el impulso proveniente de la constitución de la Conferencia de Ministros de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur, a instancias de las reuniones análogas existentes en las Subregiones, como ámbito de concertación política para impulsar los esfuerzos en la materia desde una perspectiva sudamericana.

## **2.3. Sugerencias de Articulación**

La mencionada Conferencia de Ministros ha solicitado a la ALADI que coordine las acciones necesarias para la presentación de una propuesta de priorización de proyectos de infraestructura vial e integración física, incluyendo las formas alternativas de financiamiento, a fin de hacer las gestiones pertinentes ante los organismos internacionales de crédito.

Se considera de suma relevancia que la ALADI emprenda las acciones pertinentes, con el propósito de propender a:

a) reducir el costo del transporte, aprovechándolo de forma óptima para el comercio por medios terrestres, marítimos y aéreos.

b) aprovechar los recursos naturales difíciles de transportar a grandes distancias, tales como el gas natural, el petróleo y la electricidad.

c) el mejoramiento y la expansión de la infraestructura -especialmente puertos, caminos, ferrocarriles- y el mayor dinamismo de los servicios de transporte, turísticos y portuarios.

d) el desarrollo regional, en zonas interiores, las que pueden verse favorecidas con la ampliación del comercio limítrofe, zonas francas y los servicios.

e) el libre uso del territorio de cada país para transportar bienes con destino al otro, o a terceros países.

### 3.- Inversiones Recíprocas

En el tema de inversiones recíprocas los acuerdos se caracterizan por otorgar un trato nacional -y el más favorable- al capital de otro país. Esta disposición es coherente con las legislaciones para atraer el capital extranjero que se encuentran vigentes en la mayoría de los países de la región.

Consecuentemente, el GRAN se ha dotado de un nuevo régimen de tratamiento al capital extranjero claramente orientado a la promoción de las inversiones y tecnologías extranjeras en la subregión. También ha actualizado su legislación sobre Empresas Multinacionales Andinas, a fin de estimular las inversiones intrasubregionales y las asociaciones empresariales entre capitales de los distintos países.

En el caso del MERCOSUR se ha discutido la adopción de un Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones. Están en proceso de discusión, sin consenso todavía, ciertas restricciones constitucionales brasileñas referidas tanto a la libre admisión de inversiones como al tratamiento nacional a las mismas.

La apertura hacia el capital extranjero, el trato nacional -y más favorable- que se contempla en los esquemas subregionales y en los acuerdos bilaterales de nueva generación, así como la suscripción, en algunos casos, de tratados de protección y fomento recíproco de inversiones han generado, en años recientes, un gran dinamismo en las inversiones intrarregionales.

Un ejemplo destacable se refiere a las inversiones desde Chile -que incluyen capitales chilenos y transnacionales- las que han adquirido proporciones significativas, especialmente en Argentina. En efecto, sólo en los años 1991-92 las inversiones chilenas en este país alcanzaron la cifra de US\$ 1.000, con orientación hacia los sectores más variados de actividad económica. Se han detectado, también, aunque la cuantificación es más imprecisa, nuevos flujos de inversión cruzada entre países del MERCOSUR y a nivel Andino, tanto en actividades financieras y de bolsa como en distintas ramas productivas.

Importante impacto en este incremento de las inversiones recíprocas tiene la creciente participación del sector privado en los distintos acuerdos de integración. Ejemplos son la constitución de cerca de quince gremios subregionales a nivel andino en

una variada gama de ramas industriales y de servicios, así como la participación directa y muy dinámica de representantes empresariales en varios de los subgrupos de trabajo del MERCOSUR; lo mismo sucede en los acuerdos bilaterales de integración.

ALADI está llamada a cumplir un rol destacado en este aspecto, impulsando la regionalización de las normas existentes en los diversos acuerdos, y alentando la articulación de la red de gremios y cámaras empresariales, a fin de ir conformando un verdadero territorio común para los inversionistas de origen regional.

Por otra parte, esta articulación será facilitada en la medida que la liberalización recíproca entre los países de la región se corresponda con los objetivos compartidos de política industrial y de servicios que aseguren el avance de la producción regional y su proyección competitiva al mundo.

#### 4.- Tecnología y Propiedad Intelectual

Durante el transcurso de las negociaciones en la Ronda Uruguay, así como en aquéllas llevadas a cabo en la subregión Andina, para revisar y actualizar la normativa sobre tecnología extranjera y propiedad industrial, la mayor parte de los países de la región han expresado su posición de que la protección a los derechos de propiedad industrial e intelectual no se constituya en un freno al proceso de transferencia tecnológica necesario para el desarrollo.

Se considera que normas muy restrictivas en materia de propiedad intelectual e industrial hacen aún más costosa y lenta la transferencia de tecnología, al tiempo que pueden crear barreras a la expansión de la capacidad endógena en ciencia y tecnología de los países en desarrollo. Este es, por tanto, un campo donde la ALADI debe cumplir un importante papel de coordinación de esfuerzos, orientado a establecer un núcleo tecnológico regional conformado por los estados, universidades y empresas.

La ALADI podría comenzar esta tarea sirviendo de punto de conexión para labores de información tecnológica de interés regional en la perspectiva de constituir en el mediano plazo un banco de datos tecnológico; contactos entre laboratorios y centros científico-tecnológicos de la región; análisis de posibilidades de reconocimiento y difusión de innovaciones y asimilación de tecnologías en la región; y, promoción ante los organismos financieros competentes, de la preparación y presentación de proyectos tecnológicos para su financiamiento.

#### 5.- Políticas Macroeconómicas

En los acuerdos subregionales, así como en los bilaterales de nueva generación, está presente la voluntad de armonizar aquellas políticas económicas que ayuden al perfeccionamiento de los acuerdos.

En realidad, no parece razonable precipitar etapas en la articulación de políticas macroeconómicas cuando algunos países de la región todavía concentran sus esfuerzos en el ajuste estructural y la estabilización. En este tema, altamente complejo, incluso para los esquemas de integración de los países industrializados, la preocupación debiera radicar más bien en periódicos intercambios de información y experiencia entre las altas autoridades de los Ministerios de Hacienda o Economía de los países de la región.

Sin embargo, es conveniente insistir que el proceso de integración sólo podrá alcanzar mayores niveles de profundidad en la medida que se reduzcan las diferencias entre las políticas macroeconómicas en aplicación. En particular, una de las preocupaciones mayores radica en las políticas cambiarias, cuyos objetivos oscilan entre procurar la estabilización y fomentar las exportaciones, lo cual naturalmente incide en los flujos intrarregionales.

Sobre este particular, la ALADI podría adelantar estudios en aspectos como los siguientes:

- a) explorar la posibilidad de fortalecer el sistema de pagos recíproco.
- b) analizar la posibilidad de establecer una banda de variación de las inflaciones nacionales y de los tipos de cambio procurando que ambas converjan en el mediano plazo hacia rangos más pequeños.
- c) examinar la posibilidad de armonizar los sistemas tributarios entre los países de la región con vistas a homogeneizar el funcionamiento de los mercados.

## V. RESUMEN Y SUGERENCIAS

1. El panorama regional, en los años noventa, se presenta con una gran vitalidad integracionista, caracterizada por variados acuerdos subregionales y bilaterales de nueva generación que sorprenden por la profundidad de sus contenidos. Paralelamente, una fuerte expansión de los flujos comerciales intrarregionales, de las inversiones recíprocas y proyectos de integración física están dando un nuevo impulso al proyecto político de constituir un gran espacio económico regional.
2. La regionalización debe servir como soporte para aumentar la competitividad en el mercado mundial, exigencia objetiva y acto deliberado para favorecer una inserción dinámica en un mundo globalizado. En este sentido la integración regional debiera desempeñar un rol activo en favor de la innovación tecnológica, el desarrollo industrial y de servicios.
3. La integración regional es importante para ampliar el comercio de bienes pero, a fines del Siglo XX, ante las restric-

ciones presentes en la economía mundial y por los propios requerimientos del desarrollo económico, adquiere mayor relevancia la calidad del comercio, así como la expansión de los servicios y las inversiones recíprocas. Desde este punto de vista, se convierten en prioritarias las negociaciones que consideren: diversificación del comercio, incorporación de valor agregado, densidad tecnológica creciente del intercambio, incremento de la competitividad dentro de la región y con el resto del mundo.

4. La variedad de los esquemas de integración de nueva generación, junto a la existencia de numerosos AAP tradicionales suscritos en el marco del Tratado de Montevideo 1980, plantean la necesidad de enfrentar con decidida voluntad política pero con flexibilidad la tarea de la convergencia. No se juzga conveniente apresurar este propósito más allá de los ritmos y madurez que vayan alcanzando los distintos proyectos subregionales y bilaterales.

#### Articulación Comercial

5. El escenario más probable para favorecer la articulación de los procesos de liberalización comercial en curso se presenta de la siguiente manera: El MERCOSUR y el GRAN, con uniones aduaneras en proceso de constitución, podrían otorgar un AEC preferente para el resto de los países de ALADI (por ejemplo una reducción del 50% de preferencias sobre el AEC, en línea con lo estipulado por la Resolución 35/92 del Grupo Mercado Común). En este escenario cabe prever un proceso de negociación entre las subregiones y los países que no las integran para establecer las preferencias que se otorguen entre los AEC y de éstos con México y Chile. Se estaría ante un proceso de aproximaciones parciales que podrían confluír hacia un gran espacio económico regional. No habría, entonces, una sola convergencia de los once países de la ALADI, sino varias convergencias con ritmos y rasgos diferenciados.

6. El otorgamiento de preferencias de una subregión a otra, o a otro país de ALADI, podría resultar de la negociación conjunta entre las dos partes, o bien mediante una suerte de "multilateralización selectiva" de los acuerdos de alcance parcial (AAP) existentes entre los países involucrados (por ejemplo, la reciente propuesta del Brasil cursada a los países Andinos miembros del Tratado de Cooperación Amazónica; o, las negociaciones entre Chile y Argentina).

7. Un mecanismo concebible para hacer operativas estas multilateralizaciones selectivas, conforme a un diseño regional, podría consistir, por ejemplo, en que las preferencias arancelarias de hasta un 50% se consoliden en este nivel, y las superiores al 50% se igualen, para los mismos productos, al nivel más alto concedido en los AAP suscritos entre los países que negocian. Nótese que este mecanismo también sería aplicable a las negociaciones entre los países de las dos subregiones con Chile y con México. La utilización de este mecanismo dejaría consolidadas las preferencias en las instancias de negociación posteriores al término de los actuales AAP acordados por las partes.

8. Las tareas que le corresponderían a ALADI para favorecer la articulación comercial son las siguientes:

a) Colaborar con la JUNAC y con el Grupo Mercado Común en el análisis comparativo de los dos sistemas de AEC y sus eventuales Listas de Excepción en la búsqueda de criterios de negociación que faciliten la aproximación.

b) Colaborar en la identificación de preferencias en los respectivos AEC que cada subregión podría otorgar a la otra y que ambas podrían otorgar a Chile y México.

c) Hacer un análisis exhaustivo de todos los AAP a fin de identificar las posibilidades de multilateralización de las preferencias en ellos contempladas, a terceros países o grupos de países de la Asociación.

9. La articulación comercial se vería considerablemente facilitada con la eliminación de las RNA, en un plazo razonablemente cercano, entre todos los países de la ALADI y con su armonización frente al resto del mundo cuando sea pertinente y conforme al Acuerdo General del GATT.

10. En cumplimiento del mandato de los once Gobiernos de la región, las tareas de ALADI en apoyo de la eliminación de las RNA consistirían en:

a) Recabar una información precisa respecto a las RNA que rigen en cada país de la región (lo que ALADI viene haciendo en estudios por países).

b) En tanto las uniones aduaneras, en proceso de constitución, preserven y armonicen ciertas RNA, ALADI debería contribuir con JUNAC y el Grupo Mercado Común para eliminarlas en un plazo razonablemente cercano en las relaciones intrarregionales y armonizarlas con criterios regionales respecto del resto del mundo.

#### Articulación de Normas Comerciales

11. La adopción de criterios comunes entre los distintos esquemas de integración, para enfrentar las prácticas desleales de comercio, plantea la urgencia de su armonización sobre todo al observar sus amplias coincidencias. Lo que corresponde a este propósito es:

a) El análisis comparado de las disposiciones del MERCOSUR, del GRAN, de las legislaciones internas de Chile y México, así como de la propuesta de ALADI, a los efectos de encontrar los elementos de contacto.

b) Fomentar la negociación, a nivel regional, para que se adopten criterios uniformes y respuestas coordinadas de defensa ante las prácticas desleales de terceros. En este sentido es recomendable la aplicación del criterio MERCOSUR de que el daño

puede ser causado por el atraso sensible al desarrollo de una producción regional.

c) Fomentar la negociación para que se adopten criterios uniformes -sobre la base de la propuesta de ALADI- referidos a las prácticas de países miembros que afectan a otros miembros o de terceros que afectan la exportación de un país miembro a otro.

12. Las crecientes coincidencias en las políticas de incentivos a las exportaciones han favorecido, sin duda, la materialización de los distintos acuerdos. Consecuentemente, ahora corresponde alcanzar la armonización de los incentivos a las exportaciones entre todos los países de la región y, en aquellos casos, en que éstos tienen componentes de subsidio, su eliminación en las relaciones intrarregionales. Este constituye un campo muy propicio para llegar a acuerdos regionales.

13. La propuesta de ALADI sobre valoración aduanera, así como aquéllas contenidas en los esquemas subregionales de integración y las normas existentes en Chile y en México tienen como referencia el código del GATT. En esta legislación se admite, de forma transitoria y limitada, la utilización de precios mínimos o de referencia lo cual refuerza la necesidad de que en el seno de ALADI se constituya un banco de datos regional sobre precios internacionales, tal como fue propuesto por los expertos en materia de valoración. Esto facilitaría de manera considerable la aplicación de las normas sobre valoración y sería un punto de referencia para la aplicación de las normas antidumping.

14. En cuanto a normas de origen, si bien cabe sugerir que el Régimen General establecido por ALADI se mantenga como norma con carácter regional, requiere ser ampliado y perfeccionado en tanto la multiplicidad de acuerdos y la futura constitución de zonas aduaneras hacen más compleja la determinación del origen de los productos sujetos a comercio. A vía de ejemplo, podría aplicarse a nivel regional la "norma de origen MERCOSUR" (vigente entre dos países en el acuerdo automotriz), con propósito compensatorio en favor de los PMDR.

15. Para evitar una obstaculización al comercio por divergencias de índole técnica sería conveniente iniciar esfuerzos de armonización regional sobre normas técnicas. En este sentido, corresponde recoger todos los avances ya existentes en los grupos de trabajo que sobre el particular se han impulsado en el MERCOSUR, GRAN y en el marco de los acuerdos de Chile con México, Venezuela y Argentina. Conociendo tales avances se podrán identificar las respectivas compatibilidades y diferencias, para establecer criterios y regulaciones comunes que, al mismo tiempo que faciliten el comercio, garanticen la calidad de los productos y la seguridad de los consumidores.

16. El Régimen Regional de Salvaguardias de la ALADI reúne los atributos esenciales para servir de norma básica sobre la materia. Sin embargo, dicho régimen requiere ser completado con ciertas precisiones, análogas a las que han sido incorporadas en algunos de los acuerdos subregionales y bilaterales de nueva

generación: plazo máximo de un año para la aplicación de las medidas correctivas, prorrogable por una sola vez; utilización no discriminatoria; y calificación del daño de manera de proteger simultáneamente al país afectado y a los flujos normales del comercio recíproco.

17. Sin perjuicio de las legislaciones para la solución de controversias existentes en el GRAN, el MERCOSUR y en los acuerdos bilaterales de nueva generación, se considera conveniente que exista un sistema regional que resuelva las discrepancias entre las partes de manera ágil y oportuna y que, cuando la negociación se haya agotado, contemple un sistema de arbitraje inapelable. Un apropiado sistema de solución de controversias, que otorgue garantías a todas las partes, es una condición indispensable para que los compromisos adoptados en los acuerdos sean efectivamente respetados.

18. La profundización de la integración y la articulación de sus diversos esquemas otorga creciente relevancia a las negociaciones con terceros. Es preciso avanzar en criterios y normas comunes a nivel regional para que los países de ALADI, en sus negociaciones con el resto del mundo, puedan reducir al mínimo las distorsiones que generen las aproximaciones unilaterales con países o bloques extrarregionales, así como para obtener mayores beneficios de los socios comerciales.

#### Otras Articulaciones

19. En materia de servicios se presenta un contexto propicio para la integración regional que da sustento a las acciones ya iniciadas por la ALADI. A éstas debiera atribuírseles primera importancia, dada además su relevancia para la identificación de posiciones comunes respecto a las negociaciones sobre servicios en el marco del GATT.

20. El destacado rol atribuido a la integración física en los acuerdos de integración debiera multilateralizarse para facilitar la conexión interoceánica, vincular los principales polos del comercio regional y conectar los territorios mediterráneos de América del Sur.

21. La regionalización de las normas sobre inversiones recíprocas existentes en los distintos acuerdos, así como la articulación de la red de asociaciones y cámaras empresariales debiera ser estimulado por ALADI, a fin de ir conformando un verdadero territorio común para los inversionistas de origen regional libre de discriminaciones.

22. En función de las restricciones que se avizoran a nivel mundial en materia de propiedad intelectual e industrial, pueden crearse barreras a la expansión de la capacidad endógena de tecnología en los países de la región. Este es, por tanto, un campo donde la ALADI pueda cumplir un importante papel de coordinación de esfuerzos, orientado a fomentar un núcleo tecnológico regional conformado por los estados, universidades y empresas.

23. Alcanzar mayor profundidad en la integración demanda la reducción de las diferencias entre las políticas macroeconómicas. Este tema, aunque complejo, debiera instar a la ALADI a promover intercambios periódicos de información y experiencias entre las altas autoridades de los Ministerios responsables de la política económica. Junto a ellos, la ALADI podría adelantar estudios en aspectos tales como: fortalecimiento del sistema de pagos y créditos recíprocos, sistema de bandas para las variaciones inflacionarias y tipos de cambio, armonización de sistemas tributarios.

-----

CUADRO 1: TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES Y EXTRARREGIONALES

PERIODOS	1970-72	1980-82	1986-88	1989	1990	1991	1992(*)
Exportaciones intra-regionales	2.7	19.7	16.4	16.1	7.3	24.0	29.0
Exportaciones extra-regionales	11.6	9.9	10.0	11.7	8.8	-4.0	-1.0

Fuente: Elaborado por los autores en base a información de la DIE, ALADI.

(\*) Cifras preliminares.

CUADRO 2: EXPORTACIONES POR CIRCUITOS DE COMERCIO

(En millones de dólares corrientes)

	1989	1990	1991	1992
Intra-MERCOSUR	3.834	4.127	5.103	7.245
Intra-Andino	1.038	1.329	1.799	2.156
MERCOSUR-Andino	2.429	2.303	2.809	3.117
MERCOSUR-Chile	1.739	1.649	2.030	2.597
Andino-Chile	648	777	865	983
MERCOSUR-México	1.042	1.269	1.448	2.067
Andino-México	513	629	691	899
Chile-México	139	149	167	241
TOTAL	11.382	12.232	14.912	19.300

Fuente: Elaborado por los autores en base a información de la DIE, ALADI.

CUADRO 3: PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES POR CIRCUITOS DE COMERCIO

	1989	1990	1991	1992
Intra-MERCOSUR	33.7	33.7	34.2	37.5
Intra-Andino	9.1	10.9	12.1	11.2
MERCOSUR-Andino	21.3	18.8	18.8	16.2
MERCOSUR-Chile	15.3	13.5	13.6	13.4
Andino-Chile	5.7	6.4	5.8	5.1
MERCOSUR-México	9.2	10.4	9.7	10.7
Andino-México	4.5	5.1	4.6	4.7
México-Chile	1.2	1.2	1.1	1.2
	100	100	100	100

Fuente: Elaborado por los autores en base a información de la DIE, ALADI.

CAPITULO SEGUNDO

EL MERCOSUR Y LA CONVERGENCIA REGIONAL

JOSE MANUEL QUIJANO



## **Indice**

1. Introducción
2. El comercio intraregional
3. El AEC, las RNA y las prácticas desleales
4. Valoración aduanera, normas de origen y cláusulas de salvaguardia
5. Política macro, sectoriales y los acuerdos sectoriales
6. Una asociación de nuevo tipo
7. El transporte

Anexo 1	El comercio intraregional
Anexo 2	Arancel Externo Común
Anexo 3	Restricciones no arancelarias
Anexo 4	Prácticas desleales y normas antidumping
Anexo 5	Incentivos a la exportación
Anexo 6	Los acuerdos sectoriales
Anexo 7	El GMC, los Subgrupos y el estado de las negociaciones

## 1. INTRODUCCION

Al abordar el tema de la posible aproximación entre los países que integran ALADI, agrupados en dos subregiones y con Chile y México ajenos a esquemas de subregionalización, emergen varias dificultades. La primera, que el MERCOSUR, si bien tiene antecedentes anteriores incluso a los acuerdos de 1986, es una estructura nueva, cuyo dinamismo más reciente se remonta apenas a 1990-91, y, por consiguiente, mantiene aún áreas de indefinición e incertidumbre cuyos derroteros no son fáciles de prever para el futuro próximo. Vale aclarar, entonces, que en algunos aspectos este documento avanzará interpretaciones que no estarán, en todos los casos, plenamente avaladas por los hechos.

La segunda dificultad proviene de los diversos proyectos de integración simultáneos. No sólo la aproximación entre los países de ALADI se ha hecho más compleja, con los esquemas subregionales que germinan simultáneamente con acuerdos bilaterales (no siempre compatibles, aparentemente, estos últimos con los primeros), sino que, además, la integración entre los países de América del Norte (ALCAN) involucra a uno de los miembros de ALADI (México) y abre la posibilidad -cuya concreción no es de fácil pronóstico- para que países de América del Sur se sumen, en el futuro, a esa iniciativa. Vivimos, a la vez, la Vitalidad y el desorden integracionista y el nuevo orden continental, que emerge de la precipitación del presente, no es fácil de avizorar.

La tercera dificultad proviene de las subregiones mismas, y no es ajena a las dos mencionadas con anterioridad. Cabe preguntar si hay, realmente una dinámica subregional en el caso del MERCOSUR. ¿Los cuatro países, firmantes del Tratado de Asunción, apuntan efectivamente a un Mercado Común? ¿Las diferencias en cuanto a las políticas macroeconómicas conducen a pensar que es más lo que separa que lo que une a los países del MERCOSUR? ¿Las resistencias de sectores empresariales de Argentina, Uruguay y Paraguay, expuestas públicamente y con insistencia durante 1993, deberían llevar a pensar que el MERCOSUR ha encontrado barreras infranqueables? ¿Medidas recientes, que elevan aranceles en la subregión o establecen cupos de importación, deben interpretarse como un alto transitorio o como una reversión del proyecto común?

En las páginas que siguen se intentará responder a estas preguntas. En definitiva, lo que corresponde dilucidar es si la visión integracionista de los años sesenta (ALALC) y de los ochenta (ALADI), que involucraba a once países que se han hecho crecientemente heterogéneos, tiene aún vigencia. Si los once pueden apostar a alguna modalidad de preferencia regional, que tienda a aproximarlos, o si, por el contrario, las fuerzas centrífugas parecen adquirir tal vigor que, en el futuro, los tratados de subregionalización o los acuerdos bilaterales o los caminos propios de "integración al mundo" terminen por imponer una nueva realidad donde el foro de los once pierde, anémicamente, gravitación.

Puede sugerirse, que no hay una única respuesta para esas inquietudes. A nivel de hipótesis se sostendrá aquí que la subregionalización (al menos en lo que al MERCOSUR respecta) parece ser un hecho irreversible que, con los altibajos normales en un proceso plagado de complejidad, continuará acentuando la aproximación entre los cuatro países. No obstante, el avance de la subregionalización (así como de las aproximaciones bilaterales), no es incompatible con la aproximación regional pero, para que esta última prospere, quizá debe introducir nuevos énfasis y responder a necesidades diversas a las de décadas anteriores. Explorar estos últimos aspectos es, precisamente, uno de los objetivos de este trabajo.

### 2.- El comercio intraregional

Desde la década de los sesenta los países de la región han procurado incrementar el comercio recíproco a través de negociaciones en los organismos regionales creados al efecto. La negociación por producto y las concesiones mutuas en el ámbito de lo que "cada uno no produce" pusieron un freno al dinamismo del comercio intraregional. Sin

embargo, para comienzos de los años 90 se detecta, en las cifras, una cierta convergencia comercial que es intensa en el caso de los países pequeños (Bolivia, Paraguay y Uruguay) y también abarca, aunque con menor intensidad, a los medianos.

#### 2.1. - El cambio cualitativo

A comienzo de los años 90 se registra un cambio cualitativo fundamental: en el MERCOSUR se adopta un cronograma de desgravación arancelaria, que está en aplicación, por el cual se llegará al arancel cero el 31 de diciembre de 1994 (con una breve extensión de un año para Paraguay y Uruguay). Los países han introducido, por cierto, listas de excepción (también con trato diferencial, para Paraguay y Uruguay). Pero es de notar que surge aquí, con la desgravación automática, un mojón en la prolongada historia de la negociación regional: a diferencia de la trabajosa negociación anterior. Ahora, en fecha próxima y determinada, los aranceles intramercosur serán cero y las excepciones, si bien se admiten, también son a término.

Esta nueva realidad, si bien se enmarca en una reducción general de aranceles respecto de terceros, introduce modificaciones importantes para diversos actores:

- En primer lugar, para ALADI cuya historia está signada por una modalidad de negociación (generalmente lenta y trabajosa) que ahora se ve rebasada por una negociación paralela, hecha al margen de su ámbito, con características de mayor audacia y, presumiblemente, de mayor efectividad. Si bien el "paraguas ALADI" subsiste, por necesidad formal ante el GATT, el "contenido ALADI" se debilita de manera significativa pues la instancia de la negociación- con más complejidades y ramificaciones- se aborda por fuera de la Asociación.

- En segundo lugar, para los países pequeños del MERCOSUR que en el esquema regional tenían tratamiento de menor desarrollo relativo (Paraguay) o en los acuerdos bilaterales previos habían logrado cierto tratamiento preferencial (Uruguay, en el PEC y el CAUCE) y que ahora, al adherir al convenio subregional, que conduce al arancel cero en plazo breve, quedan sometidos a tratamiento igualitario. El patrón de crecimiento industrial de una economía pequeña, como la uruguayana, por ejemplo, que desde 1975 había sido fuertemente influenciado por los acuerdos bilaterales preferentes, tiende a modificarse de manera radical y a introducir, por tanto, una fuerte dosis de incertidumbre.

- En tercer lugar, para la eficiencia y competitividad de los sectores industriales de los cuatro países en tanto tienden al arancel cero entre ellos y prevén un arancel externo común (AEC) respecto a terceros. Bajo el supuesto de que las dos economías grandes -y con oferta industrial exportable- tienden a abastecerse a sí mismas y a los otros socios con bienes de capital y equipos caracterizados por relativo rezago tecnológico, emerge la exigencia perentoria o bien de flexibilizar la adquisición en el resto del mundo de los equipos y maquinarias (por ej., con un AEC bajo para bienes de capital) o bien de complementar la formación de la Unión Aduanera con un programa de eficiencia y competitividad sectorial, entre los cuatro países, que tienda a reducir el rezago tecnológico relativo en un plazo prudencial y acordado.

El punto anterior pone de manifiesto las complejidades adicionales -no siempre previstas desde el inicio- que surgen cuando se adopta un ambicioso programa de desgravación arancelaria y se agrega, además, una política comercial común respecto al resto del mundo (AEC). Pone en evidencia, además, que en el esquema integracionista anterior, predominante desde los sesenta hasta fines de los ochenta, la política comercial de cada país podría ser un segmento, a negociar por separado, en el ámbito de la institución comercial, pero en los nuevos esquemas dicha política comercial se vuelve parte indisoluble de la política económica global y sectorial. Un todo coherente, donde la política comercial es un eslabón interrelacionado, emerge como imperiosa necesidad en esta etapa nueva de la integración.

Y aquí aparece, precisamente, uno de los desafíos para ALADI habituada a la negociación comercial y sin ingerencia relevante en los otros ámbitos. Es natural, por lo

demás, que los países miembros, cuyos gobiernos reconocen o vislumbran la trascendencia y amplitud de la negociación actual, acoten el número de países con los cuales negocian (subregionalización) y no deleguen a instancias supranacionales o a instituciones regionales las delicadas negociaciones que involucran, con frecuencia, problemas de soberanía.

El ámbito comercial de ALADI está siendo subsumido, y lo será más en el futuro, en tanto la subregionalización del Cono Sur prospere, por el ámbito global de la política económica. A menos que ALADI se adapte a esta nueva realidad -y los países miembros estén dispuestos a redefinir su papel en las circunstancias presentes.- su espacio de maniobras se irá reduciendo hasta, puede temerse, vaciarse de contenido. En 1980 se entendió, por los países miembros, que ALALC debía dar paso a una nueva institución. En los 90 es probable que se esté ante una encrucijada semejante.

## 2.2. Las características del programa de desgravación del MERCOSUR

El ACE 18 incluye el compromiso de eliminar entre las partes, gravámenes y restricciones de todo orden. Introduce el principio de **Universalidad** (todo el universo arancelario) pero lo complementa con un criterio de **Selectividad** pues admite listas transitorias de excepción.

La desgravación es **semestral, progresiva, lineal y automática**. El porcentaje, de desgravación alcanzó al 75 % el 30 de junio de 1993, llegará al 82 % el 31/XII/93, al 89 % el 30/VI/94 y al 100 % el 31/ XII/94.

Las listas de excepción se reducirán, en el caso de Argentina y Brasil, a razón de un 20 % anual, desde el 31/XII/90 hasta el 31/XII/94. Paraguay y Uruguay se benefician con un régimen más flexible que parte de una reducción del 10 % en los dos primeros años y 20 % en los cuatro siguientes, con lo cual las listas estarán eliminadas el 31/XII/95, un año después que en el caso de los otros dos socios.

Es de notar que desde la firma del Tratado de Asunción y su puesta en vigencia el cronograma ha continuado inflexiblemente a pesar de las reiteradas protestas y las solicitudes de postergación de las Cámaras Industriales de Argentina y Uruguay, protestas formuladas durante 1992 y 1993, cuando la distorsión cambiaría entre estos dos países, por un lado, y Brasil, por el otro, ha sido considerable. La probabilidad es alta de que se llegue al 31/XII/94 (y al 31/XII/95 para Paraguay y Uruguay) con los gravámenes y restricciones eliminados, tal como está previsto en el Tratado.

Si en otros aspectos el MERCOSUR ha enfrentado tropiezos, y predomina cierta incertidumbre respecto al futuro, en cuanto al cronograma este se ha venido cumpliendo puntualmente.

Una comparación entre el Tratado de Asunción, el Acuerdo de Cartagena y el Tratado de Montevideo (1980) pone de relieve que:

- Los tres tienen como objetivo conformar un Mercado Común; no obstante el T de A y el A de C disponen de instrumental mucho más concreto.
- El TM80 es una zona de preferencia arancelaria, similar, en este sentido, a los diversos acuerdos bilaterales que se han firmado entre países miembros de la Asociación.
- El T de A y el A de C se proponen eliminar gravámenes y restricciones en plazos prefijados y relativamente breves. El TM80 tiene un propósito similar pero en el largo plazo y sin cronograma.
- Por tal razón el T de A y el A de C prevén una desgravación periódica, progresiva, irrevocable y automática. Este aspecto es menos claro en el TM80 cuya modalidad predominante es la negociación por producto sin plazo para alcanzar el acuerdo.
- El T de A tiende a implantar y el A de C ha generado una institucionalización propia que actuará y gravitará paralelamente a la Asociación que surgió de TM80.
- La voluntad política de los gobiernos involucrados en los procesos de subregionalización tiende a desplazarse hacia la vinculación entre pocos países, en detrimento de la asociación regional.

Esta simple comparación, que podría continuarse abarcando otros aspectos de los tres tratados, comprueba que las aproximaciones subregionales son más ambiciosas, más vitales y disponen de más respaldo político que el TM80.

### 2.3. Evidencias respecto al comercio intrarregional de países MERCOSUR

Expuesto lo anterior es de utilidad detenerse en la evidencia empírica acerca de la evolución del comercio en la región. El análisis se realizará por medio de las importaciones y con dos divisiones. Primero, se tomarán dos períodos: 1980-92 (período largo) y 1988-92 (período corto).

Segundo, se distinguirá entre importaciones negociadas y no negociadas. Las cifras pueden consultarse en el Anexo I.

a) En el **período largo** Argentina, Brasil y Uruguay tienden a incrementar las importaciones que realizan desde la región (ALADI) en las totales. Paraguay, que partía de niveles elevados, tiende, más bien a disminuirlas levemente.

En el **período corto**, Brasil incrementa las importaciones desde la región (ALADI) en las totales, Argentina las mantiene estables, Paraguay y Uruguay muestran tendencias levemente declinantes.

De manera que, salvo en el caso de Brasil, en los años 1988-92, no se registra un aumento relativo de las importaciones desde la región.

b) En el **período largo** Argentina y Brasil incrementan las importaciones **negociadas** y **no negociadas** con la región. En ambos casos las negociadas tienden a significar un porcentaje superior a las no negociadas. Uruguay incrementa también ambos tipos de importaciones desde la región aún cuando las no negociadas son, a lo largo de todo el período largo, porcentualmente superiores a las negociadas.

En el caso de Paraguay las importaciones no negociadas son irrelevantes.

En el **período corto** las importaciones negociadas son porcentualmente estables en Argentina y Uruguay, y levemente ascendentes en Brasil.

Por lo tanto. Con información hasta el año 1992 no hay evidencia concluyente de que el Tratado de Asunción esté introduciendo, en el período 1988-92, transformaciones importantes en el comportamiento importador, desde la región (ALADI), de los países del MERCOSUR. Esta evidencia empírica insuficiente podría deberse a dos razones: Una, que el tiempo transcurrido es muy breve para que se produzcan efectos (el Acta de Buenos Aires se firmó apenas el 6 de julio de 1990 y el Tratado de Asunción se firmó el 26 de mayo de 1991). Otra, que los países del MERCOSUR estén incrementando las importaciones entre ellos, en detrimento de las importaciones desde otros países de ALADI, en cuyo caso las importaciones desde la región no muestran cambios de participación significativos en las importaciones totales. Se explorará esta segunda posibilidad. Para hacerlo se contemplará solamente el período corto (1988-91/92).

c) En el caso de las importaciones **negociadas** desde la región (ALADI), en el período de referencia, tanto Argentina como Brasil aumentan las provenientes de otros países del MERCOSUR, en detrimento de los otros países de ALADI. Esto es compatible con la evolución de los distintos tipos de acuerdo (de renegociación, de alcance parcial, de complementación) pues desde 1991 los de complementación económica pasan a significar entre el 76 y 90 % de las importaciones negociadas.

Este fenómeno, sin embargo, se ve parcialmente compensado por la evolución de las importaciones **no negociadas** desde la región.

d) Si se consideran **en conjunto las importaciones negociadas y no negociadas** desde la región que ha realizado cada uno de los firmantes del Tratado de Asunción, y se desglosa el origen en tres ítems (MERCOSUR, Chile, Resto de ALADI) resulta que (ver cuadro adjunto):

- Argentina aumenta (en 1992) la participación de las importaciones desde el MERCOSUR, incrementa la participación de las importaciones desde Chile y disminuye las desde el resto de ALADI.

CUADRO I

**MERCOSUR**  
 Importaciones desde la región  
 (negociadas y no negociadas) en %

	Importaciones intrarregionales (Once países ALADI) en las totales				Desde MERCOSUR				Desde CHILE				Resto de ALADI			
	1988	1989	1990	1992	1988	1989	1990	1992	1988	1989	1990	1992	1988	1989	1990	1992
Arg.	33.4	33.1	33.0	33.5	21.9	20.7	20.4	25.2	2.7	2.6	2.3	4.4	8.8	9.8	10.3	3.9
Bra.	12.2	17.5	16.9	16.7	7.2	11.3	10.9	10.2	2.3	2.7	2.3	2.2	2.7	3.5	3.7	4.3
Par.	44.3	39.6	32.9	42.0	42.0	37.0	30.0	37.0	1.7	2.1	2.1	2.8	0.6	0.4	0.8	2.2
Uru.	52.2	49.6	48.7	46.4	43.9	42.9	39.5	41.4	2.0	1.7	1.4	1.7	6.3	4.8	7.8	3.3

- Brasil aumenta la participación de las importaciones desde el MERCOSUR y desde el resto de ALADI. Mantiene estables las procedentes de Chile.

- Paraguay disminuye la participación de las importaciones desde el MERCOSUR y muestra tendencia levemente ascendente en las que provienen de Chile y del resto de ALADI.

- Uruguay, como hemos visto, disminuye la participación de las importaciones intrarregionales en los totales y ese descenso se refleja, levemente, en las procedentes de MERCOSUR y Chile, y con más claridad en las que se originan en el resto de ALADI.

Por lo tanto, hay evidencia empírica, hasta el año 1992, de un incremento de las importaciones entre los países de la subregión. Esto es así en el caso de Brasil y de Argentina.

Dicho lo cual parece necesario puntualizar:

a) Para los cuatro países el MERCOSUR es el principal origen de las importaciones negociadas y no negociadas que realizan con la región.

b) El tiempo transcurrido es breve y no permite sacar conclusiones, como se dijo antes. En 1992 y en lo que va transcurrido de 1993, sin embargo, hay indicios de un intercambio dinámico en la subregión lo que a su vez, ha derivado en cierta conflictividad.

c) Debe notarse que el acuerdo del MERCOSUR, que tiende al arancel cero entre las partes, coexiste con una tendencia, muy marcada en Argentina y Uruguay, al descenso arancelario general. Este último fenómeno está, como se sabe, más atenuado en el caso de Brasil. No sería entonces de descartar, en una aproximación prospectiva, que el MERCOSUR, esté sometido, en cuanto a los flujos del comercio, a un cierto "efecto compensación" desde el resto del mundo (lo que podría explicar el leve descenso, en un lustro, de las importaciones con origen MERCOSUR que hacen Paraguay y Uruguay) y a un "efecto compensación" desde otros países ALADI (como podrían sugerirlo las importaciones que Argentina hace desde Chile y las que Paraguay realiza desde Chile y el resto de ALADI).

d) Por otra parte, en el futuro próximo entrará en vigencia el arancel externo común, que implica la regulación entre la apertura intrasubregional y la apertura importadora hacia el resto del mundo. Tanto las excepciones previstas -y aun no divulgadas- como la estructura de los tramos entre 0 y 20 % de AEC tendrán su incidencia.

e) Análisis posteriores permitirían indagar en el efecto neto que estos distintos aspectos tendrán sobre el comercio de los países del MERCOSUR

### 3. - El AEC, las RNA y las prácticas desleales

Como es sabido los procesos de subregionalización, al menos en sus definiciones formales, se han acelerado en los últimos tres años. Si se excluye el caso de México y su negociación específica en el marco de ALCAN, dos subregiones se perfilan con respectivos proyectos de crear mercados comunes en plazos relativamente ambiciosos.

En el caso del MERCOSUR este proceso involucra amplias áreas de negociación, que se procesan en once subgrupos de trabajo. (Un detalle de estas negociaciones se incluye en los anexos respectivos) Hay tres aspectos, en ese contexto, que merecen una atención muy especial, tanto porque hacen a los elementos constitutivos que tienden a conformar al mercado común del sur, como porque dejan abiertos espacios de negociación, con los demás países de la región y/o con el resto del mundo, donde ALADI -organismo destinado a fomentar la convergencia- debería asumir un papel protagónico.

Se hace referencia aquí al Arancel Externo Común (AEC), de inminente definición en el MERCOSUR, desde que, en diciembre de 1992 los cuatro presidentes acordaron una estructura arancelaria común de 11 alícuotas, entre 0 y 20 %, a intervalos de dos puntos, con listas de excepción reducidas y arancel máximo de 35 % que deberá reducirse gradualmente hasta 20 % para el año 2001. A fines de setiembre de 1993 las listas de excepción deben estar elaboradas.

Se hace mención, asimismo, a las **Restricciones no Arancelarias (RNA)**, parte de las cuales -en lo que hace a la relación con el resto del mundo- se mantendrán y armonizarán entre los cuatro socios del MERCOSUR.

Se toma en cuenta, además, a las **Prácticas Desleales de Comercio y a las Normas Antidumping**, que suelen incluirse dentro de las RNA aunque, en este texto, merecen una consideración específica. El MERCOSUR ha elaborado su propuesta al respecto, referida al resto del mundo, y ALADI, por su parte, ha hecho lo propio para las relaciones entre los países de la región.

### 3.1. A. E. C.

Como es sabido, el establecimiento de un **Arancel Externo Común (AEC)** determina la existencia de una Unión Aduanera, un paso más en los procesos de integración pues al libre comercio entre los países involucrados agrega una política arancelaria común respecto de terceros. En principio el establecimiento de un AEC en la subregión MERCOSUR debería profundizar la relación comercial entre las partes, generando entre los cuatro una preferencia respecto al resto del mundo. Este fenómeno, como es evidente, plantea una nueva realidad para ALADI y para los países miembros que no integran la subregión que establece el AEC, Puede sugerirse que la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) debilita su contenido cuando un subgrupo de países (entre ellos dos de los económicamente más relevantes de la región) acuerdan el arancel cero entre ellos y fijan un arancel común respecto a terceros.

En hipótesis, la situación presente admite las siguientes aproximaciones, según el escenario que se juzgue más probable para el futuro:

- Los cuatro países del MERCOSUR fijan un AEC y éste se aplica, sin diferenciaciones, para el resto del mundo.
- Los cuatro países fijan un AEC y éste se aplica, de manera diferenciada para los otros países de ALADI (por ejemplo, en este caso, el AEC se reduce 50 %, en todos sus tramos) y para el resto del mundo.
- Los cuatro países fijan un AEC al tiempo que otro grupo (el Andino) determina a su vez su propio AEC. En este escenario sería previsible: o bien que ambas subregiones actúen, a futuro, con sus respectivos AEC (con aranceles distintos, alícuotas según categoría de productos diversos, etcétera), o bien que procuren, en un plazo determinado, aproximar ambos AEC. En ambas previsiones queda pendiente la relación entre las dos uniones aduaneras y de éstas con los países del área no integrados a las subregiones (Chile y México).

En la hipótesis de que ambas subregiones lleguen efectivamente a establecer y aplicar un AEC (el MERCOSUR tiene plazo hasta el 30/IX/93 para determinar las listas de excepción de cada país) corresponde preguntar si tanto el MERCOSUR como los Andinos estarían dispuestos a concederse alguna preferencia (por ejemplo, la mencionada reducción del 50 %). En principio, en atención a las ofertas exportables (sobre todo en bienes industriales) de una y otra subregión parece más probable que la disposición del MERCOSUR -ya adelantada por algunos de sus miembros- sea superior a la Andina.

Un punto significativo, al respecto, dice relación con las listas de excepción de ambos esquemas subregionales. Un análisis pormenorizado de las mismas permitirá también echar luz sobre la viabilidad de una aproximación entre las subregiones.

En este trabajo se hace el supuesto que el escenario futuro más probable, entonces, podría conformarse con dos Uniones Aduaneras procurando otorgarse preferencias respecto del resto del mundo y apuntando, también, a fomentar el libre comercio (a partir de aranceles externos preferentes) con Chile. El cuadro mexicano, en este escenario, es más complejo y depende, en buena medida, para una redefinición de su relación regional, del destino del ALCAN.

La tarea de ALADI consistiría, por lo tanto, y en la medida que los países miembros así lo sugieran, en fomentar la aproximación entre las áreas de subregionalización. Esta tarea comprende:

- El análisis comparativo de los dos sistemas de AEC y el impulso a las negociaciones para aproximarlos.
- El estudio de las listas de excepción, si las hubiere en los dos casos, que regirán durante un período transitorio con vistas a negociar los grupos de productos que generan desencuentros.
- La negociación de las preferencias en los respectivos AEC que cada subregión otorga a la otra, y que ambas otorgan a Chile y a México, en el entendido de que podría haber una preferencia modal del 50 % y excepciones -en un porcentaje en más o menos- según las categorías de productos.

En este último aspecto puede interpretarse que la función de ALADI implica una redefinición de las negociaciones de la PAR. Pero, en esencia, el objetivo seguirá siendo similar, aunque la modalidad de negociación se modifique.

### 3.2 R.N.A.

Un punto de especial relevancia dice relación con las **restricciones no arancelarias**. Estas son, como es sabido, complementarias del Arancel Externo Común. Una Unión Aduanera recurre, de hecho, a este procedimiento para fomentar o desestimar ciertos flujos de comercio.

En el caso del MERCOSUR, las RNA que rigen entre las partes serán eliminadas al fin del período de transición. Respecto a terceros, los países miembros ya han presentado sus listas de restricciones clasificadas según una metodología aprobada. Las restricciones han sido clasificadas en : a) las que pueden permanecer; b) las que deben ser armonizadas; y c) las que deben ser eliminadas. Se prevé que para setiembre esté elaborado un informe al respecto para ser presentado en la décimo primera reunión del Grupo Mercado Común.

Nótese, por consiguiente, que los cuatro países están de acuerdo en que ciertas restricciones no arancelarias deben permanecer y ser armonizadas. Nótese también que las restricciones que prevalecerán regirán para el resto del mundo, en el entendido de que han sido o serán eliminadas en las relaciones entre las cuatro partes. Al igual que con el AEC emerge aquí el problema de la relación con los otros países de la región. Formalmente los países miembros de ALADI no deben recurrir o aplicar restricciones no arancelarias en sus relaciones recíprocas. No obstante, la práctica parecería que no se compadece íntegramente con la decisión formal.

Hay también aquí una tarea de negociación, que podría competir a ALADI. Si algunas restricciones no arancelarias subsistirán y serán armonizadas en el MERCOSUR, ¿cómo afectarán a los demás países de la región? ¿Los países andinos y Chile mantendrán, a su vez sus restricciones no arancelarias con efectos sobre el resto del mundo? Un proceso de convergencia, en el cual la participación de ALADI sería necesaria, debería apuntar a que entre las dos subregiones, y entre estas y Chile, se fueran eliminando las restricciones no arancelarias durante un período de transición.

**La tarea de ALADI consistiría:**

- Recabar la información precisa acerca de las RNA que rigen en cada país de la región (algo que ALADI viene haciendo con estudios país por país)
- En tanto ambas Uniones Aduaneras en proceso de constitución preserven y armonicen ciertas RNA, fomentar la negociación para : a) eliminarlas, en un plazo a determinar, en las relaciones intrarregionales; b) armonizarlas, entre las dos subregiones, respecto al resto del mundo.

### 3.3 Prácticas desleales

Dentro de las restricciones no arancelarias se suelen incluir las **prácticas desleales de comercio y las normas antidumping**. Se trata, como se sabe, de un procedimiento para evitar que terceros países, exportando a precios inferiores al "valor normal" perjudiquen (o amenacen perjudicar) a la producción nacional o a las exportaciones nacionales.

Los miembros del MERCOSUR han elaborado su propia propuesta, que está referida a las prácticas de terceros países, ajenos al MERCOSUR, cuando ellas amenacen causar o causen perjuicio o atrasen sensiblemente la creación de una producción regional. Prevé por lo tanto una reacción común, que puede conducir a la aplicación de derechos compensatorios (hasta por 5 años prorrogables) en defensa de la "producción doméstica regional". No obstante, la propuesta del MERCOSUR no hace referencia a las prácticas desleales entre los países miembros. Y el tema no es meramente teórico pues en fechas recientes Cámaras Empresariales de algunos países del MERCOSUR, e incluso los propios gobiernos, han acusado a otros socios subregionales de practica desleal.

El tema, como se trata en el anexo respectivo, admite varias complejidades. La ausencia de coordinación en las políticas cambiaria e industrial- como ha ocurrido hasta el momento en el MERCOSUR- da pie a cierta ambigüedad en tanto esté en vigencia una política de fomento a la industria y a la exportación industrial (Brasil) simultáneamente con una política estabilizadora que estimula el ingreso de importaciones (Argentina). En circunstancias de divergencia en las macropolíticas y en las políticas sectoriales, el MERCOSUR tropieza con dificultades para definir sin ambigüedad las prácticas desleales en las relaciones al interior de la subregión.

Al respecto puede ser de utilidad rescatar la propuesta de ALADI donde se fijan las bases para acordar las normas antidumping regionales. El proyecto de ALADI se refiere, precisamente, al dumping originado en un país miembro que amenace o cause perjuicio a la producción nacional de otro miembro o a la exportación desde éste hacia otro país de la región. Contempla también el caso del dumping originado fuera de la región pero que afecte a un miembro que se propone exportar hacia otro país miembro.

Nótese, por consiguiente, que la propuesta de ALADI es complementaria de la que han elaborado los países del MERCOSUR. Abarca, precisamente, el área que estos últimos no tocan. No lo han hecho, presumiblemente, porque se trata de un tema conflictivo y, en ese sentido, puede suponerse que no impulsarán con vigor una propuesta del organismo regional destinado a regular un aspecto que ha dado lugar a enfrentamientos en el seno del MERCOSUR. Ello no quita, sin embargo, que se abra aquí un campo amplio para la negociación donde la tarea de ALADI puede ser relevante. En tal sentido la Asociación podría impulsar las siguientes iniciativas:

- Análisis comparado de la propuesta de ALADI, la propuesta MERCOSUR, la propuesta Andina (en el caso de que ella exista o esté en elaboración) y la legislación interna chilena (una primera aproximación comparativa entre las propuestas de ALADI y MERCOSUR se encuentra en el Anexo respectivo de este trabajo).
- Fomento de la negociación para que, a nivel regional, se adopten criterios uniformes y respuestas coordinadas de defensa ante las prácticas desleales y el dumping de terceros. Admisión del criterio MERCOSUR de que el daño puede ser causado por el atraso sensible al desarrollo de una producción regional.
- Fomento de la negociación para que se adopten criterios uniformes, -con base para la discusión en la propuesta ALADI- referidos a las prácticas de países miembros que afectan a otros miembros, o de terceros que afectan la exportación desde un país miembro hacia otro.

#### **4. - Valoración aduanera, norma de origen y clausula de salvaguardia**

En estos tres aspectos tanto ALADI como los esquemas de subregionalización han introducido su propia normativa. En cuanto al MERCOSUR, el régimen para salvaguardia así como las disposiciones para normas de origen se incorporaron como anexos al Tratado de Asunción. Se aprobó además, en 1992, un protocolo adicional referido a la falsificación de certificados de origen. En cuanto a valoración aduanera, hay remisión a las normas del GATT.

En este trabajo se considera que se trata de aspectos en los cuales deberían regir normas de alcance regional, acordadas en ALADI (en el caso de la norma de origen existe la

resolución 78), y que no se justifican las normativas subregionales específicas que, en los hechos, significan una duplicación. Para el caso en que las subregiones se propongan introducir alguna disposición específica, no concordante con el régimen regional, correspondería remitirse al mismo en todo lo que es común, y reglamentar puntualmente aquello que se quiere diferenciar.

El comentario anterior vale, sobre todo para valoración y origen. En menor medida, para salvaguardia donde los cuatro socios del MERCOSUR crean su propio régimen interno, en atención a la rápida caída de aranceles durante el período de transición. No obstante, en los dos primeros casos parece evidente que la remisión a un régimen regional tendría, entre otras, la ventaja de la simplificación.

#### 4. 1. Valoración aduanera

Las normas que rigen al respecto corresponden al Código del Valor del GATT pero ALADI ha elaborado su propuesta y el Grupo Andino, por la decisión 326, ha adoptado su propio régimen de valoración que, en lo sustancial, coincide con la propuesta ALADI.

El régimen está previsto para el caso de que un importador o exportador declare su operación a precios que la aduana "tenga motivos para dudar de la veracidad o exactitud de los datos o documentos presentados..." La duda con respecto a los valores declarados es de relevancia por razones fiscales (un valor inferior al real puede dar lugar a una tributación también inferior), por razones cambiarias (sobre todo en países donde opera más de un tipo de cambio) y por otras. Por consiguiente, de acuerdo a las normas del GATT, que han sido adoptadas por la propuesta ALADI y por la Decisión del Acuerdo de Cartagena, los países pueden adoptar precios mínimos o de referencia "de manera limitada y transitoria". Con esto se apunta a que los precios de referencia no se conviertan en una restricción no arancelaria al comercio.

En el MERCOSUR el punto ha sido considerado en el Subgrupo de Trabajo 2, que ha creado una Comisión de Valoración Aduanera. Dicha comisión ha propuesto:

- que se adopte un régimen común MERCOSUR en materia de valoración.
- que los cuatro países adopten los principios de valoración del GATT en sus legislaciones nacionales.
- que, preferentemente, se realicen los estudios e investigaciones de valoración sin impedir el libramiento de las mercancías.
- que los estudios se realicen con métodos de selectividad y de auditorías.

De los cuatro países de MERCOSUR sólo Uruguay tenía en vigencia, hasta el 6 de julio de 1993 -fecha de derogación- un decreto del año 1979 (que había sufrido modificaciones posteriores) que permitía al Ejecutivo fijar precios de referencia cuando los precios de las importaciones no se ajustaran a los internacionales, y dichas importaciones causarían o amenazarían causar daño a la producción nacional. A todas luces el régimen estaba previsto para hacer frente al dumping y a las prácticas desleales que, como se ha visto en páginas anteriores, quedará regulado por una reglamentación común del MERCOSUR.

En materia de valoración parece factible que se adopte una norma regional tal como, por lo demás, se le ha encomendado por los once gobiernos a ALADI. Se dispone, en el presente, de la propuesta de la Asociación, de la Decisión Andina y, en cuanto al MERCOSUR según las actas del subgrupo 2 de Trabajo, está prevista la definición de un sistema común para diciembre de 1993. En los hechos, ya se ha resuelto, como se ha visto, adoptar las normas de valoración del GATT.

Las iniciativas de ALADI al respecto pueden ser provechosas y contribuir a la aproximación regional. El Grupo Andino, el MERCOSUR y la propuesta de ALADI tienen como base común las normas del GATT lo que hace factible la aproximación. Cabe agregar que la sugerencia de los expertos convocados por ALADI, en el sentido de crear un Banco de Datos Regional sobre precios internacionales facilitaría de manera considerable la aplicación de las normas sobre valoración.

#### 4.2. Normas de origen

La norma de origen toma especial relevancia cuando dos o más países deciden otorgarse preferencias que no conceden a terceros. En ausencia de exigencias de origen cualquiera de las partes podría triangular comercio introduciendo en el socio, bajo el régimen preferente, mercancías producidas en el resto del mundo. Por la resolución 78 (24/II/87) ALADI determinó, con alcance regional, las normas de origen que estipulan que los materiales originarios de terceros no podrán exceder el 50 % del valor FOB de exportación. Para los países de menor desarrollo relativo el porcentaje se amplía hasta el 60 %.

En el Acuerdo de Complementación 18 (MERCOSUR) las partes acordaron un régimen muy similar al de ALADI, con la particularidad que se eliminó el porcentaje de 60 % para los PMDR. Paraguay es el único afectado por la supresión pues Uruguay no estaba amparado en la condición de PMDR. Con posterioridad, en junio de 1992, las cuatro partes firmaron un protocolo adicional que regula la emisión de certificados de origen y prevé procedimientos y sanciones para el caso de certificación falsa. Además el punto ha sido discutido con frecuencia en las negociaciones de los Acuerdos Sectoriales. En el caso del acuerdo automotriz, por ejemplo, los criterios fueron distintos. Brasil planteó que los componentes no nacionales podían llegar, a lo sumo, al 30 %; Argentina sugirió el 40 %; y Uruguay reclamó el 50 %.

En el acuerdo bilateral automotriz entre Brasil y Uruguay, amparado en el PEC, Brasil admitió en mayo de 1992 el porcentaje de 50 % (luego de haber exigido previamente el 30 %). Por fin, a mediados de 1993, en el nuevo acuerdo Brasil-Uruguay, por el cual éste puede introducir hasta 7.500 automóviles en el mercado brasileño en 1994, se introdujo el criterio de la **norma de origen MERCOSUR** lo que habilita a Uruguay a integrar el componente nacional con partes y piezas propias, y también, de Argentina y Paraguay.

El criterio con respecto a la norma de origen está muy relacionado al desarrollo relativo de los países. A mayor desarrollo relativo industrial se tiende a ser más exigente en cuanto al porcentaje de componentes nacionales, y viceversa.

Un punto de conflictividad estriba en la resistencia de los países grandes del MERCOSUR a admitir mayor flexibilidad en el porcentaje para los países de menor desarrollo industrial relativo. Puede sugerirse que el régimen general (resolución 78) establecido por ALADI debería mantener el criterio del 40 % de componente nacional para los PMDR y, a la vez, negociar con los países miembros, la adopción de la **norma de origen regional** por extensión de la norma de origen MERCOSUR que ya está parcialmente en aplicación entre algunos de los firmantes del Tratado de Asunción. Bajo este supuesto, la exigencia de un 60 o 70 % de componente nacional podría ser cubierta, en el caso de los países con menor desarrollo industrial, recurriendo a producción propia o de algunos otros miembros de la Asociación. En principio, este criterio podría negociarse para cada una de las subregiones y extenderse, en una vinculación convergente, promovida por ALADI, a las subregiones entre sí. Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay obtendrían beneficios significativos de una negociación de esta naturaleza.

#### 4.3. Clausula de salvaguardia

Esta clausula se suele incorporar en los acuerdos regionales, subregionales y bilaterales para el caso que la importación de un determinado producto cause daño o amenace causarlo, a la producción nacional. El Anexo II del Tratado de Asunción introduce la clausula de salvaguardia, hasta el 31/XII/94 (fin del período de transición), para la importación de productos que se benefician del cronograma de desgravación.

De manera que cualquiera de los cuatro países puede invocar que la importación de cierto producto, desde otro país MERCOSUR, perjudica a su producción. En tal caso debe llevar el asunto al Grupo Mercado Común para que se trate. Mientras el tema está sujeto a consulta, el país importador, que alega perjuicio, puede cuotificar la importación, por un año prorrogable. En los hechos, Argentina ha aplicado, en 1993, la cuota para celulosa y papel procedente de Brasil. El caso refleja una de las tantas tensiones internas que afectan al MERCOSUR durante el período de transición y, en una medida no despreciable, puede atribuirse a las diferentes políticas macroeconómicas que aplican los países signatarios

del Tratado de Asunción, al tiempo que mantienen incambiado el cronograma de desgravación.

#### **5. - Políticas macroeconómicas, sectoriales y los acuerdos sectoriales**

En cierto sentido puede alegarse que los países de la región han ido transitando hacia políticas macroeconómicas similares, a partir de ordenadores globales constituidos por organismos internacionales. La similitud puede percibirse en las políticas comerciales que combinan drásticas reducciones arancelarias al interior de las dos subregiones con desprotecciones arancelarias unilaterales respecto al resto del mundo. Asimismo, una misma preocupación por el equilibrio fiscal recorre el continente con sus consecuencias sobre el gasto público (y su contenido) y la recaudación impositiva. A nivel más sectorial, y como consecuencia tanto de las nuevas concepciones como de la restricción fiscal, ciertos incentivos a la producción y la exportación han ido disminuyendo y, en algunos países, han sido prácticamente erradicados. Hay un marco global común, que orienta la política económica, al cual los países de la región han ido adhiriendo (si bien con énfasis distintos), lo que conforma, en este aspecto, un cuadro más homogéneo que en el pasado. Sería una simplificación, sin embargo, sostener que esta orientación común, en las grandes líneas, plantea un escenario más propicio para la integración regional. No sólo porque emergen problemas nuevos (por ej. como compatibilizar la rebaja arancelaria subregional con la rebaja unilateral hacia el resto del mundo) sino, además, y muy fundamentalmente porque los diversos grados de desarrollo industrial -en una región que se ha hecho al respecto más heterogénea- inciden de manera decisiva en las definiciones de política económica aun cuando, en los objetivos explícitos, todas las partes invoquen idéntico marco de referencia conceptual..

##### **5.1. La divergencia del MERCOSUR.**

Entre los firmantes del Tratado de Asunción se ha dado el caso curioso de una nítida convergencia en la desregulación arancelaria con una divergencia no menos nítida en aspectos claves de la política económica. El punto en discordia, como es bien sabido, radica en la política cambiaria. Muy, sintéticamente, puede decirse que mientras Argentina y Uruguay aplican, simultáneamente, la desgravación arancelaria y el rezago cambiario (lo cual implica doble desprotección al sector industrial) Brasil es más cauteloso en la reducción arancelaria respecto al resto del mundo y mantiene, desde setiembre de 1991, relativamente estable el tipo de cambio real.

Esta divergencia expresa dos objetivos distintos de la política cambiaria: orientada a apuntalar programas de estabilización en Argentina y Uruguay; destinada a fomentar las exportaciones industriales en Brasil. Los efectos sobre los flujos de comercio que emanan de esta divergencia básica son bien conocidos y no hay necesidad de abundar sobre ellos. Puede sostenerse que aquí radica uno de los aspectos de máxima debilidad del MERCOSUR y que, de persistir puede comprometer la suerte del proyecto de subregionalización. Pero de aquí se derivan también otras consecuencias sobre las cuales es conveniente abundar.

##### **5. 2. Los acuerdos sectoriales.**

Los acuerdos sectoriales son instrumentos de primera relevancia en el MERCOSUR. Procuran la aproximación entre las partes en sectores específicos lo cual, es de suponer, contribuye a hacer más denso el tejido de relaciones entre las cuatro partes. En la negociación de los mismos participan, de manera gravitante, los representantes del sector privado. Los acuerdos industriales se negocian en el Subgrupo de Trabajo N° 7; los agropecuarios en el Subgrupo de Trabajo N° 8. En general se considera que, en varios sectores las conversaciones están trabadas o que se deslizan con dificultad (veáse al respecto el Anexo correspondiente). Durante 1993 se registran pocos avances en el SGT 7. Es de notar, también, que algunos acuerdos sectoriales, que deberían comprender a las

cuatro partes, se han transformado en bilaterales (Argentina y Brasil), y no han sido signados por Uruguay y Paraguay. Incluso el acuerdo siderúrgico fue inscripto en ALADI en el marco ACE 14 (bilateral, argentino-brasileño) y no del ACE 18 (MERCOSUR). Y podría ocurrir otro tanto con el Acuerdo sobre Química y Petroquímica.

Se estima que los niveles diversos de desarrollo industrial entre las cuatro economías no facilitan el avance de los acuerdos sectoriales de carácter industrial. En general, predomina además un criterio comercial en las negociaciones, sin atención a criterios de complementación, especialización y emprendimientos en común. El temor a la oferta exportable brasileña, parecería que hace predominar una actitud defensiva en lugar de apostar, por acuerdos entre las cuatro partes, al crecimiento conjunto de la industria subregional.

### 5. 3. Los bienes de capital.

Un tema bastante polémico entre los socios del MERCOSUR refiere a la importación de bienes de capital desde el resto del mundo. El punto ha sido discutido en varios subgrupos de trabajo. En el Subgrupo 10 Argentina reiteró el planteo, a comienzos de 1993, de que el AEC fuera lo más bajo posible para bienes de capital, con independencia del grado de producción regional. Brasil no compartió este planteo. En mayo, de forma unilateral, Argentina fijó arancel cero para la importación de bienes de capital de toda procedencia. En setiembre, Brasil determinó que los bienes de capital de procedencia argentina quedaban sometidos al régimen arancelario general (20 % como mínimo). Lejos parece el tiempo, por cierto, en que Argentina y Brasil se propusieron, al firmar en 1986 el protocolo sobre bienes de capital, impulsar conjuntamente sus respectivos sectores de bienes de capital. Un aspecto básico del proyecto subregional originario está, sin duda en su momento más crítico. Puede sugerirse que la densidad industrial del MERCOSUR depende de lo que se negocie y defina al respecto.

### 5. 4. Las asimetrías tecnológicas.

El trasfondo de estas diferencias crecientes se puede percibir en el perfil tecnológico de las exportaciones de los países del MERCOSUR.

En cuanto a las exportaciones totales de manufacturas, con información para la década de los 80 (ver cuadro Adjunto) puede comprobarse que, salvo en el caso de Brasil, los demás países del MERCOSUR no realizan exportaciones relevantes de manufacturas de alto nivel tecnológico. Argentina y Uruguay reducen incluso, en la década, las exportaciones de alto nivel tecnológico en las ventas manufactureras totales. Ambos, no obstante, incrementan las exportaciones manufactureras de nivel tecnológico medio.

Esta situación contrasta con la de Brasil donde las exportaciones manufactureras de alto nivel tecnológico se incrementan (de 23.9 % a 35.1 %) en los años, 80, con respecto a las exportaciones manufactureras totales. Y otro tanto se registra respecto a las de nivel tecnológico medio (de 9 % a 16 %). En cuanto al intercambio de manufacturas entre los países del MERCOSUR ha sido posible aproximarse al perfil tecnológico del mismo a partir de información proporcionada por la oficina de CEPAL en Buenos Aires. La información, que proviene de las cifras del comercio exterior argentino, para el período 1976-90, se ha desglosado en tres grandes ítems: a) intraindustrial; b) ramas industriales argentinas exportadoras netas; c) ramas industriales argentinas importadoras netas (no se incorporó aquí la información para las ramas de "bajo comercio").

En el comercio de manufacturas entre Argentina y Brasil (ver cuadro Adjunto) se comprueba que:

- el comercio intraindustrial muestra un declinante perfil tecnológico alto.
- las ramas argentinas exportadoras netas presentan, también, un declinante (hasta desaparecer en la segunda mitad de los 80) perfil tecnológico alto.
- en las ramas argentinas importadoras netas se percibe, precisamente, el fenómeno inverso: el perfil tecnológico alto era insignificante al comienzo del período pero se aproxima al 20 % hacia fines de los 80.

CUADRO 2

COMERCIO DE TOTAL DE MANUFACTURAS - PERFIL TECNOLÓGICO

	ARGENTINA		BRASIL		PARAGUAY		URUGUAY		CHILE	
	1979.81	1988.90	1979.81	1986.88	1979.81	1986.88	1979.81	1987.89	1979.81	1986.88
EXPORTACIONES										
- Alto nivel tecn.	3.8	2.8	23.9	35.1	0	0	1.3	0.8	0.4	0.4
- Medio	21.6	29.8	9.0	16.0	10.2	8.6	8.8	13.3	6.1	7.1
- Bajo	74.6	67.4	67.1	48.9	89.8	91.4	89.9	85.9	93.5	92.5
IMPORTACIONES										
- Alto nivel tecn.	19.5	20.2	50.0	50.6	9.1	18.3	10.7	12.2	16.4	15.7
- Medio	53.6	62.2	30.2	31.2	60.4	53.0	59.1	63.8	50.3	59.3
- Bajo	26.9	17.6	19.8	18.2	30.5	28.7	30.2	24.0	33.4	24.9

Fuente: Tomado de "Patrones de Comercio Exterior y Regímenes de Política Comercial y Cambiaria en América Latina. ALADI serie Integración y Desarrollo. Vol.1

CUADRO 3

COMERCIO DE MANUFACTURAS ARGENTINA - BRASIL. PERFIL TECNOLÓGICO

	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990
<b>INTRAINDUSTRIAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
- Bajo nivel tecn.	17.7	20.1	23.9	23.8	18.3	17.2	16.5	15.0
- Medio nivel tecn.	63.3	61.5	68.5	62.4	81.2	74.8	75.6	80.0
- Alto nivel tecn.	19.0	18.4	7.6	13.8	0.5	7.9	7.9	5.0
% del Comercio de Manuf.	49.9	39.7	41.3	31.5	26.2	38.9	47.6	51.7
<b>INTERINDUSTRIAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(ramas exportadoras netas Arg)								
- Bajo nivel tecn.	68.9	82.8	86.7	33.9	97.9	86.0	75.7	87.3
- Medio nivel tecn.	13.3	5.1	8.9	66.1	2.1	14.0	24.3	8.8
- Alto nivel tecn.	17.8	12.1	4.4	-	-	-	-	3.9
% del Comercio de Manuf.	20.3	26.9	6.2	18.6	9.0	18.4	11.6	30.9
<b>INTERINDUSTRIAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(ramas importadoras netas Arg)								
- Bajo nivel tecn.	47.0	47.9	35.6	30.6	20.5	31.4	15.9	16.2
- Medio nivel tecn.	53.0	49.3	49.5	60.2	63.9	49.4	75.6	67.6
- Alto nivel tecn.	-	2.8	14.9	9.1	15.6	19.1	8.5	16.2
% del Comercio de Manuf.	15.5	20.0	49.1	43.8	57.2	29.9	30.0	12.1

Fuente: Elaborado con información de CEPAL Buenos Aires, publicada en "El Comercio Internacional de Manufacturas de la Argentina, 1974-90". ALADI Serie Integración y Desarrollo Vol.2

CUADRO 4

COMERCIO DE MANUFACTURAS ARGENTINA - URUGUAY - PERFIL TECNOLÓGICO

	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990
<u>INTRAINDUSTRIAL</u>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
- Bajo perfil tecn.	10.3	16.9	18.5	31.4	15.5	23.5	32.8	41.2
- Medio perfil tecn.	77.1	68.5	72.2	63.6	75.6	69.3	65.1	50.9
- Alto perfil tecn.	12.6	14.5	9.2	5.1	8.9	7.2	2.0	7.9
- % del Comercio de Manufacturas	20.2	14.1	28.7	43.7	29.3	47.5	49.8	38.5
<u>INTERINDUSTRIAL</u>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(ramos exportadores netos argen.)								
- Bajo perfil tecn.	21.2	23.6	34.0	41.4	46.1	33.7	32.9	30.8
- Medio perfil tecn.	67.1	59.6	57.2	45.9	28.4	57.1	43.9	59.0
- Alto perfil tecn.	11.7	16.9	7.8	12.6	25.5	9.3	23.1	10.1
- % del Comercio de Manufacturas	32.7	57.3	31.4	27.1	18.3	19.2	20.1	48.2
<u>INTERINDUSTRIAL</u>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(ramos importadores netos argen.)								
- Bajo perfil tecn.	64.0	69.7	68.8	64.1	73.1	79.8	64.7	53.5
- Medio perfil tecn.	34.9	30.3	25.1	35.2	23.7	13.3	31.5	46.5
- Alto perfil tecn.	1.1	-	6.1	0.7	3.1	6.9	3.8	-
- % del Comercio de Manufacturas	21.8	13.1	31.9	31.9	45.8	22.3	18.7	6.8

Fuente: Idem Cuadro 11.

Con respecto al comercio de manufacturas entre Argentina y Uruguay (ver Adjunto) se destaca que:

- el comercio intraindustrial presenta un declinante perfil tecnológico alto
- las ramas argentinas exportadoras netas mantienen, durante el período, una presencia relativamente estable (si bien con algunos picos al alza en algunos años) de las manufacturas con alto perfil tecnológico
- las ramas argentinas importadoras netas prácticamente no reflejan intercambio de alto perfil tecnológico.

Los tres cuadros guardan consistencia entre sí. De los mismos es posible concluir: a) el único exportador relevante de manufacturas con alto contenido tecnológico, entre los países del MERCOSUR, es Brasil. Argentina ha ido perdiendo posiciones al respecto.

b) En el comercio intramercosur y, en particular, en el intercambio entre Argentina y Brasil, ambos países han ido trocando las posiciones. En los 70 Argentina era un abastecedor de manufacturas de alto contenido tecnológico al Brasil. A fines de los 80 Argentina había declinado en esa posición y era crecientemente abastecida por manufacturas de alto contenido tecnológico desde Brasil.

#### 6. - Una asociación de nuevo tipo

Lo expuesto en las páginas precedentes muestran avances, estancamientos y retrocesos en el MERCOSUR. Hasta cierto punto, ello no debe sorprender. Se trata de un proceso complejo que afecta intereses locales y que solo puede avanzar con altibajos. Pero, **en términos generales, y en el mediano y largo plazo, los cuatro socios del MERCOSUR continuarán su proceso de aproximación.** El aspecto clave de la misma - y sobre el cual existen más dudas - ha sido expuesto en el numeral 5. ¿Cuál es, en definitiva, el destino industrial del MERCOSUR?

¿Estamos en vísperas de un afianzamiento industrial conjunto, en el cual participen los cuatro socios, o ante la consolidación industrial de alguno o algunos de los países involucrados y el debilitamiento manufacturero de los otros? No hay respuestas claras para estas preguntas.

El tema no es de menor cuantía y dice relación, además, con los caminos convergentes que se puedan vislumbrar entre el MERCOSUR y los demás miembros de ALADI. Si, como se ha sugerido en este trabajo, el escenario más probable es la implantación de dos subregiones con sus cronogramas de desgravación y sus respectivos AEC, el destino industrial de ambas será un tema de primera magnitud, tanto para el desempeño de cada subregión como para la aproximación entre ellas. En tal sentido, el papel futuro de ALADI no debería ser ajeno a esta nueva realidad.

La Asociación recuperará protagonismo y contribuirá a la convergencia regional en tanto trascienda los aspectos meramente comerciales, aspectos que en el presente, y por la fuerza de los hechos, son aparte de una negociación más global entre grupos de países de la región. Tecnología, competitividad, crecimiento conjunto en industrias y servicios, son ejes envolventes que involucran y absorben a las negociaciones comerciales. Desde la perspectiva de la Asociación Regional, en este trabajo se considera que importa el comercio pero, sobre todo, **la calidad del comercio de bienes y servicios.** Esto es, resulta relevante promover la negociación que tienda a la convergencia regional, considerando entre otros aspectos:

- diversificación del comercio
- incorporación de valor agregado
- densidad tecnológica creciente del intercambio
- incremento de la competitividad dentro de la región y con el mundo.

Se sugiere que se construyan indicadores relevantes para el seguimiento de la calidad del comercio. Puede ser éste un paso hacia la Asociación que los países miembros necesitan en el presente.

## 7.- Transporte

### 1.- Transporte carretero y marítimo.

Dos grupos de trabajo del MERCOSUR, el 5 y el 6, se ocupan del transporte. El GT 5 se refiere al transporte terrestre y el GT 6 al transporte marítimo.

En el GT 5, reunido en mayo de 1993 en Piriápolis, se consideró el transporte carretero de carga. Se procura llegar a un reglamento único para las empresas habilitadas a realizar transporte internacional terrestre en el MERCOSUR. Se han redactado diversas versiones del reglamento a la búsqueda de la armonización de precios.

La delegación brasileña planteó su queja para el cobro, en Argentina, de la Tasa Nacional de Fiscalización. Brasil considera que la aplicación de la tasa impide que se aplique el principio de reciprocidad, aumenta los costos y afecta la fluidez del transporte puerta a puerta. Argentina considera que la tasa se aplica a todos los transportes que pasan por su territorio -nacionales o extranjeros- y que el monto es insuficiente. Además, indicó que la tasa difiere conceptualmente del concepto de impuesto.

La delegación brasileña sostuvo que la tasa es discriminatoria para Brasil porque no está prevista en ningún instrumento normativo del MERCOSUR y, además, Argentina exoneró de la tasa a transportistas de Uruguay y Paraguay, en condición de reciprocidad, pero no a los transportistas brasileños. El tema pasó a consideración del Grupo Mercado Común (GMC).

En cuanto al transporte carretero de pasajeros, se consideró la necesidad de unificar criterios respecto a registro de transportadores regulares, características técnicas para habilitación de los vehículos y normas para habilitación de conductores. Una referencia especial se hace respecto al transporte para turismo.

Respecto al transporte ferroviario, Uruguay y Paraguay informaron que el documento TIF/DTA ya se encuentra totalmente implementado. Las cuatro delegaciones están de acuerdo en que es preciso seguir avanzando hasta la implementación definitiva del TIF/DTA.

En el GT 6, referido a transporte marítimo, la reunión de mayo de 1993 puso de manifiesto las diferencias entre la delegación argentina y las demás delegaciones. Argentina alegó que es preciso reducir los costos de transporte; por tal razón dar prioridad a los armadores de la región podría, en principio, resultar en el encarecimiento de los fletes. Abrir el tráfico del MERCOSUR a otras banderas redundaría en una reducción de costos.

Brasil sostuvo que el planteo argentino, que supone la reserva de carga en el ámbito MERCOSUR, no está contemplado entre las partes en discusión. En opinión brasileña que es preciso reducir los costos de los fletes y, por tanto, que es necesario que las empresas del MERCOSUR operen en condiciones justas de competencia.

Uruguay participa de la misma preocupación en cuanto a reducir los costos de los fletes "lo que no implica compartir la posición de permitir la participación de navíos de terceras banderas en el tráfico entre países del MERCOSUR con los mismos beneficios y preferencias que el acuerdo otorgue a las embarcaciones matriculadas en los Estados partes".

Sostuvo la delegación uruguaya que en Las Leñas se fijó como meta llegar a un acuerdo multilateral de transporte marítimo y a un registro común de embarcaciones. Los gobiernos están interesados "en asegurar el desarrollo y fortalecimiento de sus respectivas marinas mercantes y el enfoque propuesto por la delegación argentina no es exactamente el más indicado para tales efectos".

Paraguay mantuvo su posición de conceder protección efectiva a su marina mercante lo que le obliga a mantener su ley de reserva de carga que permite ceder el 50 % a los otros Estados partes del MERCOSUR, bajo principio de reciprocidad. Paraguay es contrario a liberalizar el transporte marítimo de carga para terceros países.

Un tema de especial interés, en materia de transporte, es el de la Hidrovía. En su versión más ambiciosa, el proyecto pretendería la conexión de las cuencas del Orinoco,

del Amazonas y del Plata conectando a través de una red de 6.000 kms. a Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela, es posible realizar el viaje desde Buenos Aires hasta Venezuela, navegando por los ríos, con pequeños trechos de transporte terrestre de conexión.

En una dimensión más limitada de este ambicioso proyecto, los cuatro países del MERCOSUR se comprometieron a desarrollar el transporte fluvial desde Puerto Quijano, en Bolivia, hasta Buenos Aires, en Argentina. El proyecto acordado llevará diez años y costará 900 millones de dólares. Tendrá un fuerte impacto sobre el transporte y el comercio de los países del MERCOSUR y, también, sobre Bolivia.

## 2.- Transporte multimodal

El GT 5 creó una comisión para analizar el tema del transporte multimodal cuyo informe preliminar fue remitido al GT 6 para analizar en conjunto el punto. En este sentido, los avances que ya se registran en ALADI (ALADI/sec/dt 300, día 8/7/92), para crear un régimen común de transporte multimodal en el ámbito regional, pueden ser quizá un punto de contacto relevante entre el MERCOSUR y los otros países de ALADI. La existencia, en el futuro, de un marco normativo regional, de una definición común para el transporte multimodal, el tratamiento regional uniforme del contenedor, etcétera deberían ser puntos de aproximación promovidos por ALADI.

---

## **Anexo 1**

### **El comercio intrarregional**

CUADRO 1

IMPORTACIONES TOTALES, INTRAREGIONALES Y NEGOCIADAS CON REGION

	ARGENTINA			BRASIL			PARAGUAY			URUGUAY			CHILE		
	TOT.	INTRA NEGOC.	TOT.	INTRA NEGOC.	TOT.	INTRA NEGOC.	TOT.	INTRA NEGOC.	TOT.	INTRA NEGOC.	TOT.	INTRA NEGOC.	TOT.	INTRA NEGOC.	
1980	100	20.3	10.2	100	11.6	3.1	100	48.4	4.7	100	36.1	11.1	100	27.1	3.9
1982	100	26.7	13.7	100	16.0	5.5	100	47.0	3.6	100	41.4	7.9	100	23.3	1.3
1984	100	35.8	16.4	100	15.0	5.3	100	49.6	2.9	100	38.0	10.2	100	28.2	4.7
1986	100	33.8	18.8	100	12.5	7.3	100	46.4	0.7	100	51.7	19.5	100	25.1	8.3
1987	100	29.6	16.0	100	11.4	7.6	100	44.5	1.5	100	48.8	18.9	100	25.0	7.8
1988	100	33.4	15.4	100	12.2	9.3	100	44.3	1.7	100	52.2	20.6	100	28.7	8.8
1989	100	33.1	18.6	100	17.5	13.8	100	39.6	0.9	100	49.6	24.1	100	27.0	8.7
1990	100	33.0	16.7	100	16.9	12.7	100	32.9	0.4	100	48.7	20.4	100	24.7	8.1
1991	100	33.2	18.0	100	17.1	10.5	100	33.9	0.4	100	48.4	18.7	100	27.3	9.1
1992							100	42.0	2.0	100	46.4	21.3			

CUADRO 2

IMPORTACIONES REGIONALES NEGOCIADAS POR ORIGEN %

	1988	1989	1990	1991	1992
1) ARGENTINA					
Con Mercosur	70.1	71.6	67.6	79.5	
Con Grupo Andino	7.7	8.2	8.5	5.6	
Con Chile	13.2	10.7	10.7	9.2	
Con México	9.0	9.5	13.2	5.7	
2) BRASIL					
Con Mercosur	67.5	69.7	71.5	76.8	
Con Grupo Andino	5.4	7.9	8.5	5.1	
Con Chile	21.7	16.9	14.6	12.8	
Con México	5.4	5.5	5.4	5.3	
3) URUGUAY					
Con Mercosur	90.9	90.4	90.4	89.4	91.9
Con Grupo Andino	0.7	1.6	2.3	2.2	1.7
Con Chile	4.4	3.9	3.3	3.0	3.0
Con México	4.0	4.1	4.0	5.4	3.4
4) CHILE					
Con Mercosur			69.0	70.8	
Con Grupo Andino			25.1	22.5	
Con México			5.9	6.7	

CUADRO 3

IMPORTACIONES INTRARREGIONALES NO NEGOCIADAS POR ORIGEN %

	1988	1989	1990	1991	1992
1) ARGENTINA					
Con Mercosur	61.6	51.6	56.1	49.4	
Con Grupo Andino (*)	31.1	39.8	36.4	23.7	
Con Chile	3.1	4.5	3.4	19.4	
Con México	4.2	4.1	4.1	7.5	
T O T A L			100.0	100.0	
2) BRASIL					
Con Mercosur	35.1	46.9	43.4	36.5	
Con Grupo Andino (**)	43.9	34.6	39.9	42.9	
Con Chile	9.1	10.6	11.5	14.2	
Con México	11.9	7.9	5.2	6.4	
T O T A L			100.0	100.0	
3) PARAGUAY					
Con Mercosur	94.9	93.7	91.1	89.6	88.5
Con Grupo Andino	0.4	-	0.9	0.3	3.2
Con Chile	3.9	5.2	6.4	7.7	6.1
Con México	0.8	1.1	1.6	2.4	2.2
T O T A L			100.0	100.0	
4) URUGUAY					
Con Mercosur	79.0	83.2	74.5	86.0	86.8
Con Grupo Andino	1.9	-	13.2 (&)	7.4	4.5
Con Chile	3.5	2.9	2.7	3.7	4.1
Con México	15.6	12.1	9.6	2.9	4.6
T O T A L			100.0	100.0	
5) CHILE					
Con Mercosur			62.9	62.7	
Con Grupo Andino			31.3	30.5	
Con México			5.8	6.8	
T O T A L			100.0	100.0	

(\*) Con Bolivia, importaciones de bienes no negociados por 225.9 millones de dólares que significan 33.9% de las mismas.

(\*\*) Con Venezuela, importaciones de bienes no negociados por 548.5 millones de dólares que significan el 35.8% de las mismas.

(&) Con Colombia, importaciones de bienes no negociados por 46.8 millones de dólares en 1990 que significan 11.7% de las mismas.

CUADRO 4

IMPORTACIONES INTRARREGIONALES NEGOCIADAS POR TIPO DE ACUERDO %

	ARGENTINA			BRASIL			PARAGUAY			URUGUAY			CHILE			
	RE	C	RG	TN	RE	C	RG	TN	RE	C	RG	TN	RE	C	RG	TN
1982	75.5	16.2	8.3	100	89.2	8.5	2.2	100	100			100	96.6	3.4	-	100
1984	68.7	22.2	9.1	100	85.8	11.9	2.3	100	100			100	68.8	0.4	30.8	100
1986	73.1	16.5	10.4	100	85.6	7.5	6.9	100	100			100	33.0	0.3	66.7	100
1988	59.7	10.9	29.4	100	68.3	8.1	23.6	100	100			100	5.6	0.2	94.2	100
1990	49.3	13.8	36.9	100	63.8	5.7	30.5	100	100			100	6.7	0.5	92.9	100
1991	11.4	3.0	85.6	100	20.7	3.2	76.0	100	100			100	7.0	0.3	92.7	100
1992													3.8	0.2	96.0	100

Para 1982, 1984 y 1986, Re= de Renegociación; C= de Alcance Parcial Comercial; Rg= de Complementación Económica. Para los años siguientes Re igual; C= Acuerdos Comerciales; Rg= Acuerdos de Complementación Económica.  
Fuente: elaborado con información de ALADI, diversos documentos.

CUADRO 5

IMPORTACIONES INTRARREGIONALES NEGOCIADAS POR TIPO DE ACUERDO Y POR ORIGEN %

1. ARGENTINA	1990		1991	
	% por origen	% en total negoc.	% por origen	% en total negoc.
- Acuerdos de Renegociación				
--Con Mercosur	75.3		22.7	
--Con Chile	18.1		57.9	
--Con Resto ALADI	6.6		19.4	
T O T A L	100.0	49.3	100.0	11.4
- Acuerdos Comerciales				
--Con Mercosur	62.6		33.5	
--Con Chile	1.7		4.3	
--Con Resto ALADI (*)	35.7		62.2	
T O T A L	100.0	13.8	100.0	3.0
- Acuerdos de Complem. Económica				
--Con Mercosur	50.9		93.9	
--Con Chile	-		-	
--Con Resto ALADI (**)	49.1		6.1	
T O T A L	100.0	21.1	100.0	78.0
- Acuerdos Regionales				
--Con Mercosur	70.2		33.6	
--Con Chile	10.0		33.3	
--Con Resto ALADI	19.8		33.1	
T O T A L	100.0	15.8	100.0	7.6
BRAN T O T A L		100.0		100.0

(\*) Con México, importaciones por 33.5 millones de dólares que significan el 35% de las importaciones por acuerdos comerciales

CUADRO 6

2. BRASIL	1990	% en	1991	% en
	% por	total	% por	total
	origen	negociado	origen	negociado
- Acuerdos de Renegociación				
--Con Mercosur	63.2		9.5	
--Con Chile	22.7		61.3	
--Con Resto ALADI	14.1		29.2	
T O T A L	100.0	63.8	100.0	20.7
- Acuerdos Comerciales				
--Con Mercosur	37.8		21.2	
--Con Chile	1.4		-	
--Con Resto ALADI (*)	60.8		78.8	
T O T A L	100.0	5.7	100.0	3.2
- Acuerdos de Complementación Económica				
--Con Mercosur	100.0		100.0	
--Con Chile	-		-	
--Con Resto ALADI	-		-	
T O T A L	100.0	20.1	100.0	70.2
- Acuerdos Regionales				
--Con Mercosur	85.7		66.6	
--Con Chile	0.3		2.4	
--Con Resto ALADI	14.0		31.0	
T O T A L	100.0	10.4	100.0	5.8
B R A N T O T A L		100.0		100.0

(\*) Con México, importaciones por 90.8 millones de dólares que significan el 56% de las importaciones por acuerdos comerciales.

CUADRO 7

3. URUGUAY	1990		1991		1992	
	% por origen	% total renegociado	% por origen	% total renegociado	% por origen	% total renegociado
- Acuerdos de Renegociación						
--Con Mercosur	58.8		68.6		51.6	
--Con Chile	8.2		0.3		3.7	
--Con Resto ALADI (*)	33.0		31.1		44.7	
TOTAL	100.0	6.7	100.0	7.0	100.0	3.8
- Acuerdos Comerciales						
--Con Mercosur	100.0		100.0		100.0	
--Con Chile						
--Con Resto ALADI						
TOTAL	100.0	0.5	100.0	0.3	100.0	0.2
- Acuerdos de Complementación Económica						
--Con Mercosur	92.7		91.6		94.5	
--Con Chile	2.1		1.9		1.8	
--Con Resto ALADI	5.2		6.5		3.7	
TOTAL	100.0	76.3	100.0	83.3	100.0	92.0
- Acuerdos Regionales						
--Con Mercosur	92.5		85.3		67.8	
--Con Chile	6.9		12.5		29.2	
--Con Resto ALADI	0.6		2.2		3.0	
TOTAL	100.0	16.6	100.0	9.4	100.0	4
GRAN TOTAL		100.0		100.0		100.0

(\*) Con Venezuela, importaciones por 4.3 millones de dólares que en 1992 significaron el 26% de las importaciones por acuerdo de renegociación.

CUADRO B

4. CHILE	1990		1991	
	% origen	% renegociado	% origen	% renegociado
- Acuerdos de Renegociación				
--Con Mercosur	65.7		67.0	
--Con México	3.3		4.6	
--Con Venezuela	4.7		3.0	
--Con Resto ALADI	26.3		25.4	
T O T A L	100.0	70.3	100.0	70.7
- Acuerdos Comerciales				
--Con Mercosur	62.6		60.3	
--Con México	37.1		39.7	
--Con Venezuela	-		-	
--Con Resto ALADI	0.3		-	
T O T A L	100.0	5.6	100.0	5.4
- Acuerdos de Complementación Económica				
--Con Mercosur (*)	100.0		100.0	
--Con México				
--Con Venezuela				
--Con Resto ALADI				
T O T A L	100.0	1.0	100.0	1.1
- Acuerdos Regionales				
--Con Mercosur	79.1		85.1	
--Con México	6.4		5.8	
--Con Venezuela	-		-	
--Con Resto ALADI	14.5		9.1	
T O T A L	100.0	23.1	100.0	22.8
GRAN TOTAL		100.0		100.0

(\*) Con Uruguay, por 5.7 millones de dólares en 1990.



## **Anexo 2**

### **Arancel externo común**

## Arancel Externo Común

En este capítulo se aborda el Arancel Externo Común, que está a consideración en el Grupo de Trabajo 10 y la Política Monetaria Crediticia y Fiscal, negociada en el Grupo de Trabajo 4.

### Arancel Externo Común 1 Antecedentes

1.1 El 9, 10 y 11 de diciembre de 1992 se reunió el Grupo de Trabajo 10 (GT 10) y trató el tema del arancel externo común (AEC). La delegación argentina expuso su nueva reforma tarifaria, que consta de lo siguiente:

0 % para bienes de capital no producidos en el país

2.5 % para materias primas (animales, vegetales, minerales)

2.5, 5, 7.5 y 10 % cadena de industria de alimentos

5, 7.5, 10 y 12.5 % cadena de industrias básicas (celulosa, papel petroquímica, siderurgia, textil (en parte) etcétera.

15 % bienes de capital, producidos localmente y para ciertos bienes manufacturados (papel, plástico, siderurgia, tejidos, etcétera)

20 % para bienes de consumo final (vestuario, electrodomésticos, automóviles, etcétera)

En opinión de la delegación brasileña las recientes modificaciones arancelarias de Paraguay (junio 92), Argentina (octubre 92) y Uruguay (noviembre 92) han tornado más asimétricas las estructuras tarifarias de los cuatro países y modificaron criterios básicos, ya acordados, tales como las estructuras tarifarias básicas para la armonización y fijación de una tarifa reducida para los bienes sin producción nacional.

Por consiguiente Brasil consideró, en esa ocasión, que estas medidas hacen más difícil la armonización de los aranceles entre los cuatro países.

1.2 Con posterioridad a esta reunión, el 26 de diciembre de 1992, se reunieron los presidentes y en el punto 7 del comunicado, expresaron que:

- a partir de junio de 1993 "estén definidos niveles de aranceles externo común entre 0 % y 20 %"

- una "lista reducida de productos" podrá tener tarifa diferente hasta un máximo de 35 %, por seis años a partir del 1/1/95, al cabo de los cuales deberá reducirse a un máximo de 20 %.

Parece evidente que la reunión de presidentes contribuyó a destrabar las difíciles negociaciones, hasta ese momento, en el GT 10.

1.3 El GT 10 se reunió el 25 y el 26 de mayo de 1993 y se debatieron los siguientes puntos:

- Propuesta argentina, apoyada por Uruguay y Paraguay, de fijar las tarifas aduaneras en los niveles más bajos de la estructura común para los bienes de capital, con independencia del grado de producción en la región.

Fundamentó esta propuesta en la necesidad de modernizar el parque productivo lo que requiere acceso a máquinas y equipos a los niveles más bajos de precio. Reconoce que significa desprotección.

Posición de Brasil: fue que no se justifica la discriminación de tarifas dada la oferta ya existente de bienes de capital en la región. Además la información disponible no muestra que esta discriminación provoque una mejor asignación de recursos.

Uruguay argumentó que la reducción de tarifas podría aplicarse para insumos, máquinas y equipos del sector exportador. Las otras delegaciones se comprometieron a estudiar el punto.

Argentina propuso también fijar el arancel en el nivel mínimo para aquellos productos en los cuales es necesario asegurar cierto grado de competencia interna. Las demás delegaciones consideraron que ese aspecto corresponde al futuro órgano que administrará la política tarifaria del MERCOSUR. No debe ser utilizado como criterio para fijar el AEC.

Con respecto a la consolidación de tarifas en el GATT, Uruguay propuso que, cada país, al recibir pedido de consolidación a cierto nivel debe verificar los niveles tarifarios de ese mismo producto en los demás países del MERCOSUR y no ofrecer consolidación en niveles inferiores al más elevado de ellos. Estos pedidos deben ser sometidos a los demás socios del MERCOSUR. El tema se volvió a tratar en la reunión del 17 y 20 de mayo con respecto al inminente ingreso de Paraguay en el GATT y la consolidación de tarifas de ese país. Las demás delegaciones consideraron que afectaba al MERCOSUR y a la elaboración del AEC. Los tres países solicitaron el listado de las ofertas ofrecidas al GATT por Paraguay para ser analizado, en atención a lo resuelto en la

reunión anterior.

I. 4 El GT 10, reunido el 17 y 20 de mayo de 1993 en Montevideo, y considerando el mandato presidencial de diciembre se preguntó si:

- ¿Las excepciones de cada país estarán sujetas a tarifas diferenciales o a las mismas tarifas en los cuatro países?
- ¿Las excepciones corresponden sólo a niveles arancelarios superiores a 20 %?
- ¿Los productos exceptuados permanecen seis años con igual arancel o éste se va reduciendo paulatinamente en el período?
- ¿Cómo determinar los productos exceptuados? Se consideró que era necesario establecer **parámetros** para poder seleccionar los productos exceptuados.

En la reunión de mayo se consideró que estos temas eran relevantes para determinar el AEC, pero no hubo consenso acerca de las respuestas para las preguntas indicadas. En la imposibilidad de alcanzar consenso, se elevó el punto a los respectivos gobiernos.

I. 5 El GT 10 se reunió del 19 al 23 de julio de 1993 en Río de Janeiro. En cumplimiento de las instrucciones de los ministros de Economía, (en la reunión del 1º de julio último, en Asunción) se fijó el plazo para acordar el AEC: el 30 de setiembre de 1993.

Se utilizó el proyecto de Nomenclatura Común del Mercosur (en fase de conclusión en GT 1)

Se acordó una estructura arancelaria de 11 alícuotas, entre 0 % y 20 %, a intervalos de 2 puntos.

Para fines de julio se habrá hecho la transposición de las tarifas nacionales a la Nomenclatura Común.

I. 6 El GT 10 se reunió del 9 al 11 de agosto en Buenos Aires para avanzar en la determinación del AEC. Sus listas de excepción deberán ser reducidas y el arancel máximo de 35% se reducirá gradualmente, hasta el 20 %, en el 2001.

Se comprobó que los aranceles, analizados por capítulos, no presentan diferencias relevantes en la mayoría de éstos, entre los cuatro países. En el régimen general, con aranceles entre 0 % y 20 %, el gravamen se irá incrementando cuanto mayor sea el grado de elaboración del producto importado y/o cuanto más incidencia tenga en la competencia con la industria regional. Este criterio, que parece imponerse en las negociaciones del MERCOSUR, contrasta con la propuesta argentina (25 y 26 de marzo de 1993) de fijar aranceles bajos con independencia del grado de producción en la región.

En la reunión de Buenos Aires se estudió la situación por producto para determinar en que franja queda ubicado o si merece tratamiento de excepción.

## 2. Comparación de los aranceles nacionales

El GT 10, en la reunión de mayo, comparó los aranceles del Sistema Armonizado (cap. 01 a 27 y 40 al 83).

Se determinaron los siguientes, **criterios**:

2. 1 **Criterio cuantitativo.** Si los aranceles modales no presentan diferencias superiores a 10 puntos, el capítulo respectivo se consideró **convergente**.

Si las diferencias son superiores a 10 puntos se consideró **divergente**.

2. 2 **Criterio cualitativo.** Cuando los países manifestaron predisposición a un acercamiento en posiciones arancelarias se consideró **armonizable**.

Cuando no hubo tal manifestación se consideró de **compleja armonización**.

Cuando no había condiciones de armonización se juzgó **conflictivo**.

En este último caso el tema no se sigue en el GT 10 y se eleva.

	Armonizable	Compleja armonización	Conflictivo
Convergente	29 capítulos		
Divergente	37 capítulos	3 capítulos	1

## 3. Política Monetaria Crediticia y Fiscal

3.1 El GT 4 se reunió en Montevideo los días 22, 23 y 24 de marzo 1993 y se analizaron diversos puntos en procura de armonización.

En cuanto al movimiento de capitales, se detectaron restricciones relevantes pero cierta flexibilización progresiva. La flexibilización deberá estar concluida al término de transición.

En regímenes cambiarios se analizaron las reglamentaciones vigentes en cada país y se intercambiaron opiniones acerca de la posibilidad de un mercado único de cambios en la región.

Con posterioridad a esta reunión el ministro brasileño F.H. Cardozo propuso la creación de una banda de fluctuación de los tipos de cambio; propuesta que tiene similitud con la serpiente europea de los años 70, que dio lugar al SME en 1979.

No obstante, la divergencia más grande puede considerarse que radica en el diferente objetivo que se prosigue con la política cambiaria:

En Brasil, la política cambiaria, está en línea con la política comercial y la política industrial, y es pieza clave en tanto los estímulos fiscales a el comercio y la industria han tendido a declinar. El mantenimiento del tipo de cambio real es esencial para el fomento de las exportaciones.

En Argentina y Uruguay el tipo de cambio es un instrumento del plan de estabilización y ha tendido a rezagarse respecto a los precios internos, con efectos perjudiciales para la balanza comercial y de cuenta corriente.

En tanto el objetivo que se persigue sea diverso parece poco probable que exista un mercado único de cambio e, incluso, una banda común de fluctuación.

3.2 Un aspecto de interés, abordado en el GT 4, es el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CPCR) inscrito entre los Bancos Centrales de los miembros de ALADI.

Diversas resoluciones del GT 4, elevadas al Grupo Mercado Común (GMC) se refieren a :

Eliminación de la obligatoriedad en la utilización del CPCR para los pagos de cualquier naturaleza entre residentes de los países del MERCOSUR.

Autorización para que los documentos a plazos, originados en operaciones comerciales entre residentes MERCOSUR, sean documentados por los Institutos de cualquier país MERCOSUR autorizados a operar en el CPCR.

Determinación de que los pagos que se efectuen entre Instituciones de los países MERCOSUR, a través del CPCR, deberán realizarse en dólares de Estados Unidos de América.

3.3 En cuanto a los seguros se consideró el monopolio de reaseguros brasileño, el monopolio de seguros en Uruguay y el cierre del mercado de seguros en Argentina. Argentina propuso abrir los seguros para empresas del MERCOSUR, en 1995, con principio de reciprocidad.

El mercado de capitales los delegados elaboran una propuesta sobre los requisitos mínimos comunes para regular y fiscalizar esas actividades. La propuesta abarca emisores de valores, inversionistas institucionales; intermediarios; auditorías independientes; sistemas de compensación y liquidación y custodia, etcétera.

CAPS.	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	CARACTERIZACION	
1	2.5	0	5/10	6/20	DIVERGENTE	ARM.
2	2.5/5	10	5/10	15/20	DIVERGENTE	NO FAC. ARM.
3	5/7.5	10/0	5/10	15/20	CONVERGENTE	ARM.
4	5/7.5/10	20	10	15/20	DIVERGENTE	NO FAC. ARM.
5	2.5	0/10	0/5/10	6/20	DIVERGENTE	ARM.
6	2.5	0/10	10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
7	5/7.5	0/10	10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
8	5/7.5	0/10	10	20/15	DIVERGENTE	ARM.
9	5/7.5	10	10	6/15/20	CONVERGENTE	ARM.
10	2.5	0/5/10	0/10	15/6	DIVERGENTE	ARM.
11	5	10	10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
12	2.5	0/10	10	6/15/20	CONVERGENTE	ARM.
13	5	0/10	10	6/15/20	CONVERGENTE	ARM.
14	5	10	0	6/15/20	CONVERGENTE	ARM.
15	0/2.5/5/7.5	0/10	10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
16	7.5	20	10	15/20	DIVERGENTE	NO FAC. ARM.
17	5/10	0/20	0/10	15/20	DIVERGENTE	ARM.
18	5/10	10/20	10	6/20	DIVERGENTE	ARM.
19	7.5/10	20/30	10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
20	5/10	0/20	10	15/20	DIVERGENTE	ARM.
21	10	20	10	6/15/20	CONVERGENTE	ARM.
22	7.5	20	10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
23	2.5	5/10/20	10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
24	7.5/10	20	0/10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
25	2.5	0	0/10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
26	2.5	0/10	0	6/15/20	CONVERGENTE	ARM.
27	0	0/38	0	6/15/20	DIVERGENTE	NO FAC. ARM.
40	10/12.5	0/10/15/20	0/10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
41	0/2.5	0/10	10	6	CONVERGENTE	ARM.
42	20	20	10	15/20	CONVERGENTE	ARM.
43	5/7.5/10/20	0/20	10	15/20	DIVERGENTE	ARM.
44	5/7.5/10/12.5	0/10/15	10	15/20	DIVERGENTE	ARM.
45	5/7.5	0/10	0/10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
46	10/12.5	15	10	20	CONVERGENTE	ARM.
47	5/7.5	0	0	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
48	5/15	0/10/15	10/0/15	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
49	0/15	0/15	0/10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
50	5/10/15	0/10/15	10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
51	5/7.5/10/15	0/10/15	0/10	6/20	DIVERGENTE	ARM.
52	10/15	0/10/15	10	6/15/20	CONVERGENTE	ARM.
53	7.5/10/15	0/10/15	0/10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
54	10/15	0/20	0/10	6/15/20	CONVERGENTE	ARM.
55	10/15	15/20	0/10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
56	10	20	0/10	15/20	DIVERGENTE	ARM.
57	15	20	10	20	CONVERGENTE	ARM.
58	15	20	10	15/20	CONVERGENTE	ARM.
59	15	20	10	6/15/20	CONVERGENTE	ARM.
60	15	20	10	20	CONVERGENTE	ARM.
61	20	20	10	20	CONVERGENTE	ARM.
62	20	20	10	15/20	CONVERGENTE	ARM.
63	20	20	10	15/20	CONVERGENTE	ARM.
64	20	20	10	15/20	CONVERGENTE	ARM.
65	20	20	10	15/20	CONVERGENTE	ARM.
66	12.5/20	20	10	15/20	CONVERGENTE	ARM.
67	7.5/10	20	10	6/20	DIVERGENTE	ARM.
68	10	0/5/20	10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
69	10/12.5	10/20	10	15/20	CONVERGENTE	ARM.
70	7/10/12.5	0/10/20	10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
71	0/7.5/10/12.5	0/10/20	10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.

*Handwritten signature and initials:*  
 Aced  
 AM

CPA	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	CARACTERIZACIÓN	
72	<b>5/5/10/12.5/15</b>	0/10/20	0	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
73	10/12.5/15/20	10/20/0	0/10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
74	5/10/12.5/15	0/10/20	0/10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
75	5/10/12.5/15	0/5/10/20	0/10	6/15	DIVERGENTE	ARM.
76	5/7.5/10/12.5	0/10/20	0/10	6/15/20	CONVERGENTE	ARM.
78	5/10/12.5/15	0/5/10/20	0/10	6/15/20	CONVERGENTE	ARM.
79	5/10/12.5/15	0/5/10/20	0/10	6/15/20	CONVERGENTE	ARM.
80	5/10/12.5/15	0/10/20	0/10	6/15/20	DIVERGENTE	ARM.
81	5/10	0	0/10	6/20	CONVERGENTE	ARM.
82	15	20	5/10	15/20	CONVERGENTE	ARM.
83	15	20	10	15/20	CONVERGENTE	ARM.

Notas:

- La alícuota de mayor frecuencia está indicada en negrita.

- Abreviaturas :

ARM.: - ARMONIZABLE

NO FAC. ARM. - NO FACILMENTE ARMONIZABLE

CONFLIC. - CONFLICTIVO

Criterios para la caracterización :

- Convergente : la diferencia entre los aranceles de los cuatro países que presentan mayor frecuencia en el capítulo correspondiente no supera 10 puntos.

- Divergente : la diferencia mencionada supera 10 puntos.

- Armonizable : los representantes de los países que acusan mayores divergencias han manifestado su predisposición para converger a un AEC.

- No fácilmente armonizable : los representantes de los países están que se trata de capítulos que requieren un análisis especial para la determinación del AEC.

- Conflictivo : las dificultades para determinar el AEC hacen necesario elevar su tratamiento al Grupo Ad-hoc de Viceministros.

Para la determinación de la convergencia los países consideraron su modo arancelario dejando constancia que las excepciones para arriba y para abajo del modo no obstarán a la armonización.

Handwritten signature and stamp of the AAT (Asesoría Asesora Técnica).

### **Anexo 3**

## **Restricciones no arancelarias**

## RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS

El tema ha sido considerado en el Grupo de Trabajo 1 del MERCOSUR (GT 1). A la fecha, los cuatro países presentaron sus listas de restricciones clasificadas de acuerdo con la metodología aprobada. En este sentido las restricciones se clasifican en:

- a) las que pueden permanecer
- b) las que deben ser armonizadas
- c) las que deben ser eliminadas

Para estas últimas se resolvió conformar un cronograma para su eliminación.

En la reunión de marzo en Río de Janeiro, la delegación de Brasil presentó un cuadro comparativo de los cuatro países y el GT 1 realizó una clasificación de las restricciones no arancelarias que deben tratarse en otros grupos de trabajo y las que tratará el GT 1. Estas últimas las dividió en las que pueden ser eliminadas y las que serán mantenidas y por lo tanto armonizadas.

Para las restricciones no arancelarias del sector automotriz, se resolvió formar una comisión específica y se preparará una recomendación para que el Grupo Mercado Común (GMC) la considere.

Para las restricciones no arancelarias que exigen tratamiento en otros subgrupos, se solicitó al GMC que los instruya para que trabajen en su armonización o eliminación.

En la reunión de Asunción del GMC se resolvió que los coordinadores de los GT 1, 3, 7 y 8 se reúnan los días 30 y 31 de agosto en la ciudad de San Pablo, para esclarecer las competencias, sobre el tratamiento de las restricciones no arancelarias, que tiene cada uno.

Para la reunión del mes de setiembre, se confeccionará un informe sobre la situación actual de las restricciones no arancelarias a ser armonizadas o eliminadas por el GT 1, para su presentación en la XI Reunión del GMC.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de las principales medidas no arancelarias de los países que integran ALADI.

### MEDIDAS NO ARANCELARIAS

#### I. Limitaciones cuantitativas del comercio y medidas que afectan costos y precios.

ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
1. <u>Importación prohibida</u>			
Prendas usadas; neumáticos usados; motores usados; automoto-	Barcos de paseo con precio de origen superior a 3.500 dóla-	Desde 8/1/93 tiene prohibida la importación, por 180 días,	Chasis y carrocerías prorro-gados sucesivamente. Motoci-

ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
tores usados; motocicletas y velocípedos usados. Es transitoria con prórrogas de 180 días en cada caso.	res. Mosto y uva. Vino sujeto a reglamentación.	para una lista de artículos agrícolas y prendas de vestir.	cios y velocípedos usados. Partes y piezas sueltas. Vehículos usados por 180 días prorrogados en cada caso.

2. Anuencia previa

Actividades de informática, por decreto 29/X/84. Requieren anuencia los que integran lista, los demás pueden ser libremente importados (Dec. 21/IX/90). El 29/IV/91 el Departamento de Comercio Exterior (DECEX) establece lista. Sucesivas resoluciones de la Secretaría de C y T otorgan permiso previo anticipado para bienes de informática listados.

Vinos importados, con anuencia del Instituto Nacional de Vitivinicultura.

3. Autorizaciones especiales

Combustible para petroquímica. Azúcar, alcohol, mieles. Art. de confitería. Carbón mineral. Aeronaves civiles. Petróleo

La importación de trigo debe ser autorizada por el MGAP. La importación de aeronaves de más de 6 toneladas debe ser autorizada por

ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
-----------	--------	----------	---------

bruto y derivados.

el Poder Ejecutivo.

4. Proporción de insumos nacionales en el V.A.

Industria automotriz. Las terminales podrán incorporar hasta 40% de autopiezas importadas. Se puede incorporar 10% más, por un año, en modelos nuevos. Esto rige hasta 31/XII/94. Desde 94 al 99, lo que se acuerde en MERCOSUR no podrá ser inferior a lo fijado para 31/XII/94. Se propone armonizar con Brasil. Para exportación se requiere al menos 25% de autopartes nacionales. ( D e c . 20/XII/91).

Bienes de K. y de alta tecnología pueden acceder a beneficios fiscales, créditos públicos y compras públicas si el "índice de nacionalización" es del 60% en valor precio FOB (Dec. 22/IX/88 y Res. 27/II/91).

5. Medidas antidumping

Se aplica un impuesto de importación adicional cuando se comprueba existencia de dumping o subsidio con daño causado a la producción nacional. Los productos agrícolas con subsidios en origen están

ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
-----------	--------	----------	---------

sujetos a tributación compensatoria. El policloruro de vinilo procedente de México o EEUU paga 15% y 16% de recargo, manera provisoria porque: diferencia comprobada entre precio en merc. de origen y el precio de exportación. crecimiento de la importación en el consumo aparente de Brasil. para evitar daño a producción nacional.

6. Precios mínimos y controles de precios

Se establecen para los productos agrícolas y se pagarán a los productores, previendo que el gobierno intervendrá en los mercados por medio de compra y venta de stocks y la liberación de importaciones.

El decreto 31/XII/79 facultó al MEC a fijar precios de referencia. Decretos de 1990/91/92 fijó normas al respecto. Podrá fijar precio mínimo de exportación o precio de referencia cuando: a) los precios de las importaciones no se ajusten a los internacionales normales; b) cause o amenace causar perjuicio a la producción nacional.

ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
			Para fijar el precio mínimo de exportación o P. de R. se tomarán en cuenta precios de exportación de otros países; los de mercancías similares; los costos de producción, etc. Los P. de R. se determinarán a niveles que eliminen perjuicios sin superar los internacionales. DEROGADO el 6/VII/93.

7. Absorción obligatoria de productos de origen nacional

Se refiere a los productos de caucho y de latex, natural o sintético que, en caso de ser importados, tendrán precio igual al oficial para el producto nacional sucedáneo.

8. Cupos de importación

Se refiere a la industria automotriz. Las terminales podrán aumentar la oferta de vehículos por medio de importación si tienen saldo positivo en balanza comercial. El cupo es de 8%

---

ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
-----------	--------	----------	---------

---

en 1992, 9% en 1993 y 10% en 1994 de la producción nacional de cada año respectivamente.

El cupo 1993 fue 29.700 unidades. El cupo se licita con ofrecimiento de sobrearancel.

Arancel total: arancel vigente+sobrearancel ofrecido.

9. Derechos específicos

10. Licencia previa de importación

---

CHILE	COLOMBIA	PERU	VENEZUELA
-------	----------	------	-----------

---

1. Importación prohibida

Se prohíbe la importación de juguetes bélicos (réplicas de cualquier clase de armas de fuego).

Establece una lista de artículos cuya importación está reservada al Poder Ejecutivo. Establece una lista de artículos de importación prohibida.

2. Anuencia previa

Ciertas mercancías están sometidas al "visto bueno" o "anuencia" previa: importación de vehículos, aeronaves,

CHILE	COLOMBIA	PERU	VENEZUELA
-------	----------	------	-----------

ves, todo lo que importen entidades oficiales.

3. Autorizaciones especiales

Ministerio de Pesquería debe autorizar toda importación, exportación, sustitución o incremento de embarcaciones pesqueras.

4. Proporción de insumos nacionales en el V.A.

Para la industria automotriz. Según el régimen de ensamble deberán cumplir con 13 o 3% de integración nacional. Las exportaciones de componentes nacionales podrán imputarse a integración nacional.

Diversos decretos exigen proporciones variables de insumos internos para ensambladoras de autos, ensambladoras de ascensores, electrónica de consumo, motores estacionarios, herramientas eléctricas, aviones livianos, maq. electro. de oficina, ensambladores de motos, electro. profesional, autopartes. Programa Detallado.

5. Medidas antidumping

Cuando bienes son importados a "precios disminuidos" a consecuencia de "efectos anti-

La ley es del 83 y el decreto que la reglamenta es de 1990. Se procura que el Est.

Extenso decreto de 12/VI/91 que determina la investigación de los casos de dumping y los

Decreto del 17/VIII/92 que se destina a prevenir e impedir el perjuicio sobre

CHILE	COLOMBIA	PERU	VENEZUELA
ficiales" y al ingresar ocasionan grave daño actual o inminente a la producción nacional, se aplicarán sobretasas desde 3 a 24%. Se creó una comisión a la cual debe plantearse la denuncia especificando la distorsión y justificando el daño actual o inminente que causará la importación.	"ampare a la producción nacional y evite los perjuicios que se derivan de las prácticas desleales de comercio". Define el "margen de dumping" según el monto en el cual el precio de exportación es inferior al valor de mercado.	subsidios que practican terceros y perjudican o pueden perjudicar a la producción nacional. Se crea una comisión encargada de investigar las denuncias.	la producción nacional causado por importaciones en condiciones de dumping o subsidio. Hay dumping cuando el precio a que exporta el tercero es "inferior al valor normal de un bien similar". Una comisión debe investigar y puede fijar derechos antidumping y derechos compensatorios.

6. Precios mínimos y controles de precios

Bajo el nombre de "precios oficiales" se faculta al Ministerio de Hacienda para fijarlos cuando las mercancías importadas ingresan a precios que "no corresponden a una competencia internacional comercial razonable."

7. Absorción obligatoria de productos de origen nacional

8. Cupos de importación

Se establecen cupos de importación para ganado bovino, subproductos de origen bovino, trigo duro y

---

CHILE	COLOMBIA	PERU	VENEZUELA
-------	----------	------	-----------

---

trigo de galletaría.

9. Derechos específicos

Se aplican, al solo efecto de controlar fluctuación de precios internos, para asegurar un costo mínimo y no máximo de importación. Se refieren a trigo, semillas, oleaginosas, aceites, azúcar. Se toman en cuenta, para fijar los DE, los precios internacionales promedio de 5 años (para trigo, aceite) y 10 años (para azúcar).

Se aplican "aranceles variables" para estabilizar precios agrícolas y agropecuarios, para evitar el impacto de las fluctuaciones en el mercado internacional.

Se aplican "derechos variables para evitar" las oscilaciones de precios internacionales que afectan a los productores nacionales de semillas oleaginosas y aceites, así como de otros productos agrícolas.

10. Licencia previa de importación

Se establece licencia previa de importación para una lista de productos que comprende bienes agrícolas, químicos, artículos de la industria automotriz, ciertos textiles, armas, etc. Las mercancías no citadas en la lista son de libre importación.

-----

## **Anexo 4**

### **Practicas desleales**

## **PRACTICAS DESLEALES Y NORMAS ANTIDUMPING**

### 1. Antecedentes

El tema de las prácticas de dumping ha sido tratado en diversas instancias en los órganos del MERCOSUR.

En la reunión de mayo de Grupos de Trabajo 1 (GT 1) la delegación argentina presentó un documento titulado "Procedimientos de intercambio de información para el caso de investigaciones de dumping por importaciones provenientes de algunos de los países del MERCOSUR".

El GT 1 estudió el documento (y las respectivas delegaciones) y, en la reunión de julio, en Río, se decidió aprobarlo y recomendar al Grupo Mercado Común que se adopten los criterios ahí expuestos.

En varios acuerdos sectoriales, además, el tema ha estado presente.

Durante 1992 el gobierno argentino acusó a los exportadores de papa brasileños de practicar dumping. Exhortó a los empresarios brasileños a modificar sus precios de exportación, sin resultado. Aplicó entonces cláusula de salvaguardia y redujo las importaciones desde Brasil, lo cual permitió la importación de terceros países. Los intentos para firmar un acuerdo sectorial cuatripartito en papel y celulosa han sido infructuosos. Los brasileños alegan que no practican dumping sino que sus productos son altamente competitivos (materia prima, escala de producción, inversión en plantas).

El primero de julio de 1993 el gobierno argentino decidió aplicar cupos a la importación de papel en distintos grados de elaboración, lo cual afectará a las importaciones desde Brasil e indirectamente, desde Uruguay.

En el acuerdo sectorial sobre textil, vestimenta y fibras sintéticas, firmado por Argentina y Brasil, y parcialmente por Paraguay (y rechazado por Uruguay) se prevé la aplicación de cláusulas de salvaguardia automática para casos de dumping. Esto implica que el país afectado o simplemente afectado no debe demostrar el daño que la importación causa sobre su producción nacional, sobre sus exportaciones, sino que la operación de importación puede detenerse por sola voluntad del país que se considera afectado.

La producción textil es un "área sensible" para algunos de los países del MERCOSUR. En Brasil, por ejemplo, algunas investigaciones han señalado que la industria textil ha realizado inversiones insuficientes en la última década, lo que le resta competitividad.

Recientemente, el gobierno argentino anunció que tenía a estudio la aplicación de cupos para proteger a la industria argentina afectada por la importación. Inicialmente los cupos (o, eventualmente, sobrearanceles) se preveían para prendas de lana, lo cual afectaría a otros socios del MERCOSUR (principalmente Uruguay). La Asociación de Industriales Textiles Argentinos, a mediados de julio de 1993, sostuvo que riesgo más grande, sin embargo, proviene de países asiáticos que introducen en el mercado argentino confecciones con fibras sintéticas. No obstante, si se aplicaran cupos para las importaciones desde el sudeste asiático, el gobierno argentino teme que los afectados recurran a represalias comerciales.

## 2. La efectividad de un código antidumping

En términos generales puede sostenerse que se practica dumping cuando se exporta "a precios inferiores al valor normal" y que existen prácticas desleales de comercio cuando las mercancías importadas han recibido, en el país de origen, estímulos, incentivos, subsidios que contribuyen a la exportación. Las definiciones que hemos mencionado parecen suficientemente claras. No obstante, presentan complejidades que no son fáciles de resolver. Las legislaciones nacionales, por lo demás, dejan campo a la ambigüedad y, con frecuencia, esa es parte de la cuota de discrecionalidad que los países se reservan.

Un tema que se ha considerado es el de la efectividad de las disposiciones antidumping. El punto es especialmente relevante para el comercio agrícola donde los países subdesarrollados aplican regularmente subsidios a su producción y, cuando disponen de excedentes, exportan abatiendo los precios internacionales.

En las discusiones del GT 1 algunas delegaciones han planteado que los cuatro países deberían declarar ante el GATT un arancel superior a 35% (máximo de las listas de excepción) en rubros agrícolas en los cuales la práctica desleal de los países desarrollados es frecuente. Eso habilitará a llevar automáticamente la protección arancelaria ante prácticas desleales. El punto está a consideración de las delegaciones de los países del MERCOSUR. Este debate en el MERCOSUR pone de manifiesto que ante prácticas reiteradas y casi habituales del comercio desleal, como ocurre en el comercio agrícola, el procedimiento antidumping convencional es poco operativo.

## 3. Algunos alcances sobre la complejidad del tema

En el orden práctico, la experiencia reciente del MERCOSUR parece sugerir que varios temas aparecen mezclados o, en todo caso, la existencia o no de práctica desleal o de dumping resulta poco clara. Podría sugerirse que diversos problemas interfieren para oscurecer el punto.

a) La política cambiaria. Cuando dos países en vías de integración practican políticas cambiarias de signo opuesto correspondería preguntarse si esto puede asimilarse a una práctica desleal del comercio o puede asemejarse a prácticas de dumping.

Si la política cambiaria del país A tiende a revalorizar a la moneda local y, por lo tanto a fomentar las importaciones, mientras la política del país B procura mantener estable el tipo de cambio real, lo cual puede ser visto como un recurso común para favorecer las exportaciones, ¿el daño que sobre la producción de A causarían las importaciones desde B puede considerarse una práctica desleal de comercio? La respuesta debiera ser negativa ante esta pregunta. No obstante, hay situaciones ambiguas que deberían merecer mayor análisis.

Las dos políticas cambiarias que hemos mencionado pueden estar acompañadas por niveles de actividad distintos en cada país. En A, donde se practica el rezago del precio de la divisa respecto a los demás precios internos, puede registrarse, en una etapa inicial, un importante dinamismo de la economía que contribuye, a su vez, al fomento de las importaciones. En B, por su parte, el tipo de cambio real sostenido puede acompañarse por una cierta depresión del nivel de actividad interno, que incrementa el excedente exportable de ciertos productos cuyos fabricantes, a su vez, se verán estimulados a vender fuera de fronteras por el tipo de cambio favorable. El análisis se torna más complejo si, por ejemplo, el deprimido nivel de actividad en B produce, a su vez, un

ciento impacto a la baja en los precios domésticos -medidas en valores constantes- y los productores de B salen al mercado internacional con precios de exportación alejados de los históricos, pero semejantes a los internos en esa particular coyuntura ¿Puede alegarse, en ese caso, que estamos ante un caso de préstamos desleales o de dumping?

b) El estímulo nacional a la producción. Hay aquí, un amplio campo para la ambigüedad. Consideremos dos casos. Supongamos un país A, que ha impulsado las manufacturas de cuero, un rubro donde la materia prima es escasa y donde, por lo general, los países prohíben la exportación de cuero crudo, sin procesar. De manera que reservan la materia prima para la industria nacional. Al hacerlo, es posible que el precio doméstico de la materia prima se deprima y, por lo tanto, que las curtiembres nacionales accedan al cuero crudo a un precio que les permita exportar sus manufacturas a precios competitivos. ¿Se trata de una práctica desleal de comercio? EEUU ha alegado, en el pasado, que Argentina realizaba una práctica desleal al impedir la exportación de cuero crudo y deprimir el precio interno de la materia prima.

Consideremos ahora el caso de un país (por ejemplo, Brasil) que establece que los créditos de los bancos públicos, o las ventajas impositivas se conceden a quienes producen bienes con un determinado porcentaje de insumos o componentes de fabricación nacional. En los hechos están concediendo estímulos, como parte de una política industrial más amplia, de tipo fiscal o crediticio, a la búsqueda de una mayor integración industrial nacional. Si esos bienes se exportan ¿puede considerarse, por parte del país importador, que estamos ante prácticas desleales de comercio?

En verdad, los casos a que hemos referido en los apartados a) y b) tienen relación con la situación concreta de los países del MERCOSUR. Ponen en evidencia, en definitiva, distintas políticas cambiarias y sectoriales (industrial) que aumentan la ambigüedad acerca de la definición de las prácticas desleales y del dumping. Lo expuesto comprueba, tan solo, que una adecuada legislación sobre dumping y prácticas desleales, aplicable en una región o subregión que procure integrarse, requiere simultáneamente, acuerdos más amplios que conduzcan a aproximaciones en políticas macroeconómicas (y muy especialmente cambiaria) y en políticas sectoriales (y, en particular, industrial).

c) Consideremos ahora otros países miembros de ALADI y que no están integrados al MERCOSUR. Es de notar que, en algunos casos, las legislaciones nacionales dejan abierta cierta ambigüedad.

Por ejemplo, en el caso de Chile, la ley 18525 (19 junio, 1986) modificada por leyes posteriores de 1987, 1990 y 1991, dice en el artículo 10, que se aplicarán sobretasas y derechos compensatorios "para la importación de aquellas mercancías cuyo ingreso al país origina grave daño actual o inminente a la producción nacional al importarse con precios disminuidos a consecuencia de efectos artificiales en sus respectivos mercados ...".

En el caso de Venezuela, por su parte, la Ley sobre Prácticas Desleales de Comercio (17 de agosto, 1992) establece que existe dumping cuando el precio de exportación a Venezuela sea inferior al valor normal de un bien similar, valor normal que debe ser calculado, cuando sea posible, en el país de exportación. Puede sostenerse, sin embargo, que el "valor normal" es un criterio ambiguo y que admite cierta discrecionalidad por parte de la Comisión Doméstica encargada de expedirse.

En el caso de México a su vez, la ley del 19 de diciembre de 1985, considera que existe práctica desleal cuando la mercancía importada ingresa a un precio menor al comparable de mercancías idénticas ... Y agrega el art. 7: "A falta de precio comparable o si el mismo no es representativo ...", con lo cual deja un margen de discrecionalidad importante.

d) Lo expuesto hasta aquí está destinado, como decíamos, a mostrar la complejidad del tema. El punto es relevante puesto que las legislaciones nacionales han comenzado, en los últimos años, a incorporar disposiciones sobre dumping y prácticas desleales recurriendo, predominantemente, a las normas genéricas codificadas en el GATT.

Desde el punto de vista de una zona (región o subregión) en proceso de integrarse podría ser de utilidad marcar las siguientes diferenciaciones:

- Con respecto a las prácticas desleales de terceros países, ajenos a la región o subregión, será conveniente establecer un reglamento común que implique, así mismo una reacción regional o subregional a través de derechos compensatorios. Esto es precisamente lo que se ha propuesto en el reglamento que está a consideración de los gobiernos del MERCOSUR.

- En las relaciones intrarregionales las prácticas desleales y el dumping no pueden abarcarse sin un esfuerzo simultáneo por coordinar la política cambiaria y la política industrial.

En tal sentido, podrá sostenerse que existe una práctica desleal o un caso de dumping cuando el precio de exportación, en el comercio intrarregional, se aparte del valor normal al tiempo que se distancie de la convergencia cambiaria convenida y lo de la instrumentación de la política industrial acordada entre los países en vías de integración.

- Desde el punto de vista del organismo regional (ALADI) las propuestas sobre normas antidumping deberían contemplar:

El caso originado de un país miembro que afecta a la producción nacional o a la exportación de otro país miembro.

El caso originado en un país extrarregional o extrasubregional que afecta la exportación de un país miembro a otro país miembro.

Pero no debería descuidar, sin embargo, una tercera situación, sobre todo si el proceso de integración se pretende que avance. Nos referimos al caso del dumping originado fuera de la región que afecta a la producción nacional de un país miembro. Puede sugerirse que, comprobada la práctica desleal o el dumping debería provocar derechos compensatorios en el conjunto de países en vías de integración.

#### REGLAMENTOS ANTIDUMPING

PROPUESTA ALADI	PROPUESTA MERCOSUR
1. Origen del dumping.	
Originado en el territorio de otro país miembro y amenace o cause perjuicio a la producción nacional para	Originado en países no miembros del MERCOSUR y amenace o cause perjuicio o atrase sensiblemente la creación de una producción regional.

---

PROPUESTA ALADI

PROPUESTA MERCOSUR

---

mercado interno o para la exportación a otro país miembro.

Originado en un país de fuera de la región y amenace o cause perjuicio a la producción nacional destinada a la exportación.

Cuando el dumping se origine fuera de la región y afecte la producción nacional de un país miembro, éste aplicará su legislación nacional.

2. Volumen de las importaciones.

El margen del dumping (monto en que el precio de exportación es inferior al valor normal) será **marginal** cuando sea inferior al 10% del valor normal. Se considerará insignificante al volumen de las importaciones cuando representen menos del 5% del mercado interno del producto similar en el país import.

En ambos casos se pone fin a investigación.

La determinación del perjuicio se basará en evidencias de que las importaciones (en volumen) tuvieron crecimiento significativo en relación a produc. o consumo del MERCOSUR o en valores absolutos. En el caso de productos agrícolas se tomará en cuenta la **cantidad significativa** de las importaciones.

Importación, en últimos 12 meses, de volumen acumulado superior a 1.5% de la producción, o consumo del MERCOSUR en el promedio de los 3 últimos años.

Importación, en últimos 30 días, de volumen superior a 0.75% de la produc. o consumo del MERCOSUR en el promedio de los 3 últimos años.

3. Derecho antidumping.

Los derechos definitivos podrán ser aplicados por un año.

Podrán ser aplicados por un periodo de hasta 5 años con posibilidad de mantenerlo después si resulta necesario.

Contempla los derechos compensatorios contra los subsidios en el país de origen que al ser exportado al MERCOSUR amenace o cause daño o retrase la **producción doméstica regional** (conjunto de productores regionales de productos similares).

---

## **Anexo 5**

### **Incentivos a las exportaciones**

## **Incentivos a las exportaciones en el MERCOSUR**

En la reunión realizada en mayo de 1993, en Montevideo, el Grupo de Trabajo 1 (GT 1) analizó un cuadro comparativo de los cuatro países, presentado por la delegación de Brasil. La delegación de Uruguay, por su parte, se comprometió a realizar un relevamiento de la reglamentación de la CEE sobre incentivos para el sector manufacturero.

En la reunión de junio, realizada en Montevideo, se informó que el Comité de Representantes de ALADI estaba considerando un proyecto de acuerdo sobre incentivos a las exportaciones. Se resolvió que los cuatro países tuvieran una posición común en ALADI. Se estima que puede existir aquí un ámbito de convergencia entre los cuatro países del MERCOSUR y los restantes miembros de ALADI.

Una vez que se disponga de un cuadro comparativo acabado sobre las legislaciones nacionales en materia de incentivos se procederá a determinar los criterios básicos que deben orientar la política de incentivos a las exportaciones. Un documento final será elevado al Grupo Mercado Común (GMC).

A continuación se exponen, en dos cuadros, los principales incentivos a las exportaciones de carácter fiscal y aduanero. Los cuadros han sido elaborados con información de ALADI.

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES

I. FISCALES

	ARGENTINA	BRAZIL	PANAMA	URUGUAY	CHILE
1. Crédito fiscal	<p>Régimen de reintegro de Tributos Interiores para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Exportadores de manufacturas sin uso.</li> <li>- Plantas industriales que se exportan "llave en mano" u obras de ingeniería que se exporten como servicio.</li> </ul>	<p>Derogado desde 1985.</p>	<p>No existe.</p>	<p>Sin efecto en abril de 1990 y restituido en julio 1991. Los productos beneficiados figuran en nómina. La devolución se hace efectiva sobre impuestos indirectos.</p>	<p>Régimen simplificado de Reintegro a las exportaciones. Beneficia a las exportaciones menores, no tradicionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- hasta 10: 60%</li> <li>- entre 10 y 15: 5%</li> <li>- entre 15 y 18: 3%</li> </ul> <p>Anualmente el Poder Ejecutivo fija la lista de mercancías excludas del Sistema. Prevé, asimismo, el reintegro a insumos nacionales que se incorporen a bienes exportados, aunque éstos estén excludos.</p>
2. Exoneración o devolución de impuestos directos.	<p>Existía deducción hasta del 10% del impuesto a las ganancias, con lista de bienes que podían acceder.</p> <p>Suspendido desde 1989</p>	<p>Exoneración o reducción del impuesto a la renta para reexportaciones al exterior:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- destinados a promoción, estudios de mercado, etc. de productos brasileños.</li> <li>- destinados a pagar intereses adeudados por financiamiento de exportaciones.</li> </ul>	<p>La inversión realizada al ademparo de la ley promocional goza, por 5 años, de exoneración del 5% del impuesto a la renta.</p>	<p>Para liquidar el impuesto al patrimonio las máquinas y equipos industriales importados sin gravamen, serán activos excentos durante un lapso de hasta 5 ejercicios.</p>	<p>No existe.</p>
3. Exoneración o devolución de impuestos indirectos.	<p>Reintegro del IVA a los exportadores. Se autoriza el anticipo en efectivo de las devoluciones por créditos de IVA a los exportadores que alcanzan ciertos montos.</p>	<p>Comprende al Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) del cual están exonerados los productos destinados a exportación.</p> <p>El Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS) no incidirá sobre bienes industrializados que se destinen a la exportación. Excluye semiindustrializados.</p>	<p>Exonera del IVA a las exportaciones, permitiendo que los exportadores recuperen el crédito fiscal correspondiente.</p> <p>Las exportaciones, además, no están gravadas por el Impuesto Selectivo al Consumo.</p>	<p>Exonera del IVA a las exportaciones y el crédito puede ser transferido para el pago de otros impuestos del exportador.</p> <p>Exonera además del IMESI a ciertos productos que se exportan.</p>	<p>Establece la devolución del IVA para bienes y servicios destinados a la exportación.</p>

INVENTARIOS A LAS EXPORTACIONES

II. ARGENTINOS

	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	CHILE
1. Admisión temporaria.	Régimen para 180 días, promograbias una vez para importar mercaderías con posterior exportación. No están afectas por impuestos que gravan las importaciones para consumo ni por tasa estadística.	Esta previsto para categorías de bienes que se especifican, siempre con destino a la exportación. Especial referencia bienes de capital (maquinarias destinadas a fabricarlos). Plazo 2 años. Salvo B. de R. 5 años.	Preve el mecanismo y reduce ciertas tasas en 50% para la importación en admisión temporaria.	Preve el mecanismo de mercancía en adición temporaria para bienes que se incorporan al producto final como por aquellos que se consumen en el proceso productivo pero que intervienen en la elaboración del producto a exportar. Plazo 18 meses.	No está contemplado.
2. Depósito industrial.	No previsto.	Previsto. Lo concede el M. de Hacienda fijando plazo y stock máximo permitido. Para mercancías en transformación que, si se destinan a exportación, tendrán todos los beneficios de éstas.	Está previsto en el Código Aduanero.	Previsto en el Código Aduanero con tres modalidades de depósito: - Particular de carácter industrial. - Montaje. - Fábricas vigiladas.	Previsto sólo para actividades de exportación de fábricas. La autorización se extiende por 5 años pero cada proceso de transformación debe realizarse, como máximo, en 180 días.
3. Draw-back.	Previsto.	Previsto.	Previsto (no reglamentado).	Previsto. No se aplica salvo los insumos en industrias nacionales para productos que se venden a turistas en Rivera y Chouy.	Previsto.
4. Reposición de materias primas.	No previsto.	Exonera de tributos a la importación a las mercaderías que se importen en cantidad y calidad equivalente a las usadas en productos exportados. Posteriormente, se limitó a máquinas y equipos destinados a licitaciones internacionales financiadas desde el exterior.	No previsto.	No previsto.	No previsto.
5. Zonas francas.	Previsto. Localizada en el sur del país. El P. Ejec. puede establecer régimen de estímulo a las exportaciones desde Z. Franca.	Previsto. Manaus. Si hay procesamiento en la Z.F. podrán ser exportados a Brasil con reducción de impuestos a la importación. Transformados en Z.F. la merc. puede obtener certificado de origen brasileño y obtener las ventajas de ALADI (ZPEI).	Previsto (no se han instalado).	Previsto. Todo ingreso desde Z.F. al territorio nacional será importación. No están exonerados del pago de tributos a la seguridad social. La mano de obra debe ser 75% nacional.	Previsto.
6. Exoneración de gravámenes aduaneros.	Previsto dentro del régimen de promoción industrial. Hay exoneración parcial para B. de R., partes y repuestos.	No existe como régimen de carácter general. Quedan reservados para fertilizantes, alimentos de primera necesidad, bienes amparados por ley industrial y para industrialización de la Z.F.E.	Previsto para bienes de capital y, por 6 meses, para materia prima e insumos para procesos productivos incentivados.	Previsto para bienes de K. al amparo de la declaración de interés nacional. Para las empresas exportadoras, se permite la importación de repuestos y partes liberado de la tasa global arancelaria.	Se permite el pago diferido de los derechos de aduana para la importación de b. de k., partes, repuestos y accesorios.

## **Anexo 6**

### **Los acuerdos sectoriales**

## LA DINAMICA DE LOS ACUERDOS SECTORIALES

### Acuerdos sectoriales

(Previstos por art. 5 del Tratado de Asunción, reglamentados por el decreto 3 de diciembre de 1991)

ESTADO DE SITUACION	PROBLEMAS DETECTADOS	PERSPECTIVAS
<b>1. Industriales</b>		
<b>1.1 Papel y celulosa</b>		
<p>El GT 7 promovió, en agosto 1991 seminario con participación de industriales de los cuatro países. De ahí surgió agenda con 19 puntos. Las reuniones empresariales no han conducido a avances. El 19 de julio de 1993 Argentina estableció cupos a la importación de distintos tipos de papel, afectando a las exportaciones de Brasil y Uruguay.</p>	<p>En 1992 Argentina aplicó cláusula de salvaguardia para el papel brasileño alegando dumping. Uruguay, por medio de la Asociación de Fabricantes de Papel, ha acusado a Brasil de restricciones a la importación (no arancelarias) y de incentivos a la exportación. Sostiene que practica competencia ruinosa que debería ser tratada como dumping. Brasil alega que su industria es más competitiva que la de los vecinos y un acuerdo es imposible. Desde el 19 de julio Argentina aplica cupos a la importación de papel de diversa calidad de gramaje.</p>	<p>Acuerdo poco probable.</p>
<b>1.2 Cuero</b>		
<p>En el marco del GT 7 se han realizado varias reuniones de empresarios. Las negociaciones están detenidas.</p>	<p>Uruguay liberalizó la exportación de cuero crudo. A fines del 92, ante planteo uruguayo, los otros tres se comprometieron a liberalizar también la exportación. Paraguay la ha decretado los otros dos aún no Argentina se opone a un acuerdo pues, al</p>	<p>Acuerdo poco probable.</p>

ESTADO DE SITUACION	PROBLEMAS DETECTADOS	PERSPECTIVAS
1.3 Textil	parecer, prioriza convenios comerciales con EEUU en este sector. Se opone a liberalizar la exportación de cuero crudo.	Poco probable que sea cuatripartito.
<p>Los empresarios de Brasil, Argentina y (parcialmente) de Paraguay, llegaron a un acuerdo. Los empresarios uruguayos no lo comparten. En los últimos tiempos no se han registrado avances.</p> <p>Argentina está estudiando la aplicación de cupos para la importación de prendas de lana, lo que afectaría las exportaciones uruguayas vía CAUCE.</p>	<p>Los empresarios uruguayos argumentaron:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- que el acuerdo no prevé su conclusión para el 31/XII/94, como establece el Tratado de Asunción.</li><li>- que las normas de origen son más exigentes que en PEC y CAUCE.</li><li>- que prevé cláusulas de salvaguardia automática, sin prueba de daño.</li></ul>	
1.4 Química y petroquímica	<p>Uruguay objetó el acuerdo por razones de forma (cuando la delegación uruguaya llegó a las negociaciones se le presentó un acuerdo pronto, para la firma) y de fondo, pues prohíbe la admisión temporaria y el draw back.</p>	<p>Si persiste la negativa uruguaya podría ser inscrito en el ACE 14 (Argentina y Brasil) y no en el ACE 18 (MERCOSUR).</p>
1.5 Siderúrgico	<p>El acuerdo está firmado y protocolizado por Argentina y Brasil, e inscrito en ALADI en el marco del ACE 14 (Argentina y Brasil). Paraguay y Uruguay quedaron fuera.</p>	<p>Firmado (bipartito).</p>

ESTADO DE SITUACION	PROBLEMAS DETECTADOS	PERSPECTIVAS
<b>1.6 Plástico</b>		
<p>Se avanzó hasta una base de acuerdo entre los cuatro países. Se han planteado algunas diferencias entre Uruguay y Brasil por la inclusión, por parte de este último, de las telas vinílicas. Se procurarán avances en la reunión prevista para agosto de 1993.</p>		<p>Es probable que se firme un acuerdo cuatripartito.</p>
<b>1.7 Automotriz</b>		
<p>Ya existe, desde hace 5 años, un acuerdo bipartito entre Argentina y Brasil, que ha contribuido a una racionalización de inversiones entre las empresas transnacionales. Uruguay ha negociado una ampliación del PEC con Brasil por la cual podrá exportar 2000 vehículos en 1993 y hasta 7500 en 1994. Se anunció este acuerdo bilateral como base de uno sectorial en el MERCOSUR. El acuerdo Brasil-Uruguay establece el "origen MERCOSUR" lo que permite a los autos exportados por Uruguay integrar partes y piezas de Argentina y Paraguay.</p>	<p>La norma de origen ha sido motivo de polémica. Brasil planteó 70% nacional, Argentina 60% y Uruguay 50%. En el marco del PEC inicialmente Brasil exigía 70% de VA nacional. En mayo de 1992 admitió el 50% de VA nacional. A fines de 1992 regresó a la exigencia de 70%.</p>	<p>Podría subsistir el bilateral para Argentina y Brasil y la ampliación PEC para Brasil-Uruguay. No parece muy próximo un acuerdo sectorial entre cuatro.</p>
<b>1.8 Productos veterinarios</b>		
<p>Hay acuerdo entre los empresarios de los cuatro países sobre normas de registro, normas de origen, AEC</p>		<p>Muy probable que se firme un acuerdo cuatripartito.</p>

ESTADO DE SITUACION	PROBLEMAS DETECTADOS	PERSPECTIVAS
bajo, eliminación de preferencias no arancelarias, etc.		
II Agropecuarios		
II 1 Arroz		
Acuerdo aprobado por las partes que elimina toda restricción arancelaria y procura adelantar la eliminación de no arancelarias. (Aprobado por GMC desde diciembre de 1992).		Aprobado
II 2 Lácteos		
El GT B, en reunión del 28/VI/93 propuso un proyecto de acuerdo. Para la calificación de origen, los productos deben ser elaborados con leche fresca producida en el territorio de alguno de los signatarios. Se aprobó, asimismo, recomendar tres niveles de AEC: 5%; 15%; y 35%. Esto último hasta 1995, y descendiendo después, de forma gradual, hasta el 20% en el año 2001		Acuerdo muy probable.

-----

9

10

11

12

## **Anexo 7**

### **El Grupo Mercado Común y los Subgrupos**

## El GMC y los subgrupos

En su forma operativa el Grupo Mercado Común realiza sus negociaciones a través de once subgrupos de trabajo que desglosan su actividad en una gran variedad de temas. En la decisión N° 1 del año 1992, de Consejo de Mercado Común (CMC) se fijó el "cronograma de medidas tendientes a la consecución de los objetivos y metas previstos en el Tratado de Asunción". Los subgrupos de trabajo y las comisiones que se han conformado en los mismos tienen, por lo tanto, fechas precisas para realizar ciertas tareas y/o llegar a acuerdos que, posteriormente, deberán ser elevados al Grupo Mercado Común.

El avance en los distintos subgrupos ha sido distinto. En algunos casos, por ejemplo, en el Subgrupo 4 que se refiere a la política fiscal y monetaria, la propia agenda de trabajo, que contiene la negociación sobre regímenes cambiarios, no permite avizorar grandes avances. En efecto, la disparidad de criterios cambiarios entre países del MERCOSUR, hacen difícil avanzar a las negociaciones. Puede sugerirse que decisiones fundamentales sobre política cambiaria sólo pueden adoptarse a niveles jerárquicos máximos (presidente, ministros) y, en tanto éstas no se adopten, las disparidades y las distorsiones que éstas conllevan no contribuyen al avance de las negociaciones en niveles jerárquicos inferiores.

Este fenómeno puede observarse, también, aunque con signo parcialmente positivo en el Subgrupo 10 referido a la coordinación de políticas macroeconómicas. En este Subgrupo radica la negociación sobre el Arancel Externo Común (AEC) y, a comienzos de diciembre de 1992 las deliberaciones estaban trabadas. Se consideraba entonces que las reformas arancelarias, adoptadas unilateralmente, durante 1992, por varios países del MERCOSUR, hacían más distante aún un acuerdo sobre el AEC. No obstante, a fines de diciembre de 1992 la reunión de los cuatro presidentes acordó ciertos aspectos básicos con respecto al AEC y, en los hechos, destrabó la negociación. Este caso parece reafirmar lo que parece ser un fenómeno frecuente en el período de transición las dificultades para negociar a nivel de subgrupos y la voluntad política como recurso de última instancia para que el proceso continúe.

Otra realidad se presenta, por ejemplo, en el Subgrupo 7, referido a la política industrial y tecnológica. Uno de los aspectos más marcados en este subgrupo es la negociación, protagonizada por representantes del sector empresarial privado, de acuerdos sectoriales. El avance ha sido lento al respecto, con diferencias muy marcadas en algunos sectores y con acuerdos bipartitos (y no cuatripartitos) en otros. Se trata, sin duda, de negociaciones difíciles donde los aspectos comerciales tienen una gravitación relevante y donde la complementación, la especialización, los emprendimientos industriales en conjunto y las definiciones básicas en materia científica y tecnológica no toman todavía, vuelo fuerte.

Un balance preliminar permitiría sugerir que los subgrupos de trabajo -si bien presentan diferencias entre sí- no han actuado con el dinamismo y la celeridad que hubiera podido esperarse al comienzo del proceso. No obstante, sería un error considerarlos vaciados de contenido pues, en campos de verdadera trascendencia, han ido aproximando a las partes en un proceso hasta ahora inédito en la subregión.

Los Subgrupos de trabajo del Grupo Mercado Común

**Subgrupo 1**  
Asuntos comerciales

- 1 Reglamento sobre dumping y subsidios de países no miembros del MERCOSUR.
- 2 Política común de salvaguardias.
- 3 Regímenes aduaneros especiales.
- 4 Promoción y estímulo a las exportaciones.

**Subgrupo 2**  
Asuntos aduaneros

- 1 Elaboración de un glosario MERCOSUR.
- 2 Armonización de la legislación.
- 3 Control informatizado.
- 4 Coordinación de clasificación de mercaderías.
- 5 Calificación en frontera.
- 6 Valoración aduanera.
- 7 Capacitación aduanera.
- 8 Control migratorio.
- 9 Control fitozoo-sanitario
- 10 Pasos fronterizos.

**Subgrupo 3**  
Normas técnicas

- 1 Información entre los países
- 2 Normalización
- 3 Valores y tolerancias en productos industrializados premedidos. Contenido de productos envasados.
- 5 Ingredientes y aditivos alimentarios.
- 6 Registro alimentario.
- 7 Patrones de identidad y calidad.
- 8 Contaminantes.
- 9 Rotulado de alimentos especiales o de uso medicinal.
- 10 Patrones microbiológicos y microscópicos.
- 11 Envases y materiales
- 12 Productos para la salud.
- 13 Industria automotriz
- 14 Metodología legal.
- 15 Telecomunicaciones
- 16 Calidad industrial
- 17 Metodología científica e industrial.
- 18 Juguetes.

**Subgrupo 4**  
**P. Fiscal y**  
**Monetario**

- 1 Régimen cambiario.
- 2 Mercado de capitales.
- 3 Sistema financiero.
- 4 Seguros.
- 5 Promoción y protección recíproca de inversiones.
- 6 Administración y calidad de la información.

**Subgrupo 7**  
**P. Industrial**  
**y Tecnológico**

- 1 Armonización de promoción y reconversión industrial regional y sectorial.
- 2 P. tecnológica común.
- 3 Armonización de legislación sobre medio ambiente.
- 4 Armonización de políticas de calidad y productividad.
- 5 Política para micro, pequeña y mediana empresa.
- 6 Diagnóstico de competitividad industrial a nivel del MERCOSUR.

**Subgrupo 5**  
**Transporte**  
**Terrestre**

- 1 De carga por carretera.
- 2 De pasajeros por carretera.
- 3 Ferroviario
- 4 Régimen laboral y requisitos para conducción.
- 5 Multimodal.

**Subgrupo 8**  
**Política**  
**Agrícola**

- 1 Armonización reestructuración y reinversión agropecuaria y agroindustrial.
- 2 Armonización de P. tecnológica para agropecuaria y agroindustrias.
- 3 Armonización de política agrícola
- Diagnóstico de competitividad sectorial a nivel del MERCOSUR.
- 5 Barreras a la circulación de productos agropecuarios
- 6 Pequeños y medianos productores en integración.
- 7 Recursos naturales y protección ambiental.
- 8 Registro de agroquímicos.

**Subgrupo 6**  
**Transporte**  
**Marítimo**

- 1 Acuerdo multilateral.
  - 2 Registro común de embarcaciones.
  - 3 Multimodal.
  - 4 Régimen laboral.
- Normas sobre la seguridad de la navegación.

**Subgrupo 9**  
**Política**  
**Energética**

- 1 Legislación espec. institucionales y organizacionales de los mercados energéticos.
  - 2 Desarrollo tecnológico.
  - 3 Precios de energéticos.
  - 4 Aspectos fiscales.
  - 5 Frecuencia eléctrica y especificación de combustibles
- 
- 6 Legislación y marco ambiental.
  - 7 Racionalización, calidad y productividad.
  - 8 Política energética en el MERCOSUR.

**Subgrupo 10**  
Coordinación de  
políticas macro.

- 1 Arancel externo común.
- 2 Comparación de sistemas tributarios.
- 3 Seguimiento y armonización de la política macro.
- 4 Defensa de la competencia.
- 5 Defensa del consumidor.
- 6 Servicios
- 7 Monopolios estatales.
- 8 Banco de datos y documentación económica.

**Subgrupo 11**  
Relaciones laborales, empleo  
y seguridad social.

- 1 Relaciones individuales de trabajo.
- 2 Relaciones colectivas de trabajo.
- 3 Empleo
- 4 Formación profesional.
- 5 Salud y seguridad en el trabajo.
- 6 Seguridad social.
- 7 Costos laborales en transporte terrestre y marítimo.
- 8 Convenios con OIT
- 9 Carta de derechos fundamentales.

SUB GRUPO DE TRABAJO N° 1 - ASUNTOS COMERCIALES

ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES

FECHA: 2 DE AGOSTO DE 1993

1. REUNIONES REALIZADAS DURANTE 1993

1. Del 1 al 5 de marzo en Montevideo
2. El 22 y 23 de marzo en Río de Janeiro
3. Del 17 al 21 de mayo en Montevideo
4. Del 9 al 10 de junio en Montevideo
5. Del 19 al 21 de julio en Río de Janeiro

2. COMISIONES FORMADAS

El Grupo Mercado Común (GMC) mediante la Resolución 22/93 creó dentro del SGT 1 una Comisión Ad-Hoc para estudiar la Renegociación de los Acuerdos de la ALADI durante 1994.

Comisión de Nomenclatura

Comisión para el estudio de las restricciones no arancelarias en el sector automotriz

3. TEMAS EN TRATAMIENTO

A. **Política común de salvaguardia.** Luego de una propuesta presentada por Paraguay y otra presentada por Brasil, este último quedó encargado de elaborar y presentar un nuevo trabajo.

B. **Regímenes aduaneros especiales.** Hay elaborado un cuadro comparativo.

C. **Sistemas de estímulo a las exportaciones.** En la reunión realizada en el mes de mayo en Montevideo, Brasil presentó un cuadro comparativo y solicitó a los países que amplíen la información para que este pueda ser completo. Por su parte Uruguay quedó encargado de realizar un relevamiento de la reglamentación de la CEE sobre el sector manufacturero.

En la reunión del mes de junio en Montevideo, se tomó conocimiento de un proyecto de acuerdo sobre incentivos a la exportación en tratamiento del Comité de Representantes de la ALADI. Se acordó que cada delegación informe a las autoridades nacionales sobre el grado de desarrollo de la discusión del tema en el SGT 1, de manera que las Representaciones de los países del MERCOSUR tengan una posición similar en la ALADI.

D. **Nomenclatura.** Se encuentra elaborado un Anteproyecto que comprende los capítulos 01 al 84 y 86 al 97. Quedan pendientes aún el capítulo 85 y la revisión de los casos pendientes.

La Comisión de Nomenclatura tiene previsto en las próximas reuniones analizar el capítulo 85 y los casos que aún quedan pendientes y abordar la versión idiomática definitiva. El objetivo es tener finalizado los trabajos al 30 de setiembre para cumplir con el cronograma fijado y permitir al SGT 10, que analiza el Arancel Externo Común, poder realizar su trabajo.

E. **Restricciones no arancelarias.** Los cuatro países presentaron sus listas de restricciones clasificadas de acuerdo con la metodología aprobada. En esta sentido las restricciones se clasifican en:

- a) las que pueden permanecer
- b) las que deben ser armonizadas
- c) las que deben ser eliminadas

Para estas últimas se resolvió conformar un cronograma para su eliminación.

En la reunión de marzo en Río de Janeiro, la Delegación de Brasil presentó un cuadro comparativo de los cuatro países y el SGT 1 realizó una clasificación de las restricciones no arancelarias que deben tratarse en otros SGT y las que tratará el SGT 1. Entre estas últimas las dividió en las que pueden ser eliminadas y las que serán mantenidas y por lo tanto armonizadas.

Para las restricciones no arancelarias del sector automotriz, se resolvió formar una comisión específica y se preparará una recomendación para que el GMC la considere.

Para las restricciones no arancelarias que exigen tratamiento en otros subgrupos, se solicitó al GMC que los instruya para que trabajen en su armonización o eliminación.

En la reunión de Asunción del GMC se resolvió que los Coordinadores de los SGT 1, 3, 7, y 8 se reúnan los días 30 y 31 de agosto en la ciudad de San Pablo, para esclarecer las competencias, sobre el tratamiento de las restricciones no arancelarias, que tiene cada uno.

Para la reunión del mes de setiembre, se confeccionará un informe sobre la situación actual de las restricciones no arancelarias a ser armonizadas o eliminadas por este SGT, para su presentación en la XI Reunión del GMC.

F. **Intercambio de información referida a Zonas Francas.** Se realizó un intercambio de legislaciones, que la delegación de Argentina utilizó para confeccionar un cuadro comparativo.

Asimismo, se acordó dar prioridad al estudio del régimen de origen y circulación de productos provenientes de las ZF.

En la reunión de mayo, en Montevideo, las delegaciones también se comprometieron a analizar los siguientes temas:

- a) actividades que podrían desarrollarse en las ZF
- b) tratamiento que recibirán los productos provenientes de las ZF
- c) localización geográfica
- d) objetivos que cumplirán las ZF
- e) autorización de operaciones al por menor
- f) identificación de criterios y condiciones de aprobación de proyectos

G. Intercambio de estadísticas de comercio exterior. El SGT ha identificado problemas para intercambiar información armonizada. "Actualmente no es posible recorrer una fuente única autorizada y confiable que sirva de referencia para las mediciones de comercio intra y extra MERCOSUR, debido a las discrepancias que existen en la producción de información sobre el comercio exterior por parte de los órganos responsables de cada país. Aunque se haya cumplido el cronograma, que recomienda un intercambio de información, eso significa que solamente se estableció una rutina de traspaso de datos no consensuados. Los verdaderos avances solamente podrán registrarse en la medida en que efectivamente se cumpla el proceso de armonización y utilización de conceptos, definiciones y criterios comunes entre los cuatro países".

De todas maneras el cronograma de intercambio de información se mantiene de acuerdo con lo establecido en setiembre de 1992, con la característica acordada que se debe informar sobre el comercio en el MERCOSUR y con resto del mundo:

	Exportación	Importación
Brasil	abril 93	agosto 93
Argentina	abril 93	abril 93
Paraguay	abril 93	abril 93
Uruguay	abril 93	abril 93

En Uruguay, la oficina encargada de recibir la información es el: BROU, División Contralor del Comercio Internacional, Grupo Traslación, Sr. Francisco Illarze, Casa Central.

Cada país realizará un informe detallado de la metodología utilizada en la elaboración de estadísticas de comercio exterior para ser discutida.

En la reunión del mes de julio, la comisión analizó las operaciones consideradas en la balanza comercial de cada uno de los países miembros, que reveló algunas divergencias. Ellas serán analizadas en la próxima reunión del SGT, cuando los países deberán pronunciarse al respecto de posibles cambios de criterios, con el objetivo de avanzar en la armonización de conceptos y definiciones.

Asimismo, la Comisión de Estadística acordó adaptar el "Manual de suministro uniforme de los datos de comercio exterior de los países miembros" de la ALADI para la uniformización de los datos.

Con respecto a las exportaciones e importaciones de energía eléctrica, se recomendó a los países, que en consonancia con las orientaciones del FMI, ALADI y la ONU, sean computadas en la balanza comercial.

Se informó en la reunión de julio en Río de Janeiro, que los cuatro países realizaron el intercambio de información estadística en consonancia con el cronograma establecido para el MERCOSUR. Se resolvió, asimismo, incluir en el intercambio de información, un archivo conteniendo un Directorio de Empresas Exportadoras e Importadoras con el objetivo de crear un banco de datos de oportunidades comerciales.

También se aprobó la creación de una publicación única con datos estadísticos de comercio exterior de los estados partes. En la próxima reunión, cada país presentará una propuesta de publicación, serán definidas las fuentes de financiamiento y el organismo ejecutor.

**H. Reglas de origen.** El tema fue incluido en el cronograma de este SGT por el GMC en su reunión de Asunción. El objetivo propuesto es disponer de un Régimen de Origen - MERCOSUR. Se analizará la conveniencia de solicitar a la CEE la cooperación técnica necesaria. Brasil informó que se encuentra trabajando en este tema y que elaborará un informe para ser presentado al SGT.

**I. Acuerdos con terceros países.** En la reunión de mayo en Montevideo se completó un inventario de acuerdos de los cuatro países y se resolvió analizar si los mismos tienen implicancias en los flujos de comercio de los estados partes.

En la reunión del mes de julio en Río de Janeiro se concluyó, que los Acuerdos Bilaterales de los estados partes con terceros países no miembros de la ALADI no generan efectos negativos para los flujos comerciales de los países del MERCOSUR.

**J. Procedimientos de consulta previa en caso de investigaciones de dumping por importaciones provenientes de algún país del MERCOSUR.**

En la reunión de mayo, realizada en Montevideo, Argentina presentó un documento sobre un "Procedimiento de Intercambio de Informativo para el caso de Investigaciones de Dumping por Importaciones provenientes de algunos de los países del MERCOSUR". El mismo quedó a estudio de las delegaciones.

En la reunión de julio en Río de Janeiro se aprobó el documento respectivo y la recomendación al GMC para su aprobación.

**K. Acuerdos sectoriales.** Cada delegación tiene a su estudio los acuerdos textil y petroquímico para analizar los temas de competencia del SGT I.

En la reunión de julio en Río de Janeiro se resolvió, en lo referente al acuerdo textil, que las delegaciones realizaran un relevamiento del estado actual del proyecto en sus países, con la finalidad de ser evaluado en una próxima reunión.

L. **Criterios comunes para la negociación de acuerdos en la ALADI.** De acuerdo con lo establecido en la Resolución 22/93 del GMC, que crea una Comisión Ad Hoc para la definición de criterios comunes para la renegociación de los Acuerdo de ALADI en 1994, se resolvió realizar una primera reunión entre los días 23 a 25 de agosto en Montevideo. La delegación de Argentina presentará en la oportunidad un informe preliminar.

#### 4. ACUERDOS LOGRADOS

##### A. Proyecto de reglamento sobre prácticas desleales de comercio

En la reunión del 22 y 23 de marzo en Río de Janeiro, se logró un acuerdo sobre el reglamento y se lo elevó al Grupo Mercado Común para su aprobación. Solamente quedaron por resolver diferencias en el Artículo 4, párrafo 5 y el Artículo 5, párrafo 11. En el primer caso, están referidas a los porcentajes que caracterizan el concepto de "cantidad significativa" para el caso en que se encontraran involucrados productos agrícolas; y en el segundo caso, al carácter facultativo o no de la aplicación de derechos compensatorios en caso de amenaza de perjuicio causada por importaciones de productos agrícolas, conforme a los términos del Artículo 4, párrafo 4º.

El GMC resolvió en la reunión de Asunción proponer al Consejo Mercado Común su aprobación, quien resolvió positivamente (Decisión 7/93), y encomendó al SGT I la redacción definitiva de los textos en español y portugués. En la reunión de julio en Río de Janeiro el SGT aprobó las versiones definitivas del Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio.

Asimismo el SGT recomendó al GMC que instruya al Grupo de Asuntos Institucionales sobre la conveniencia de coordinar con este SGT el establecimiento del órgano de aplicación del Reglamento.

##### B. Procedimiento de Intercambio de Informática para el caso de Dumping.

En la reunión de julio en Río de Janeiro se aprobó el documento respectivo y la recomendación al GMC para su aprobación.

##### C. Acuerdos con terceros países.

En la reunión de julio en Río de Janeiro, se elevó al GMC una recomendación en la que se concluye que los acuerdos bilaterales con terceros países no miembros de la ALADI no causan efectos distorsionantes en el flujo comercial de los países del MERCOSUR.

#### 4.1. RESOLUCIONES DEL CONSEJO MERCADO COMUN (CMC)

Por la Decisión N° 3/92 el Consejo aprobó el procedimiento de Quejas y Consultas sobre prácticas desleales de comercio aplicables durante el período de transición.

En la reunión de Asunción, en julio, el Consejo Mercado Común, mediante la Decisión N° 7/93 aprobó el **Reglamento relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping o de subsidios provenientes de países no miembros del Mercado Común del Sur** y encomendó al SGT 1 que confeccionara la redacción definitiva y oficial en español y portugués del mismo. Está prevista su puesta en vigencia para el 1 de enero de 1995.

#### 4.2. RESOLUCION DEL GRUPO MERCADO COMUN (GMC)

Por la Resolución N° 7/91 el GMC decidió que la administración de los mecanismos de Draw Back y Admisión Temporal se realice en forma armonizada y de acuerdo con las directrices dadas por el SGT 1. La misma resolución promueve la creación y habilitación de un Mecanismo de Consulta Permanente.

La Resolución N° 10/92 estableció que el SGT 1 deberá elaborar la nomenclatura armonizada del MERCOSUR y finalizar su tarea antes del 31 de noviembre de 1993.

En la Resolución N° 38/92 se estableció un cronograma sobre intercambio de información estadística por períodos trimestrales a contar desde marzo de 1993.

El GMC en su Resolución N° 22/93 creó una Comisión Ad-Hoc en el SGT 1, con el cometido de definir criterios comunes para la renegociación de los acuerdos de los Estados Partes con otros miembros de ALADI, para su vigencia a partir del 1 de enero de 1995. Esta Comisión tiene tiempo hasta el 30 de setiembre para elaborar su informe.

#### 5. PRINCIPALES TEMAS PENDIENTES

- 5.1 **Política común de salvaguardias.** Se encuentran en la etapa de discusión y compatibilización de las propuestas. Queda por realizar la evaluación y examen del proyecto de cada país, la elaboración del proyecto final del reglamento, su discusión y remisión al GMC.
- 5.2 **Regímenes aduaneros especiales.** Queda pendiente la identificación de asimetrías producidas por la legislación. Luego de este trabajo está prevista la elaboración de una propuesta de criterios básicos y parámetros que orienten la política de regímenes aduaneros especiales, la conformación del documento final y su remisión al GMC.
- 5.3 **Sistema e instrumentos de promoción y estímulo a las exportaciones.** El SGT está elaborando un cuadro comparativo de las legislaciones nacionales para identificar las asimetrías. Luego de esta tarea, se elaborarán los criterios básicos que orienten la política de incentivos a las exportaciones y se confeccionará el documento final para su remisión al GMC.

- 5.4 **Nomenclatura común.** Se está culminando la elaboración de una propuesta común que será elevada al GMC a fines de setiembre. Con posterioridad se remitirá al SGT 10 para la determinación del Arancel Externo Común. Durante 1994 se realizará el seguimiento y la adecuación del proyecto de Nomenclatura Común.
- 5.5 **Normas administrativas de las importaciones y exportaciones.** Aún no se identifican acciones en este tema. Se ha establecido que los países deberán intercambiarse y comparar las distintas reglamentaciones para identificar asimetrías. Luego de ello, se prevé elaborar normas administrativas comunes y remitirlas al GMC.
- 5.6 **Incidencia de las restricciones no arancelarias en el comercio regional con vistas a su eliminación.** El SGT se encuentra en la etapa de clasificación de las RNA. Con posterioridad se elaborará un cronograma para su eliminación gradual.
- 5.7 **Zonas francas y de procesamiento de exportación - Areas aduaneras especiales.** Una vez culminado el tratamiento de las asimetrías, se realizará el análisis de los tratamientos a ser concedidos a productos originarios de la región. Finalmente se elaborará un procedimiento común y se remitirá al GMC.
- 5.8 **Acuerdos sobre intercambio de información estadística de comercio exterior.** En este tema el STG se encontrará realizando su revisión metodológica y compatibilizando los conceptos utilizados en la elaboración de estadísticas de comercio exterior. Con posterioridad se analizará la posibilidad de interconexión de bases de datos.
- 5.9 **Reglas de origen.** El tema recién comienza a tratarse en el SGT. El primer paso será la identificación de criterios en los procesos de integración económica y en el seno de las negociaciones del GATT, para elaborar, con posterioridad, criterios básicos comunes sobre reglas de origen en el MERCOSUR.

## 6. FECHA Y AGENDA DE LA PROXIMA REUNION

El SGT 1 se volverá a reunir el 15 y 16 de setiembre en Montevideo. Para esta reunión se fijó la siguiente Agenda:

1. Criterios comunes para la negociación con los países de la ALADI
2. Zonas Francas
3. Estímulos a las exportaciones
4. Normas administrativas para exportación e importación
5. Restricciones no arancelarias

SUB GRUPO DE TRABAJO N° 4

POLITICAS FISCAL Y MONETARIA RELACIONADAS CON EL COMERCIO

ESTADO ACUTUAL DE LAS NEGOCIACIONES

FECHA: 28 DE AGOSTO DE 1993

1. REUNIONES REALIZADAS DURANTE 1993

1. Del 22 al 24 de marzo en Montevideo

2. Del 14 al 16 de junio en Montevideo

2. COMISIONES FORMADAS

Seguros (Resolución 7/91 del GMC)

Valores (Resolución 8/91 del GMC)

Inversiones (Resolución 20/91 del GMC)

3. TEMAS EN TRATAMIENTO

A. **Régimen de depósitos en moneda extranjera y operaciones de pase.** El SGT ha entendido que las asimetrías existentes no son relevantes, no siendo necesario, por el momento, la elaboración de documentos o propuestas concretas.

B. **Movimiento de capitales.** Pese a que el SGT ha identificado restricciones relevantes al movimiento de capitales, constató la existencia de un proceso de flexibilización progresiva en las normas de los países.

C. **Seguimiento y armonización de los regímenes cambiarios.** Las delegaciones han intercambiado las reglamentaciones cambiarias y remitirán informes en forma periódica a la delegación argentina para que realice una consolidación en un cuadro comparativo.

Se presentarán en la próxima reunión informaciones acerca de los tipos de cambio de los países y las posibles metodologías para calcular el tipo de cambio real.

D. **Armonización de las normas que rigen los mercados de capitales.** El SGT estableció los requisitos mínimos comunes de competencia y control sobre emisores de valores, inversionistas institucionales, bolsas e intermediarios, auditores externos independientes, sistemas de compensación, liquidación y custodia. Se procedió a una redacción primaria de dicha propuesta y fue puesta a consideración de las autoridades de cada país.

**E. Análisis de la actividad aseguradora.** Previo a la adopción de una estrategia común para la armonización en esta actividad, el SGT resolvió clarificar algunas situaciones planteadas por el monopolio de reaseguros en Brasil, el monopolio de seguros en Uruguay y el cierre del mercado asegurador en Argentina. La comisión no obstante analizó otros tópicos técnicos tales como la naturaleza jurídica de las empresas de seguros, la calificación de empresas del MERCOSUR y el concepto de acceso al mercado, aunque aún no se ha avanzado sustancialmente.

Asimismo, las delegaciones concuerdan en presentar una definición en la próxima reunión sobre "seguros de vida", de manera de comenzar la armonización de aquellos puntos que no representan mayores obstáculos.

Por otra parte la delegación Argentina presentó el tema de la "Medicina prepaga y/o seguros de salud", acordándose el intercambio de información para comenzar su tratamiento.

La comisión de seguros solicitó al SGT convocar a reuniones conjuntas con los SGT de transporte terrestre y marítimo para tratar los temas referidos a seguros.

En este sentido, se recomendó al GMC que los temas que se traten en los demás SGT relacionados con seguros sean remitidos a esta comisión.

**F. Análisis comparativo de los sistemas financieros.** Se actualizó el cuadro de asimetrías realizado. También se resolvió que a través de cada sección nacional se canalizaran las propuestas del sector privado.

Se consideró que debe procurarse la eliminación de las restricciones legales y reglamentarias que puedan obstaculizar el acceso al mercado financiero de nuevas entidades, para lo cual se entendió que debe existir una definición al respecto de las autoridades.

Se convino en la necesidad de adoptar las recomendaciones del Comité de Basilea para capitales mínimos.

También se acordó un fluido intercambio de informaciones sobre capitales mínimos, normas contables, auditoría externa y supervisión de entidades financieras.

En la próxima reunión se analizarán las estructuras de los sistemas financieros (público y privado) y los criterios de supervisión. También se continuará con la actualización de las informaciones sobre las asimetrías existentes.

**G. Promoción y protección recíproca de inversiones.** La comisión continuó con el análisis del Acuerdo Intrarregional sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones. Existen aún tres puntos importantes sin consenso:

- a) restricciones a la libre admisión de inversiones contenidas en las disposiciones constitucionales de Brasil.
- b) restricciones para otorgar el tratamiento nacional a las inversiones admitidas en la disposiciones constitucionales de Brasil.
- c) aceptación, por parte de Uruguay, del arbitraje internacional directo entre un inversor y el Estado receptor.

**H. Empresas conjuntas de los Estados Partes.** Se postergó el Estudio del Proyecto de Tratado de Empresas Multinacionales en el ámbito del MERCOSUR. Se resolvió en este sentido, al informar Brasil y Argentina que estando en vigor el Estatuto de Empresas Binacionales Brasileño-Argentino, éste no presenta hasta el momento resultados económicos concretos, por lo que no existirían razones de orden económico que justifiquen la discusión sobre el estatuto multilateral.

**I. Análisis de los sistemas de cobros de servicios por operaciones realizadas en el marco del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI.** Se encuentra en etapa de análisis varios aspectos de cobros por servicios aplicados por algunos de los países miembros en operaciones cursadas a través del CCR.

#### 4. ACUERDOS LOGRADOS

##### 4.1 RESOLUCIONES DEL GRUPO MERCADO COMUN (GMC)

- |               |                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nº 8 de 1991  | Tomar conocimiento de las negociaciones realizadas entre la Comisión Nacional de Valores de la Argentina y la Comisión de Valores del Brasil.                                                                                                              |
| Nº 7 de 1992  | Crear una Comisión relacionadas con el comercio, que tratará el tema "Seguros".                                                                                                                                                                            |
| Nº 20 de 1992 | Crear una Comisión para realizar estudios sobre promoción y protección recíproca de inversiones.                                                                                                                                                           |
| Nº 37 de 1992 | Aprobar las Condiciones Generales para el Seguro de Responsabilidad Civil de propietarios y/o conductores de vehículos terrestres.                                                                                                                         |
| Nº 43 de 1992 | Eliminar los límites para la obtención de divisas y cheques viajeros relacionados con los servicios de turismo y de viajes.                                                                                                                                |
| Nº 52 de 1992 | Los documentos a plazos originados en operaciones comerciales realizadas entre residentes de los Estados Partes podrán ser descontados por las Instituciones de cualquier Estado Parte autorizadas a operar en el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos. |

## 5. PRINCIPALES TEMAS PENDIENTES

- 5.1 **Operaciones en moneda extranjera.** El SGT no ha identificado asimetrías de importancia por lo que no considera necesaria la elaboración de propuestas concretas.
- 5.2 **Registro de financiamiento de importaciones.** No comenzó a desarrollarse esta tarea.
- 5.3 **Movimiento de capitales/inversiones.** Comenzaron el análisis para la elaboración de una propuesta final, y su remisión al GMC.
- 5.4 **Ingreso y negociación de divisas.** Aún no comenzó su tratamiento.
- 5.5 **Liberación del mercado cambiario.** Aún no comenzó su tratamiento.
- 5.6 **Seguimiento de la evolución de los sistemas cambiarios.** Se elaboraron los términos de referencia para el estudio de operaciones en monedas regionales, y para la realización de estudios sobre metodología de coordinación de paridades cambiarias. Resta que cada país elabore los documentos con sus propuestas, su análisis, y la construcción de una propuesta final para su remisión al GMC.
- 5.7 **Mercado de capitales.** Se encuentra en etapa de análisis las propuestas sobre unificación de criterios y eliminación de restricciones. Resta la elaboración del documento final para su remisión al GMC.
- 5.8 **Sistema financiero.** Se encuentran en análisis diferentes propuestas presentadas y resta la elaboración del documento final para remitir al GMC.
- 5.9 **Seguros.** Se están analizando las diferentes propuestas presentadas. Resta por elaborar una propuesta final para elevar al GMC.
- 5.10 **Promoción y protección recíproca de inversiones.** El proyecto de acuerdo de promoción y protección recíproca de inversiones intrazonal está cumplido en la esfera técnica, dependiendo la propuesta final de definiciones políticas. Con respecto al proyecto de acuerdo extrazona depende de la conclusión del primero.

## 6. FECHA Y AGENDA DE LA PROXIMA REUNION

### 6.1 Agenda de la próxima Reunión:

1. Examen de las instrucciones derivadas de Directrices Presidenciales, del Consejo, del Grupo Mercado Común y de las Reuniones de Ministros.

2. Tareas vinculadas con el Sub-Grupo y con el "Cronograma de Medidas".
3. Seguimiento y armonización de los regímenes cambiarios.
4. Análisis de los sistemas de cobros de servicios por operaciones realizadas en el marco del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI.
5. Armonización de las normas que rigen los mercados de capitales.
6. Análisis de la actividad aseguradora.
7. Análisis comparativo del sistema financiero.
8. Otros Asuntos.
9. Agendas de las próximas Reuniones.
10. Sedes y fechas de las próximas Reuniones.

6.2 Fecha de la próxima reunión.

La X Reunión del Sub-Grupo N° 4 será realizada en la Sede de la Secretaría Administrativa, en Montevideo, del 20 al 22 de setiembre.

La XI Reunión se prevé realizarla del 8 al 10 de diciembre en el mismo lugar.

SUB GRUPO DE TRABAJO N° 5 - TRANSPORTE TERRESTRE

ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES

FECHA: 23 DE AGOSTO DE 1993

1. REUNIONES REALIZADAS DURANTE 1993

1. El 25 y 26 de marzo en Florianópolis

2. COMISIONES FORMADAS

Transporte de Productos Peligrosos

3. TEMAS EN TRATAMIENTO

**A. Transporte de cargas por carretera.** Se encuentra en discusión una nueva versión del Reglamento Unico de las Empresas Habilitadas para el Transporte Internacional Terrestre de Cargas del MERCOSUR elaborado por la delegación uruguaya.

Con referencia a los avances para la desburocratización operacional y el aumento de la productividad se encuentra en discusión el reclamo de Brasil a la Argentina por la cobranza de la Tasa Nacional de Fiscalización; y los reclamos de Argentina por el no cumplimiento de los acuerdos alcanzados en materia de pesos y dimensiones de los equipos. También Argentina reclamó por la situación originada en el punto de frontera Uruguayana - Paso de los Libres por el mal funcionamiento del Sistema Operacional Aduanero de Brasil.

Con respecto a las asimetrías laborales se esperan los resultados de los trabajos de la Comisión 7 (Sectores Específicos) del SGT 11.

**B. Transporte de pasajeros por carretera.** Con respecto a la red básica de servicios regulares y de temporada para el transporte de pasajeros, las delegaciones tienen a consideración un segundo informe de los avances ocurridos en el tema elaborado por Argentina.

Por otra parte, la delegación uruguaya entregó un cuadro comparativo de las reglamentaciones sobre servicios regulares de pasajeros por carretera en el MERCOSUR. Para realizar un estudio comparativo se decidió enviar a la delegación argentina informaciones de las normas vigentes sobre: registro de transportadoras regulares internacionales; características técnicas vigentes para la habilitación de los vehículos y sus controles; normas psico-físicas para la formación y habilitación de los conductores profesionales; y las opiniones sobre el Golsario de Términos elaborado por Uruguay. También se acordó identificar los requisitos mínimos técnicos de seguridad y coordinar esta tarea con el SGT 3.

En referencia al **transporte para turismo** se intercambiarán las normas nacionales vigentes, para su uniformización, que establecen los requisitos mínimos de los vehículos automotores habilitados para este tipo de transporte.

En cuanto al **transporte de encomiendas y correspondencia**, la delegación paraguaya elaborará un cuadro comparativo con las normas existentes en Brasil, Uruguay y Paraguay. Argentina no cuenta con normas al respecto.

C. **Transporte ferroviario.** Uruguay y Paraguay informaron sobre la implementación del Documento TIF/DTA aprobado, y Brasil entregó copia de la norma que lo puso en funcionamiento. Las delegaciones acordaron coordinar con el SGT 2 para permitir una eficaz implementación del formulario TIF/DTA.

D. **Transporte de productos peligrosos.** Se encuentra en etapa de elaboración un Acuerdo sobre el Transporte Terrestre y Fluvial de Productos Peligrosos. El SGT recomendó a la Comisión que tiene en estudio el tema que considere al transporte terrestre en su aspecto carretero y ferroviario.

E. **Transporte Multimodal.** Se encuentra a consideración de las reuniones conjuntas de los SGT 5 y 6. (Ver informe aparte).

F. **Aplicación de la póliza única de seguro de responsabilidad civil del transportador carretero.** Las delegaciones acordaron coordinar los controles en sus respectivas fronteras para que sea exigida la presentación del certificado.

G. **Corredores de transporte.** Se incorporó el tema a la consideración del SGT para el intercambio de información sobre las condiciones de la infraestructura carretera y ferroviaria de los corredores de transporte consolidados en el ámbito del MERCOSUR.

H. **Identificación de las características técnicas de los vehículos.** La delegación argentina redactará un documento que compile los requisitos mínimos de los vehículos, principalmente en los aspectos de seguridad, existentes en cada uno de los estados partes.

#### 4. ACUERDOS LOGRADOS

##### 4.1 RESOLUCIONES DEL GRUPO MERCADO COMUN (GMC)

Nº 8/92      Aprobar el Reglamento Único de Tránsito y Seguridad Vial.

Nº 9/92      Poner en vigencia en los Estados Partes, a partir de 1.6.92, el formulario TIF/DTA.

## 5. PRINCIPALES TEMAS PENDIENTES -

- 5.1 **Transporte de cargas por carretera.** Hasta marzo de 1994 se podrán llevar a cabo negociaciones bilaterales para la eliminación total de cupos estáticos y dinámicos. Con respecto a la armonización de reglamentos sobre transporte de cargas peligrosas, el SGT está en la etapa de elaboración de un proyecto de reglamento.
- 5.2 **Transporte de pasajeros por carretera.** Está en la etapa del análisis de las regulaciones existentes, restando por elaborar las propuestas para el sector y su remisión al GMC.
- 5.3 **Transporte ferroviario.** Resta por elaborar propuestas sobre estímulos al transporte directo entre puntos terminales de carga, y la armonización de la reglamentación de cargas peligrosas.
- 5.4 **Régimen laboral en el transporte automotor y requisitos para la conducción de vehículos.** Está a la espera de lo actuado en la Comisión 7 (Sectores Específicos) del SGT 11.
- 5.5 **Transporte multimodal.** Se trabaja junto al SGT 6. Ver informe correspondiente.

## 6. FECHA DE LAS PROXIMAS REUNIONES

Se realizará en setiembre en Argentina.

COMISION DE TRANSPORTE MULTIMODAL  
REUNION CONJUNTA DE LOS SGT 5 Y 6  
ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES

1. REUNIONES REALIZADAS DURANTE 1993.

1. Del 2 al 5 de febrero de 1993, en Montevideo.
2. Del 23 al 26 de marzo de 1993, en Santa Catarina.
3. Del 3 al 5 de mayo de 1993, en Montevideo.

2. TEMAS EN TRATAMIENTO.

A. **Proyecto de Acuerdo de Transporte Multimodal.** La delegación brasilera entregó este proyecto en la IV Reunión del SGT N°6 de fecha 16 de julio de 1992.

Los Estados Parte están avocados a su estudio habiendo logrado consenso en la mayor parte de su contenido.

En el Capítulo "Disposiciones Complementarias", con respecto al Tratamiento Aduanero, se redactó el Art. 34, dónde establece que "los países intervinientes, por intermedio de los Organismos competentes dictarán las medidas necesarias con el objeto de facilitar el tránsito aduanero dentro del marco del Transporte Multimodal de Mercancías".

Al mismo tiempo Brasil presentó un documento sobre el tema, que será considerado en la próxima reunión de esta Comisión. Las aduanas uruguaya, argentina y paraguaya, deberán manifestarse sobre el referido documento, que de ser aprobado, será agregado al Proyecto de Acuerdo de Transporte Multimodal.

3. ACUERDOS LOGRADOS.

Con respecto al **proyecto de Acuerdo de Transporte Multimodal**, se logró consenso en el contenido:

**Capítulo I - Definiciones de:** Transporte Multimodal de Mercancías, Operador de Transporte Multimodal, Región, Extrarregión, Transportador, Consignatario, Expedidor o Consignador, Contrato de Transporte Multimodal, Documento o Conocimiento de Transporte Multimodal, Mercancía, Tomar bajo custodia, Ley Nacional Imperativa, Organismos Nacionales

Competentes, Estación de Transferencia, Terminal de Cargas, Entrega de la Mercancía, Unitarización, Consolidación de Mercaderías.

Cabe destacar que Uruguay, presentó un glosario de los términos mencionados que fue aprobado en la reunión de febrero en Montevideo.

- Capítulo II -        **Ambito de Aplicación.**
- Capítulo III -     **Contrato de Transporte Multimodal.**
- Capítulo IV -      **Responsabilidad del Operador del Transporte Multimodal (O.T.M.).**
  - \* Liberación de responsabilidad del O.T.M.
  - \* Limitación de las responsabilidades del O.T.M.
- Capítulo V -       **Responsabilidad del Expedidor.**
- Capítulo VI -      **De los Avisos, Reclamaciones, Acciones y Prescripciones.**
- Capítulo VII -     **Jurisdicción y Competencia.**

Recomiendan que los Ministros de Relaciones Exteriores de cada País Miembro sean informados sobre este tema, y que si lo consideran de su competencia, hagan saber su punto de vista al respecto.

- Capítulo VIII -    **De los Operadores de Transporte Multimodal.**
- Capítulo IX -      **Disposiciones Complementarias.**

#### 4. PRINCIPALES TEMAS PENDIENTES

- \* Al no existir legislación específica relativa a la **transmisión electrónica de datos** los Estados Parte decidieron instrumentar la legislación común al respecto para facilitar un efectivo intercambio de información.
- \* Presentarán para su estudio **Legislación y Convenios existentes en los Países Miembros** que abarquen aspectos atinentes a:
  - responsabilidad del transportista,
  - cláusulas nulas,
  - cláusulas de reservas,
  - período de responsabilidad,

- límite de responsabilidad,
  - responsabilidad y riesgo.
- \* Los Estados Parte, decidieron, en la reunión de febrero en Montevideo, confeccionar un documento aparte sobre **Transporte Multimodal de Pasajeros**.
- \* Con respecto a la **Formación y Capacitación**, TRAINMAR-URUGUAY, ofreció cursos de capacitación y apoyo en el marco del Transporte Multimodal.

#### 5. PROXIMAS REUNIONES.

Habiéndose suspendido la reunión de la Comisión prevista para los días 21 al 23 de junio de 1993 en Montevideo, las delegaciones aún no han propuesto fecha tentativa.

## SUB GRUPO DE TRABAJO N° 6 - TRANSPORTE MARITIMO

### ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES

FECHA: 26 DE AGOSTO DE 1993

#### 1. REUNIONES REALIZADAS DURANTE 1993

1. Del 23 al 24 de marzo de 1993 en Florianópolis
2. Del 16 al 17 de junio de 1993 en Buenos Aires

#### 2. COMISIONES FORMADAS

Acuerdo Multilateral de Transporte Marítimo  
Registro Común de Embarcaciones  
Transporte Multimodal (SGT 5 y 6)

#### 3. TEMAS EN TRATAMIENTO

Se encuentra en discusión la apertura de tráfico para buques de terceras banderas. La delegación argentina sostiene que es necesario abrir el tráfico por considerar que ello significará una reducción de los costos. Brasil, Uruguay y Paraguay no comparten esa posición, aunque están de acuerdo en la necesidad de reducir costos, consideran que el abrir el tráfico no es conveniente.

Se está analizando el tema del registro común de las embarcaciones a efectos de eliminar asimetrías y permitir que se conceda, mediante la reducción de costos a la flota nacional, condiciones de competitividad con las embarcaciones de terceras banderas.

##### 3.1 EN LAS COMISIONES

**A. Comisión de Acuerdo Multilateral de Transporte Marítimo:** Se discutió el tema de la apertura del tráfico marítimo del MERCOSUR a buques de terceras banderas y se llegó al consenso que este tema, por su carácter político, debe ser discutido en el ámbito del SGT 6.

**B. Análisis del Registro Común de Embarcaciones:** La delegación brasileña presentó un documento con los principales puntos, que a su entender, deben ser discutidos y aclarados para la instrumentación de un registro común para el Mercosur.

La delegación argentina presentó un proyecto de reglamento de registro especial argentino que se está negociando internamente en ese país, a efectos de presentar los conceptos, que a su entender, deben ser tenidos en cuenta en la propuesta del 2do. registro.

La delegación uruguaya presentó su Ley de Abanderamiento Nro. 16.387.

Hubo consenso respecto a que el 2do. registro debe adoptar un procedimiento que permita asegurar el reconocimiento de hipotecas y gravámenes existentes en los países de procedencia del registro.

Se acordó que para la próxima reunión las delegaciones presentarán las siguientes informaciones:

- a) relación de convenciones y reglamentos internacionales que deberán ser seguidos en el modelo de registro común.
- b) relación de sociedades clasificadoras reconocidas por cada país que están autorizadas a emitir certificados.

#### 4. CUMPLIMIENTO DEL CRONOGRAMA DE LAS LEÑAS

Respecto al Acuerdo Multilateral de Transporte por Agua, se está tratando el tema de los Análisis de los Acuerdos Bilaterales existentes y la elaboración y discusión de una propuesta multilateral.

Registro común de embarcaciones, se ha cumplido con la evaluación de los proyectos nacionales, la comparación de las legislaciones nacionales existentes y la evaluación interna, estando en curso la formulación del documento final.

#### 5. ACUERDOS LOGRADOS

##### 5.1 RESOLUCIONES DEL GRUPO MERCADO COMUN

- Nº 5/91 Eliminación del impuesto sobre fletes con destino al Fondo Nacional de la Marina Mercante de Argentina y Adicional al Flete de la Marina Mercante del Brasil, para las operaciones de comercio exterior.
- Nº 27/92 Tratar temas relativos al transporte fluvial y asuntos portuarios.
- Nº 51/92 Aprobar la creación de Comisiones en los SGT 2, 3 y 6. SGT 6 - Comisiones de: Acuerdo Multilateral de Transporte Marítimo, Registro Común de Buques, Transporte Multimodal.

#### 6. PRINCIPALES TEMAS PENDIENTES

- 6.1 **Acuerdo Multilateral de Transporte Marítimo:** Normalización de Estadísticas sobre tráfico marítimo regional y examen a nivel de país de la propuesta multilateral.

- 6.2 **Registro Común de Embarcaciones.** Está pendiente la actualización de la comparación de las legislaciones nacionales existentes y de la evaluación interna.
- 6.3 En lo que tiene que ver con el regimen laboral para el transporte marítimo y fluvial en base a trabajos del SGT 11, está pendiente.

#### 7. FECHA DE LAS PROXIMAS REUNIONES

El SGT 6 se volverá a reunir en la segunda quincena de setiembre en Río de Janeiro.

SUB GRUPO DE TRABAJO N° 7 - POLITICA INDUSTRIAL Y TECNOLOGICA

ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES

FECHA: 23 DE JULIO DE 1993

1. REUNIONES REALIZADAS DURANTE 1993

1. Del 15 al 17 de marzo en Montevideo
2. El 24 y 25 de junio en Asunción

2. COMISIONES FORMADAS

Formalizadas por la Resolución N° 5/93 del GMC:

Diagnóstico de Competitividad Sectorial  
Propiedad intelectual  
Tecnología  
Régimen de promoción y reconversión industrial  
Pequeñas y medianas empresas  
Calidad y productividad  
Medio Ambiente  
Sectorial y seguimiento de acuerdos sectoriales

3. TEMAS EN TRATAMIENTO

**Seguimiento y agilización de los Acuerdos Sectoriales.**

**Intercambio de la legislación referida a Restricciones No Arancelarias.** Se realizará esta acción antes de la próxima reunión del SGT en el mes de setiembre. Allí se elaborará un informe conteniendo las alternativas y plazos de eliminación y armonización de las restricciones no arancelarias, que se elevará al GMC en el mes de noviembre.

3.1 EN LAS COMISIONES

**A. Comisión de Diagnóstico de Competitividad Sectorial.** Se informa que se presentaron diagnósticos de competitividad sectorial por parte de los cuatro países.

En el caso de Uruguay se informa que este elaboró diagnósticos sobre: celulosa, papel y gráficos, cuero y calzados, textiles y confecciones, farmoquímica y farmacéutica, siderúrgico, cemento, madera y sus manufacturas, artefactos de uso doméstico, informática, telecomunicaciones, electrónica de consumo, máquinas, herramientas y automotriz.

Argentina informa que elaboró diagnósticos sobre petroquímica, electrónica de consumo, artefactos de uso doméstico, bienes de capital, textil, farmoquímica, automotriz, celulosa, papel y siderurgia.

Brasil informa que elaboró diagnósticos sobre celulosa, papel y gráficos, cueros y calzados, textiles y confecciones, farmoquímica y farmacéutica, siderúrgico, madera y sus manufacturas, automotriz y autopartes, artefactos de uso domésticos, informática, telecomunicaciones, electrónica de consumo, máquinas y herramientas.

Paraguay informa que elaboró un diagnóstico sobre el sector textil.

Luego de aprobar una metodología de trabajo, Argentina, Brasil y Uruguay, se repartieron los sectores para realizar una consolidación de la información disponible para los cuatro países. Argentina realizará la consolidación sobre siderurgia, máquinas y herramientas, automotriz, química y petroquímica y madera. Brasil realizará el trabajo sobre electrónica de consumo, informática, línea blanca, telecomunicaciones, cuero y calzado. Uruguay se encargará de los trabajos sobre textil y confecciones, cemento, papel y celulosa, farmoquímica.

**B. Comisión de Propiedad Intelectual.** Se encuentra abocada a la identificación de simetrías y asimetrías en materia de protección de marcas de los cuatro países. En la reunión de Asunción se elaboró un cuadro comparativo con la legislación vigente disponible de cada país, y las delegaciones se comprometieron a enviar al coordinador de Argentina, la información necesaria para elaborar el cuadro definitivo e identificar aquellas asimetrías que pueden tener efectos económicos, para su futura armonización.

La delegación de Brasil expresó la necesidad de comenzar la negociación sobre patentes, que se encuentra retrasada, y proporcionó una lista preliminar de los puntos en base a los cuales elaborar un cuadro comparativo. Resaltó la necesidad que las delegaciones envíen delegados con mandatos completos para negociar los diversos campos de la propiedad intelectual.

Asimismo, los países se comprometieron a presentar información sobre los tratados y convenios internacionales de los cuales son parte o están en proceso de adhesión.

**C. Comisión de Tecnología.** Se estimó necesario redefinir las tareas del Cronograma de Las Leñas en virtud del comenzar a trabajar la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología.

En lo referente a política tecnológica se trataron los siguientes puntos:

**Leyes de Transferencia Tecnológica.** Los países que tienen una normativa al respecto ya entregaron detalle de la misma.

**Modalidades de propiedad intelectual.** En Uruguay y Paraguay no existe legislación. Argentina ya entregó su legislación (reunión de San Pablo). Brasil se compromete a entregar su legislación en la próxima reunión. (pendiente)

**Sistemas y redes de información.** Argentina entregó, con anterioridad, una relación de los sistemas y redes existentes. Uruguay hace lo propio en esta reunión. La Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología consideró que este tema debe ser objeto de su consideración.

**Laboratorios y centros de investigación.** Argentina y Uruguay hicieron entrega de carpetas con el relevamiento de instituciones que brindan asistencia técnica en sus países. Se considera pasar a la Reunión Especializada este material.

**Análisis de las asimetrías.** La delegación Argentina hace entrega de un análisis comparativo de la legislación existente en materia de Transferencia de Tecnología en los países de la región.

La Comisión recomendó: a) dejar constancia de que la temática referida al análisis de la legislación sobre propiedad industrial pertenece a la comisión respectiva; b) aceptar el criterio planteado por la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología, en cuanto a que las comisiones pertenecientes a los SGT se ocupen de los aspectos de la demanda tecnológica de los sectores productivos; c) integrar con delegados de esta comisión la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología; d) solicitar cooperación técnica y financiera de carácter internacional para desarrollar una encuesta para la determinación de la demanda tecnológica a nivel de cada rama de actividad.

**Elaboración de un cuestionario sobre Demanda Tecnológica.** En base a una propuesta presentada por la delegación Argentina, se aprobó el módulo referido a la identificación de la empresa y quedó dicha delegación comprometida a presentar un segundo módulo referido al relevamiento de la demanda.

**D. Comisión de Régimen de Promoción Industrial.** Se ha elaborado un cuadro comparativo de los sistemas de promoción industrial y del sistema de compras y contrataciones del Estado de los cuatro países. También se analizó la metodología a emplear para el análisis de impacto de los instrumentos de promoción sobre el costo de producción y distribución de los bienes y servicios.

**Política de Promoción Industrial.** La delegación Argentina presentó un documento preliminar sobre el tema y una propuesta de metodología de comparación de regímenes de promoción, que fueron aceptados como material de trabajo para posteriores avances. Se acordó que los cuatro países efectuaran un análisis piloto para el sector textil de algodón y mezcla, en las etapas de hilado y tejido. Por su parte Uruguay solicitó un estudio comparativo para el sector curtiembre y Argentina para el sector muebles. Una vez determinada la incidencia de los mecanismos de

promoción dentro de los costos operativos y financieros de los proyectos, se acordó la confección de los siguientes indicadores de comparación:

- costo fiscal/inversión
- costo fiscal/aportes genuinos
- costo fiscal/total de producción
- costo fiscal/ocupación
- costo fiscal/costo salarial
- costo fiscal/costo de localización.

Para cada concepto se ajustó una definición.

Se convino que la presentación de los respectivos informes será a más tardar el 30 de julio del corriente y que los resultados de estos estudios se utilizarán como un insumo en el proceso de armonización de las políticas de promoción. La propuesta final del mecanismo de convergencia se elaborará una vez conocidos los resultados de los diagnósticos de competitividad.

Por otra parte, Argentina presentó un documento preliminar sobre **Reconversión Industrial en el MERCOSUR** para su tratamiento en el SGT 7.

**E. Comisión de Pequeñas y Medianas Empresas.** Se aprobó una metodología uniforme para la categorización de las PYMES tomando como principio al personal ocupado y las ventas anuales (netas excluido el IVA).

La delegación de Brasil elaboró una propuesta para un **programa de apoyo a las PYMES del MERCOSUR**. Con la opinión de todas las partes sobre este documento Brasil elaborará un documento final que presentará para su consideración. (pendiente).

Esta Comisión culminó el **documento de Políticas para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas del MERCOSUR**. El SGT 7 eleva dicho documento al GMC para su aprobación (Recomendación N° 6/93) (Pendiente). En dicho documento se prevé la existencia de un Grupo de Trabajo de las PYMES. En este sentido, Argentina presentó un borrador de trabajo referido a su estructura y funcionamiento, que quedó a estudio de las delegaciones.

Las delegaciones de Paraguay y Uruguay presentaron propuestas referidas a la conceptualización de las artesanías, el tema que se definirán en la próxima reunión.

**F. Calidad y Productividad.** Se intercambiaron datos sobre las instituciones de cada país que proporcionan información sobre seminarios u otro tipo de actividades relacionadas con esta comisión. Asimismo se intercambió información sobre las instituciones nacionales que tienen su actividad relacionada con la calidad y la productividad, y se confeccionó un formato único para el relevamiento de información.

**G. Medio Ambiente.** Se encuentra en proceso de elaboración de la **Matriz Comparativa de las Legislaciones**.

#### 4. ESTADO ACTUAL DE LA NEGOCIACION DE LOS ACUERDOS SECTORIALES

En la reunión realizada en el mes de marzo en Montevideo, se aprobó una Recomendación que establece la adopción de una metodología única para la recepción y tramitación de acuerdos.

El SGT 7 ha constatado que los escasos acuerdos sectoriales aprobados se debe a un cúmulo de factores, entre los que se destacan: a) inestabilidad de las variables macroeconómicas de los países de la región, b) prolongado tiempo de análisis, proceso de aprobación y entrada en vigencia de los Acuerdos Sectoriales propuestos, c) divergencias en las regulaciones y/o reglamentaciones, tales como los Registros Sanitarios de Productos, d) asimetrías existentes que inhiben los intentos de elaboración de un Proyecto de Acuerdo Sectorial. En consecuencia solicitará al GMC que si antes de su próxima reunión ordinaria no existiesen progresos efectivos, adopte resoluciones que permitan superarlas.

Tanto en la reunión de Montevideo como en la reunión de Asunción se realizó un relevamiento de la situación en que se encontraba cada uno de los acuerdos sectoriales. (Anexo IX de la reunión de Montevideo y Anexo III de la reunión de Asunción).

#### 5. ACUERDOS LOGRADOS

##### 5.1 DECISIONES DEL CONSEJO MERCADO COMUN (CMC)

Nº 3/91 - establece la orientación y función de los Acuerdos Sectoriales.

##### 5.2 RESOLUCIONES DEL GRUPO MERCADO COMUN (GMC)

Nº 13/92 - aprueba el acuerdo sectorial de la industria siderúrgica.

Nº 5/93 - formaliza las comisiones de los Subgrupos 2, 7 y 10.

Nº 10/93 - coordina la existencia de Comisiones de Tecnología de los Subgrupos 7, 8 y 9 con la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología.

#### 6. PRINCIPALES TEMAS PENDIENTES

6.1 **Diagnóstico de la competitividad sectorial a nivel MERCOSUR.** Se encuentran en la etapa de entrega de los trabajos de competitividad nacional efectuados a través de consultorías. Luego comenzarán con la etapa de consolidación de los indicadores de competitividad realizados por cada país. Las etapas siguientes serán la compatibilización de la metodología aprobada con la propuesta por la consultoría BID-MERCOSUR y la recepción y evaluación de los trabajos efectuados por esta consultoría y su compatibilización con los estudios realizados por cada país.

- 6.2 **Propiedad Intelectual.** Se ha realizado el relevamiento de las leyes de propiedad intelectual, quedando por culminar el relevamiento de los convenios y tratados internacionales o regionales. Al momento se analiza las posibilidades de cooperación técnica internacional y de las posibilidades de cooperación entre las oficinas de propiedad industrial de los estados partes del MERCOSUR. Resta por realizar el análisis de las simetrías y asimetrías y la presentación de propuestas para el tratamiento regional de tema.
- 6.3 **Política Tecnológica.** Se encuentran en la etapa de relevamiento de la información sobre la vinculación entre el sistema tecnológico y el productivo y sobre sistemas información tecnológica. Quedan por realizar la identificación de las asimetrías en los marcos normativos, la definición de una metodología de comparación, el análisis de las posibles asimetrías existentes, la definición de un modelo de Sistema de Información Tecnológica para el MERCOSUR y el estudio de un Proyecto para la instalación, actualización permanente y seguimiento del sistema mencionado.
- 6.4 **Armonización de las políticas de promoción y reconversión industrial, regional o sectorial.**
- 6.4.1 **Promoción Industrial.** Se encuentran en la etapa de elaboración de la propuesta para el tratamiento del tema. Luego de ello queda por realizar un análisis de asimetrías, una evaluación de la metodología para una experiencia piloto y enviar las conclusiones para su análisis en los subgrupos de trabajo 1 y 10. Finalmente, resta la elaboración de un documento final sobre impuestos que inciden sobre el comercio exterior y mecanismos de devolución de impuestos indirectos.
- 6.4.2 **Reconversión industrial.** Aún no se ha avanzado en su consideración.
- 6.5 **Política para las micro, pequeñas y medianas empresas.** Se ha realizado una caracterización de las mismas y un documento de políticas para las PYMES del MERCOSUR. Queda por realizar el relevamiento, sistematización y análisis de políticas e instrumentos orientados al sector, para la presentación de propuestas de armonización.
- 6.6 **Cooperación en calidad y productividad.** Se encuentra en la etapa de análisis de las asimetrías y su adecuación a los parámetros internacionales. En adelante queda por realizar una propuesta para una puesta en funcionamiento preliminar, de un Programa de Cooperación MERCOSUR en Calidad y Productividad.
- 6.7 **Armonización de las legislaciones ambientales.** Aún no se ha avanzado en su consideración.

7. FECHA DE LAS PROXIMAS REUNIONES
- 7.1 Plenario y Comisiones, 13 al 17 setiembre, Montevideo.
- 7.2 IV Seminario Empresarial, 23 al 27 de agosto, San Pablo.
- 7.3 I Seminario de Calidad y Productividad, 12 al 15 de octubre, Río de Janeiro.
- 7.4 Seminario de Zonas Francas, 18 al 23 de octubre, Tierra del Fuego.

SUB GRUPO DE TRABAJO N° 8 - POLITICA AGRICOLA

ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES

FECHA: 17 DE AGOSTO DE 1993

1. REUNIONES REALIZADAS DURANTE 1993

1. Del 9 al 12 de marzo en Brasilia
2. Del 13 al 16 de abril en Asunción
3. El 9 y 10 de junio en Montevideo
4. Del 11 al 13 de agosto en Montevideo

2. COMISIONES FORMADAS

Agroindustria (Acta 1 GMC/91)  
Azúcar y Alcohol (GMC Res. 21/92)  
Reconversión (GMC Res. 28/92)  
Unidad de Política Agrícola  
Unidad de Política Tecnológica  
Unidad de Sanidad Vegetal  
Unidad de Sanidad Animal

3. TEMAS EN TRATAMIENTO

**A. Política de reconversión.** Sobre el tema existe elaborado un documento base en tratamiento del SGT 8. Por otra parte, se encuentra en análisis del SGT, los avances de la cooperación BID-MERCOSUR.

**B. Política tecnológica.** El objetivo fijado en este campo es propiciar las acciones de cooperación en tecnología ambiental para mejorar la inserción del MERCOSUR en el mercado mundial, mejorar la disponibilidad interna de alimentos, así como ser receptivos de las inquietudes de los foros regionales. Se está realizando un relevamiento de las oferta y potencialidades de las instituciones de los cuatro países en investigación agrícola y agroindustrial.

La delegación uruguaya expresó en la reunión de junio, con apoyo de la delegación paraguaya, que considera necesario dar por terminado los trabajos en esta Unidad, en la medida que el SGT 8 es un ámbito de negociación y que en materia de política tecnológica no hay nada que negociar, sino que deben establecerse vías de cooperación para la generación y transferencia de tecnología que no competen al SGT sino a otras autoridades.

Uruguay ha propuesto realizar un informe al GMC con estos argumentos, elevando las ofertas y demandas de tecnología detectadas, para su canalización al PROCISUR, recomendar la creación de un ámbito de cooperación entre instituciones de investigación agroindustrial, y la creación de una Unidad para armonizar las legislaciones nacionales referidas a la protección de la propiedad intelectual en el sector agropecuario.

La delegación argentina no concuerda con dichos criterios y resalta, que las actividades de cooperación y armonización de las asimetrías en la transferencia tecnológica, permitirían evitar un acceso diferenciado de los productores de la región a la tecnología.

Por su parte, la delegación de Brasil manifestó, en la reunión de agosto en Montevideo, que esta Unidad debe continuar con su tarea en la medida que la competitividad que buscan los países miembros del MERCOSUR se basa en el conocimiento tecnológico.

En esta oportunidad, las delegaciones de Uruguay y Paraguay mantuvieron la postura manifestada en la reunión de junio, por lo que la participación en esta Unidad, en adelante, se lleva a cabo en carácter de observadores.

Las delegaciones de Brasil y Argentina continuaron con los trabajos y acordaron profundizar la compatibilización con respecto a ofertas y demandas tecnológicas referidas al complejo oleaginoso, carne bovina, algodón, uvas y vino, y cítricos. Asimismo, se acordó identificar eventuales asimetrías en las políticas tecnológicas con énfasis en las áreas de propiedad intelectual y transferencia de tecnología.

**C. Armonización de políticas agrícolas.** En la reunión de abril en Asunción, se estableció la creación de la Unidad de Políticas Agrícolas que tendrá como objetivo avanzar en el análisis de las políticas del sector a través de tres procedimientos adoptados: medidas global de ayuda, comparación de políticas horizontales y comparación de políticas por cadena productiva. Con respecto a este último punto se acordó una pauta común para la presentación de la información para trabajar sobre diferentes sectores.

Esta Unidad ha realizado:

- 1) un cuadro de análisis de las semejanzas y diferencias sobre las políticas de cada país, dejando constancia de que el mismo requiere una profundización mayor.
- 2) un intercambio de información sobre programas sociales, formación y educación rural en el sector.
- 3) un análisis comparativo de las políticas de irrigación y electrificación rural.
- 4) un informe preliminar sobre las diferencias, que surgen de los análisis comparativos, de las políticas horizontales del sector agrícola aplicadas por cada uno de los países miembros.

5) una identificación preliminar de asimetrías y diferencias que surgen del análisis comparativo de políticas por complejos agroindustriales de los países del MERCOSUR.

6) un documento comparativo de las políticas sobre uva y vino, manzana, arroz y banana.

En la reunión del mes de agosto se estableció la necesidad de identificar y cuantificar los impactos sobre el sector agrícola de políticas industriales. A estos efectos se resolvió efectuar un relevamiento de información a nivel nacional para su posterior análisis.

El SGT 8 solicitó a la Unidad de Política Agrícola:

a) elaborar un documento con la información disponible sobre impuestos que afectan al sector agropecuario y agroindustrial a fin de ser enviado a la Comisión Tributaria del SGT 10.

b) terminar la presentación de la información sobre las Medidas Globales de Ayuda y proponer plazos para su armonización.

c) continuar la consolidación del documento de Políticas Horizontales y planear las alternativas de armonización.

d) consolidar un documento comparativo de las cadenas productivas analizadas hasta la fecha.

e) analizar las alternativas de cuantificación y de armonización de políticas de apoyo a la producción, no incluidas por el método de Medidas Globales de Ayuda.

f) iniciar en la próxima reunión la consideración de: i) qué rubros deberían incluirse en el "Paraguas Agrícola"; ii) qué niveles arancelarios debería tener el mismo; iii) los procedimientos de aplicación del mecanismo arancelario implícito en el "Paraguas" dentro de la normativa del GATT.

**D. Diagnóstico de competitividad sectorial a nivel del MERCOSUR.** Para la realización de estudios en el marco del Proyecto MERCOSUR - BID se confeccionó una lista preferencial de las áreas a trabajar: complejo oleaginoso, carne bovina, algodón, uvas y vinos, manzanas y peras, aves y huevos, hortalizas, duraznos y ciruela en jugos, trigo y harinas, maíz, banana, lácteos, productos florales, carne porcina, melón y cítricos.

**E. Barreras a la libre circulación de productos agropecuarios.** Se remitió copia a cada sección nacional del SGT 1 del programa acordado para la eliminación de barreras no arancelarias y armonización de la legislación sanitaria y fitosanitaria.

En la reunión de abril en Asunción, Argentina y Paraguay presentaron una nueva lista de barreras no arancelarias y solicitaron a los Estados Partes su consideración para su eventual consolidación y posterior armonización o eliminación según corresponda.

En la reunión de agosto se estableció un criterio para cotejar los listados de las RNA de los SGT N° 1 y 8, de manera que cada delegación realice su análisis para luego ser intercambiados.

Asimismo se elaboró una propuesta de eliminación para las RNA no sanitarias, determinándose para cada medida un procedimiento tendiente a la armonización/eliminación y un plazo para cumplir con los compromisos.

Finalmente, se decidió la creación de la Unidad de Barreras al Comercio a los efectos de continuar las tareas correspondientes al tema.

**F. Incorporación de pequeños y medianos productores al proceso de integración.** Se aprobó, con algunas indicaciones, el Proyecto de Apoyo a la Modernización y Reconversión de los pequeños productores del MERCOSUR elaborado por el IICA, que se ejecutará en el marco de la cooperación con la CEE. Se recomendó al GMC aprobar este proyecto.

**G. Sostenibilidad de los recursos naturales y protección ambiental en el sector agropecuario.** Las delegaciones de Argentina, Brasil y Paraguay hicieron entrega de sus legislaciones. Cada delegación quedó en realizar un cuadro comparativo en base a los documentos entregados, y propuestas para el análisis de recursos naturales como el agua, suelo y bosques.

En la reunión de agosto se creó la Unidad de Sostenibilidad de los Recursos Naturales y de Protección Ambiental para el seguimiento de las tareas.

**H. Azúcar y Alcohol.** Se ha elaborado un cuadro comparativo de las actuales políticas para el sector de los cuatro países miembros, y se prevé continuar con la elaboración de la metodología de identificación y cuantificación de las asimetrías que se detecten.

Asimismo se analizó el Acuerdo Sectorial presentado por el sector privado, y se resolvió no homologarlo y devolverlo al sector con las observaciones correspondientes.

Por otra parte se ha solicitado al SGT 3 la armonización de las normas técnicas correspondientes al azúcar y el alcohol a los fines que las mismas no se constituyan en barreras al comercio.

En la reunión de agosto se resolvió que, debido a la imposibilidad de avanzar en la elaboración de un diagnóstico común sobre las asimetrías del sector, cada delegación elaborará su propuesta para ser presentada en el plenario.

**I. Análisis del Acuerdo Sanitario.** En la reunión de Asunción, el SGT 8 aprobó al Acuerdo Sanitario del MERCOSUR y en la reunión de junio en Montevideo se confeccionó, luego de algunos ajustes solicitados por Argentina, una versión definitiva del Acuerdo que se eleva al

GMC para su aprobación. El GMC por Resolución 23/93 puso a consideración del CMC el Acuerdo, quién lo aprobó por la Decisión 6/93.-

Por otra parte, las delegaciones acordaron que la armonización de las legislaciones Fito-Zoo-Sanitarias debe ser efectuada en el ámbito de este Subgrupo. (se elevó una recomendación del GMC).

**J. Sanidad Vegetal.** Se creó la Unidad de Trabajo de Sanidad Vegetal que coordinará las demandas del SGT 8 con COSAVE. Asimismo se le encomendó trabajar sobre la armonización de normas y medidas, y las legislaciones de registros de agroquímicos.

A propuesta de esta Unidad, el SGT 8 aprobó en su reunión del mes de abril recomendar al GMC la aprobación de los siguientes temas:

- Código de Conducta Regional para la Introducción y Liberación al Medio Ambiente de Agentes de Control Biológico.
- Prohibición de Inclusión de Cláusulas Adicionales en el Certificado Fitosanitario Unico.
- Prohibición de Importación de Madera con Corteza.
- Horario y Control Fitosanitario Unico y Simultáneo en Pasos de Fronteras.
- Tránsito Internacional de Productos Agrícolas.

En la reunión de junio en Montevideo, se definió el objetivo de la Unidad como el de "promover la armonización de la legislación del sistema fitosanitario entre los Estados Partes".

Asimismo, se puso a consideración del SGT 8 un proyecto de recomendación que recoge los elementos existentes a nivel regional (COSAVE) e internacional (FAO) sobre la adopción de definiciones, criterios, lineamientos y recomendaciones internacionales y regionales como base de la armonización fitosanitaria.

En la reunión de agosto el SGT acordó recomendar al GMC la creación de la Comisión de Sanidad Vegetal, la aprobación del Código de Conducta Regional para la Introducción y Liberación al Medio Ambiente de Agentes de Control Biológico, el Proyecto de Plagas cuarentenarias y la Armonización de los requisitos cuarentenarios para el manzano, la pera, el durazno, la papa, el citrus, el tabaco, la vid, el ajo, la cebolla, el tomate y el pimiento.

**K. Sanidad Animal.** Se creó la Unidad de Trabajo de Sanidad Animal que coordinará las demandas del SGT 8 con CORESA. A esta Unidad se le solicitó trabajar sobre la armonización de normas y medidas, y de los registros y controles de productos veterinarios.

En la reunión de agosto, el SGT resolvió recomendar al GMC transformar en Comisión a esta Unidad con el objeto de realizar los trabajos necesarios en materia de armonización de las legislaciones.

Asimismo el SGT elevó al GMC tres recomendaciones para aprobar las siguientes normas:

Normas sanitarias para la importación de animales, semen, embriones y huevos fértiles desde países extrarregionales.

Normas y procedimientos para la declaración y reconocimiento de un país o zona libre de enfermedades transmisibles.

Normas de higiene y seguridad sanitaria para la habilitación de establecimiento de crianzas de aves y plantas de incubación para el intercambio regional.

Por otra parte, la delegación de Paraguay presentó para su estudio en los servicios veterinarios del MERCOSUR, un primer documento sobre requisitos para el comercio de cueros con países extrarregionales y del MERCOSUR.

**L. Semillas.** Las delegaciones decidieron realizar diversos trabajos sobre el tema.

Uruguay realizará un análisis comparativo de la terminología utilizada en el tema semillas por los países miembros, a los efectos de presentar una propuesta de armonización.

Brasil elaborará un informe sobre normas generales y específicas para una posible armonización.

Argentina confeccionará un informe sobre los requerimiento para el registro de productores y comerciantes de semillas en los cuatro países, y realizará una propuesta de armonización.

Paraguay se encargará de analizar la nomenclatura de mercaderías sobre semillas con el objetivo de que exista una identificación precisa y armonizada.

También se realizó un intercambio de información sobre los laboratorios habilitados a realizar los análisis oficiales y emitir certificados de análisis de semillas. En este sentido las delegaciones reconocieron la importancia del Proyecto de Armonización de los Métodos de Análisis de Semillas implementado por FAO a nivel de los países miembros de la ALADI que son firmantes del Acuerdo de Alcance Parcial sobre Libre Comercialización de Semillas.

Asimismo, la Unidad Técnica de Semillas se ha abocado al estudio de las normas fitosanitarias, restricciones, procedimientos y lista de plagas de una serie de especies, así como a la certificación de semillas en su aspecto sanitario.

En la reunión de agosto, el SGT elevó a consideración del GMC una resolución por la cual se crea la Comisión de Semillas, que tendrá el objetivo de elaborar las propuestas de armonización de políticas en el área de su competencia.

#### 4. ACUERDOS LOGRADOS

**Participación de los productores y trabajadores rurales.** Se decidió que las entidades representativas de ambos sectores serán admitidas en los seminarios de iniciativa privada y en

los grupos de trabajo para el análisis comparativo de las cadenas de producción en el SGT N° 8.

#### 4.1 DECISIONES DEL CONSEJO MERCADO COMUN (CMC)

N° 11 1992 (III) Crea la Reunión de Ministros de Agricultura

N° 6 1993 (IV) Aprueba el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario

#### 4.2 RESOLUCIONES DEL GRUPO MERCADO COMUN (GMC)

- N° 21 de 1992 Crea la Comisión para formular una política regional con relación al complejo azúcar y alcohol, que deberá trabajar en coordinación con el SGT 7 y 9.
- N° 28 de 1992 Crea la Comisión sobre armonización, restructuración y reconversión de las actividades agropecuarias y agroindustriales.
- N° 44 de 1992 Aprueba el formato de Certificado Fitosanitario Unico adoptado por COSAVE para transacciones intra-MERCOSUR.
- N° 47 de 1992 Aprueba el Acuerdo Sectorial del Arroz.
- N° 60 de 1992 Establece definiciones de categorías y clases de productos en razón de su riesgo fitosanitario, a ser utilizados en la aplicación de los procedimientos cuarentenarios.
- N° 61 de 1992 Aprueba los Principios Generales y Específicos de Cuarentena Vegetal propuestos por la FAO.
- N° 62 de 1992 Adopta las normas del "Codex Alimentarius de FAO/OMS" sobre residuos de plaguicidas.
- N° 63 de 1992 Referida a la creación de la Reunión de Ministros de Agricultura.
- N° 2 de 1993 Encomienda a los Organismos Nacionales competentes el desarrollo de estudios para establecer un sistema regional armonizado de productos fitosanitarios y la formulación de una propuesta antes del 31.12.93.
- N° 3 de 1993 Encomienda a los Organismos Nacionales el desarrollo de estudios par la armonización regional de los registros y controles de productos veterinarios y la formulación de una propuesta antes del 31.12.93.
- N° 23 de 1993 Eleva al CMC el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario.

- Nº 30 de 1993 Establece y solicita el adecuado uso del Certificado Fitosanitario Unico.
- Nº 33 de 1993 Establece que la importación de madera en los Estados Partes deberá realizarse sin corteza, y encomienda a los servicios fitosanitarios nacionales la presentación antes del 30.10.93 de un marco reglamentario que contemple las medidas conducentes al control cuarentenario de materiales de embalajes y soporte constituidos por productos forestales.
- Nº 34 de 1993 Aprueba los Principios Fitosanitarios Básicos y el Reglamento respecto al Tránsito Internacional de Productos de Origen Vegetal.

## 5. PRINCIPALES TEMAS PENDIENTES

- 5.1 **Política de reconversión de las actividades agropecuarias y agroindustriales.** Se encuentra en la etapa de elaboración de la propuesta para el tratamiento del tema. Resta su discusión, la elaboración del informe final y su remisión al GMC.
- 5.2 **Política tecnológica para las actividades agropecuarias y para las agroindustrias.** Se está en la etapa de análisis de las asimetrías. Falta elaborar una propuesta de cada país y un documento final para remitirlo al GMC.
- 5.3 **Armonización de la política agrícola.** Se encuentran en la etapa definición de los documentos sobre políticas horizontales, políticas por cadena, paraguas agrícolas y medida global de ayuda. Luego se elaborará un documento para ser remitido al GMC.
- 5.4 **Diagnóstico de competitividad sectorial a nivel de MERCOSUR.** Se ha identificado una lista de sectores para ser estudiados en el marco del proyecto MERCOSUR - BID. Aún no se ha elaborado el documento para remitirlo al GMC.
- 5.5 **Barreras a la libre circulación de productos agropecuarios.** Se ha enviado al GMC para su consideración una propuesta de eliminación y armonización de barreras sanitarias.
- 5.6 **Articulación de pequeños productores al proceso de integración.** Se envió al GMC una propuesta de apoyo a la modernización y reconversión de los pequeños productores elaborado por el IICA con sugerencias del SGT para ser ejecutado en el marco de la cooperación del la CEE.
- 5.7 **Sostenibilidad de los recursos naturales y protección ambiental en el sector agropecuario.** Se encuentra en la etapa de relevamiento de las legislaciones y políticas, falta la elaboración de la propuesta y la redacción del documento final para su remisión al GMC.

- 5.8 **Registro de agroquímicos (defensivos agrícolas).** El SGT no logró un acuerdo para elaborar una propuesta única de sistema transitorio. Se puso en conocimiento del GMC esta dificultad por la cual no se puede cumplir con el cronograma de medidas.
- 5.9 **Armonización de la legislación fito-zoo-sanitaria.** Hasta finales de setiembre hay plazo para la remisión de propuestas al GMC.
- 5.10 **Armonización de la legislación de semillas.** Hasta finales de setiembre hay plazo para la remisión de propuestas al GMC.

#### 6. FECHA DE LAS PROXIMAS REUNIONES

Ministros de Agricultura	16 y 17 de setiembre	Montevideo
Comite de Sanidad de MERCOSUR	16 Y 17 de setiembre	Montevideo
Plenario SGT 8	6 al 8 de octubre	Montevideo
	1 al 3 de diciembre	Montevideo
Conjunta SGT 1, 3, 7 y 8	30 y 31 de agosto	San Pablo
Unidad de Política Tecnológica	4 y 5 de octubre	Montevideo
Unidad de Sanidad Vegetal	30 de agosto al 2 de setiembre	Montevideo
Unidad de Semillas	4 al 6 de octubre	San Pablo
	3 al 5 de noviembre	Buenos Aires
	29 de noviembre al 1 de diciembre	Asunción
Unidad de Barreras al Comercio	4 y 5 de octubre	Montevideo
Unidad Agroquímicos	17 al 20 de agosto	Buenos Aires
	13 al 17 de setiembre	Foz de Iguazú
	13 al 15 de octubre	Montevideo
	8 al 12 de noviembre	Brasilia
Unidad de Sanidad Animal	13 al 15 de setiembre	Montevideo
Unidad de Sostenibilidad	4 y 5 de octubre	Montevideo
Unidad de Políticas Agrícolas	22 al 24 de setiembre	Río de Janeiro
Comisión Azúcar - Alcohol	4 y 5 de octubre	Montevideo
Seminario Semillas	24 al 26 de agosto	Foz de Iguazú
XII Seminario Agroindustrial	27 al 29 de octubre	Asunción

SUB GRUPO DE TRABAJO N° 9 - POLITICA ENERGETICA

ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES

FECHA: 16 DE AGOSTO DE 1993

1. REUNIONES REALIZADAS DURANTE 1993

1. Del 30 al 31 de marzo de 1993
2. Del 8 al 9 de junio de 1993

2. COMISIONES FORMADAS

Comisión de Tarifas de Energía Eléctrica  
Comisión de precios de combustibles  
Medio Ambiente  
Armonización de Normas Técnicas de Combustibles  
Complejo Azúcar Alcohol (trabajarán con SGT 8)  
Sistemas energéticos comparados  
Legislación Eléctrica comparada  
Aspectos fiscales  
Frecuencia eléctrica (trabajarán con SGT 3)  
Incidencia Energética en sectores productivos seleccionados  
Desarrollo Tecnológico  
Racionalización, calidad y productividad y normas  
Aspectos Institucionales, Legales y Jurídicos  
Catastro de proyectos y obras de interconexión energética

3. TEMAS EN TRATAMIENTO

**A. Catastro de proyectos y obras de interconexión eléctrica.** La Comisión presentó informe sobre con los siguientes ítemes: comparación de tarifas; publicación de un boletín trimestral; metodología de estimación de costos; tarifas medias: análisis por niveles de tensión y factor de utilización; análisis de las asimetrías de los aspectos tributarios (se propuso una revisión de los trabajos realizados en función de los cambios habidos, en particular los de la legislación brasileña relativos al sector eléctrico que creó nuevas cargas tributarias).

**B. Análisis de las asimetrías identificadas por el SGT 9 para elevar al GMC.**

Se realizó un informe que incluye las conclusiones de los trabajos sobre identificación de asimetrías presentadas hasta la fecha y se elevó al SGT 9 (recomendación 2/93).

**C. Legislación energética y aspectos institucionales y organizacionales de los mercados energéticos.** Con respecto a la comparación de los sistemas energéticos se ha presentado un informe preliminar sobre el tema.

Con referencia a los aspectos institucionales, legales y jurídicos, se acordó que la comisión analice las restricciones no arancelarias planteadas por el SGT 1. Asimismo, se identificaron las principales asimetrías; se determinaron las asimetrías existentes en los subsectores de hidrocarburos y de energía eléctrica; se acordó la realización de un estudio para determinar la posibilidad de extender las experiencias bilaterales en la comercialización de la energía a todos países del MERCOSUR; y se acordó avanzar en el análisis de los aspectos vinculados al paso de la energía eléctrica o hidrocarburos de un país a otro a través de líneas de transmisión o ductos por un tercer país.

**D. Desarrollo tecnológico.** Se está realizando un relevamiento de los centros de investigación de desarrollo tecnológico del sector.

**E. Precios de combustibles y su tratamiento tributario.** Se ha elaborado trabajos sobre aspectos tributarios y sobre la determinación de asimetrías en los precios de naftas automotoras, gas oil, fuel oil y nafta virgen.

Se decidió realizar las siguientes tareas: continuar con la identificación de asimetrías en gas natural y GLP; formular de propuestas de armonización de las asimetrías detectadas; analizar los precios derivados de contratos o tratamientos especiales a sectores o empresas; realizar un anexo al Boletín incluyendo periódicamente las paridades de importaciones y exportaciones calculadas con la metodología utilizada para la identificación de las asimetrías.

**F. Precios de la energía eléctrica y su tratamiento tributario.** Se entregó un informe de avance de los Aspectos Tributarios de la Energía Eléctrica.

**G. Incidencia de los energéticos en sectores productivos seleccionados.** Se está haciendo un trabajo que comprende el estudio de trece sectores. Argentina y Brasil van a realizar un tratamiento de todos los sectores, en cambio Uruguay y Paraguay considerarán sólo aquellos que tienen relevancia en su economía. Se solicitará financiamiento al BID para la realización de estos estudios.

**H. Racionalización, calidad, productividad y normas técnicas.** Se relevarán asimetrías y se preparará una propuesta de medidas de armonización.

Con respecto a las características de los combustibles que se comercializan se han identificado las asimetrías que los diferencian.

Se acordó encomendar al SGT 3 que, conjuntamente con la industria automotriz y la industria petrolera, defina las especificaciones mínimas de los combustibles de uso automotriz.

**I. Legislación y marco ambiental del sector energético.** Se procedió a realizar los cuadros comparativos de la legislación de los cuatro países.

**J. Directrices de políticas energéticas en el MERCOSUR.** Se acordó que Paraguay se encargue de consolidar las propuestas presentadas por Argentina y Uruguay referidas a Elementos Básicos para la Formulación de Directrices de Política Energética.

**K. Cooperación Técnica MERCOSUR-BID.** Se propusieron realizar los siguientes estudios, en el marco del Acuerdo de Cooperación Técnica BID-MERCOSUR:

- \* sistemas energéticos comparados
- \* análisis comparativos de las incidencias energéticas en sectores productivos seleccionados
- \* marco institucional, legal y jurídico del sector eléctricos y del sector hidrocarburos

**L. Cooperación técnica CE-MERCOSUR.** Se acordó solicitar cooperación técnica a la C.E.E. para los temas: precios e impuestos del sector petróleo, derivados y biocarburantes, tarifas e impuestos de energía eléctrica, y aspectos legales e institucionales mediante la realización de workshops restringidos a especialistas.

#### 4. ACUERDOS LOGRADOS

Hasta la fecha no se han formalizado ni resoluciones del Grupo Mercado Común ni decisiones del Consejo Mercado Común.

#### 5. PRINCIPALES TEMAS PENDIENTES

**5.1 Legislación Energética y aspectos institucionales y organizacionales de los mercados energéticos.** Con referencia a la comparación de sistemas energéticos resta por realizar un análisis comparativo de los planes energéticos de los Estados Partes, y un análisis de las posibilidades de integración del sector.

En el ítem referido a aspectos institucionales, legales y jurídicos falta el análisis de propuestas de medidas para su armonización y su remisión al GMC para su consideración e instrumentación.

**5.2 Desarrollo tecnológico.** Se encuentran en la etapa de relevamiento de información, quedando pendientes un análisis comparativo del tratamiento del tema en los Estados Parte y la formulación de propuestas en materia de desarrollo tecnológico.

**5.3 Precios de los combustibles y su tratamiento tributario.** Está aún por estudiarse el análisis de propuestas de medidas para la armonización de criterios.

**5.4 Precios de la energía eléctrica y su tratamiento tributario.** Está pendiente el análisis de propuestas de medidas para la armonización de criterios.

- 5.5 **Incidencia de los energéticos en sectores productivos seleccionados.** Si bien se han realizado algunos análisis, quedan pendientes varios sectores . Tampoco se ha avanzado en los lineamientos para la eficiente utilización de energéticos en sectores industriales.
- 5.6 **Racionalización, calidad, productividad y normas técnicas.** Queda pendiente identificar algunas asimetrías, el análisis de propuestas de medidas para su armonización.
- 5.7 **Legislación del impacto ambiental del sector energético.** Se está en la etapa de identificación de asimetrías.
- 5.8 **Directrices de políticas energéticas en el MERCOSUR.** En este aspecto no se registraron avances.

#### 6. FECHA DE LAS PROXIMAS REUNIONES

El plenario del SGT 9 se realizará los días 15 y 16 de setiembre en la sede de la Secretaría Administrativa en Montevideo.

El Seminario sobre intercambio comercial, distribución y utilización de energía eléctrica se realizará entre el 30 de noviembre y el 2 de diciembre en Porto Alegre, Gramado o Canela.

SUB GRUPO DE TRABAJO N° 10  
COORDINACION DE POLITICAS MACROECONOMICAS

ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES

FECHA: 9 DE AGOSTO DE 1993

1. REUNIONES REALIZADAS DURANTE 1993

1. Del 1 al 5 de marzo en Montevideo
2. El 25 y 26 de marzo en Río de Janeiro
3. Del 17 al 20 de mayo en Montevideo
4. El 10 y 11 de junio en Montevideo
5. Del 19 al 23 de julio en Río de Janeiro

2. COMISIONES FORMADAS

Estadísticas (Resolución 59/92 del GMC)  
Servicios  
Aspectos Tributarios  
Defensa del Consumidor  
Defensa de la Competitividad y Tratamiento de Monopolios Estatales (Formalizadas por Resolución 5/93 del GMC)

3. TEMAS EN TRATAMIENTO

**A. Defensa de la competencia y tratamiento de monopolios estatales.** Se han identificado tres puntos para la comparación de las legislaciones: el ámbito de aplicación, el órgano de aplicación y procedimiento y las instancias judiciales. Brasil y Argentina presentaron la legislación correspondiente, mientras que Paraguay y Uruguay manifestaron no contar con legislación en la materia.

En un informe elevado a la Reunión de Viceministros sobre definición de políticas de competencia del MERCOSUR, se considera necesario contar con una política de competencia amplia que incluya, además de la aplicación de la legislación de defensa de la competencia frente a conductas empresariales en los mercados, un código de comportamiento para la actuación de los Estados miembros.

En la reunión de julio en Río de Janeiro el SGT aprobó como alternativa institucional, la elaboración de un estatuto común de competencia para los "casos con efectos a través de las

fronteras" y leyes nacionales para los "casos nacionales". Esto se adecua a las necesidades de armonización de las legislaciones y proporciona reglas suficientes para el tratamiento de la defensa de la competencia, incluida la posibilidad de disciplinamiento de las conductas gubernamentales en relación a la formulación de políticas públicas. También se estableció un intercambio de minutas de "Estatuto Común" entre los coordinadores, durante el mes de agosto.

B. Arancel Externo Común (AEC). Se ha discutido, sin arribarse a acuerdos aún, los siguientes temas: tratamiento tarifario inferior para bienes de capital con relación a bienes de consumo (propuesta argentina), uniformidad de la protección efectiva entre el sector agropecuario e industrial (propuesta uruguaya), tarifas reducidas para los productos con costo de transporte internacional elevado (propuesta brasileña), tarifas reducidas para los productos con ventaja comparativa natural (propuesta argentina), protección tarifaria especial para los productos agrícolas. Con respecto a este último punto, el SGT consideró que las representaciones de los países del MERCOSUR en Ginebra, deben tener en cuenta la eventualidad de tener que establecer un régimen tarifario del MERCOSUR, para la importación de productos agrícolas subsidiados.

También se fijó en dicha reunión que habría un régimen arancelario especial a la importación, por los países del MERCOSUR de productos subsidiados de terceros países, de acuerdo con los resultados de la Ronda Uruguay del GATT.

En la reunión de Presidentes del MERCOSUR realizada el 28/12/92 en Montevideo, se estableció que el AEC se ubicaría en una franja entre el 0 % y el 20 %, aceptándose una lista reducida de excepciones que podrían tener un arancel máximo de hasta un 35 % por un plazo no superior a seis años a partir del 1º de enero de 1995.

Asimismo, el SGT procedió a la comparación de los diferentes aranceles nacionales del Sistema Armonizado, resaltando para cada país el de mayor frecuencia; en los casos en que las diferencias entre los aranceles modales no superan los diez puntos, se consideró al capítulo como convergente y en caso contrario como divergente. Desde el punto de vista cualitativo, o sea, cuando los países manifestaron predisposición a un acercamiento en sus posiciones arancelarias, se consideró como armonizable, y cuando no existió tal posibilidad, se consideró como de compleja armonización. Por último, en aquellos casos en que este Subgrupo entendió no estar en condiciones de definir su armonización se consideró como conflictivo, lo que implicará la elevación para su consideración en el ámbito de la Reunión de Viceministros.

En la reunión de julio en Río de Janeiro se realizó un nuevo ejercicio de armonización tarifaria basados en la definición aprobada por los Ministros de Economía (1º de junio).

En este sentido, los criterios fueron establecer una estructura tarifaria de once alícuotas entre 0 % y 20 %, a intervalos de 2 puntos. Una vez concluido el Proyecto de Nomenclatura Común del MERCOSUR en el SGT 1, el SGT 10 podrá concluir la confección del AEC, para todos los ítem hasta el 30/IX/93. Definir, en la primera reunión, el AEC de aquellos ítem que tengan una diferencia de hasta cinco puntos. Cuando la diferencia sea de diez puntos se deberá definir el

AEC en las dos reuniones siguientes. Para los ítems en que no se hubiera alcanzado definir un AEC o para aquellos definidos pero que los países no pueden implementar desde el 1/1/95, se elevarán a consideración de los Viceministros de Economía, en reunión a realizarse en octubre de 1993. Lo que sea resuelto en ese nivel, será elevado a la consideración de los Ministros de Economía para la definición de su eventual régimen de excepcionalidad. La totalidad de los acuerdos alcanzados en la materia serán sometidos a los gobiernos para la ratificación del CMC en diciembre de 1993.

**C. Interpretación del momento en que debe regir el artículo séptimo del Tratado de Asunción (TA).** El mismo dice: "En materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de un Estado Parte gozarán, en los otros Estados Partes, del mismo tratamiento que se aplique al producto nacional". La delegación paraguaya sostiene que el mismo rige desde la vigencia del TA, aunque reconoce que la armonización fiscal es un proceso lento y de largo alcance, que tiene por objetivo eliminar las distorsiones fiscales que se originan en la diferente estructura fiscal de cada país. Asimismo, la delegación brasileña se manifestó en el mismo sentido sosteniendo la vigencia del artículo en cuestión durante el período de transición.

**D. Zonas Francas.** Se canalizará el tema en la comisión de Aspectos Tributarios. La misma estudiará y analizará los efectos de los incentivos tributarios y fiscales de los regímenes existentes en cada Estado Parte.

**E. Necesidad de información de estadísticas de comercio exterior.**

Se resolvió solicitar una reunión con los integrantes de la Comisión de Estadística del SGT 1 para acordar la división de responsabilidades y sectores a tratar.

**F. Aspectos tributarios.** Se ha trabajado en la identificación de asimetrías de impuestos provinciales, estadales y municipales. Cada país ha entregado su análisis sobre el tema y se confeccionó un trabajo preliminar identificatorio de las asimetrías. Se dejó constancia de que se tratan de documentos de carácter macrotributarios con conclusiones preliminares, que deberán completarse con estudios pormenorizados de los impuestos involucrados.

En referencia a la presión tributaria, se ha realizado un análisis comparativo con datos de 1991 de los cuatro países, en impuestos nacionales, provinciales, estadales y municipales (excluida la seguridad social).

También se han realizado otros análisis como el de la estructura de los sistemas tributarios; por grupos de impuestos; y de las contribuciones relacionadas con la previsión social.

Asimismo, se sugirió a cada país, confeccionar un documento sobre los distintos regímenes de coparticipación de recursos tributarios entre las diferentes jurisdicciones, según la organización política de cada país.

En la reunión de julio en Río de Janeiro, se elaboró un documento sobre las asimetrías relacionadas con las contribuciones de la seguridad social; y se aprobaron, cuatro cuestionarios elaborados por la delegación argentina, adecuados a las características vigentes en cada país, para poder abordar la comparación de los impuestos selectivos, y un cuestionario general para el análisis de los impuestos específicos al consumo que se apliquen en los estados parte.

**G. Defensa del consumidor.** Se ha intercambiado la legislación vigente y los proyectos de ley sobre defensa del consumidor que existen en cada país. En Brasil existe un Código de Protección y Defensa del Consumidor. En Paraguay existe una ley aprobada por el Poder Legislativo que se encuentra vetada parcialmente por el Poder Ejecutivo. En Argentina existe la Ley de Lealtad Comercial (nº 22.802) que contempla parcialmente la defensa del consumidor, existiendo además un proyecto de ley con media sanción legislativa y un proyecto del Poder Ejecutivo. En Uruguay existe una legislación dispersa y un proyecto de ley sobre Protección y Defensa del Consumidor elaborado en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas.

Por otra parte, cada delegación analizó con los delegados al SGT 3 y con los Institutos de Normalización nacional las implicancias que tenga, en el intercambio comercial, la aplicación del artículo 39, inciso VIII del Código de Protección y Defensa del Consumidor del Brasil, que dice: "... Está prohibido al proveedor de productos o servicios colocar, en el mercado de consumo, cualquier producto o servicio en desacuerdo con las normas expedidas por los órganos oficiales competentes o, si las normas específicas no existieran, por la Asociación Brasileña de Normas Técnicas u otra entidad acreditada por el Consejo Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial - CONMETRO.

En la segunda reunión de la Comisión se acordó, respecto del inciso arriba mencionado, que en oportunidad de tratar el tema de la Oferta de Productos se procederá a la armonización de este punto considerando que, cuando el inciso mencionado menciona el término normas, éste se refiere a reglamentos técnicos.

Asimismo, se acordó que las delegaciones intercambiarán propuestas de armonización sobre: los principios con base en las cuales se definirán los derechos de los consumidores, los derechos básicos de los consumidores y los conceptos de consumidor, proveedor, productos, servicios y relaciones de consumo.

En la 5ª Reunión de Ministros de Economía se estableció que los trabajos de armonización deberán tomar como referencia, entre las normas nacionales, la más exigente y próxima a los padrones internacionales.

Finalmente, las delegaciones de Argentina y Brasil presentaron diferentes propuestas de política de defensa del consumidor que quedaron a estudio de las demás delegaciones.

**H. Servicios.** En el mes de julio en Río de Janeiro, la comisión analizó los aspectos más importantes para la definición de un Acuerdo Marco sobre Servicios en el MERCOSUR y

prosiguió el relevamiento de las informaciones sobre sectores de prestación de servicios no examinados anteriormente.

Sobre el Acuerdo Marco de Servicios se analizaron los siguientes temas: Cláusula de la nación más favorecida, Mecanismos de liberalización, Grados de desagregación, Zona de libre comercio o Unión aduanera, Aspectos institucionales, Incentivos y Defensa de la competencia y defensa del consumidor.

1. **Grupo de trabajo de indicadores macroeconómicos.** Se aprobó el plan de tareas en materia de intercambio de información sobre indicadores macroeconómicos en forma mensual y trimestral. En este sentido, se resolvió publicar un Boletín Estadístico con la información mensual y trimestral, así como un informe de situación regional en forma semestral. En el mes de setiembre está previsto realizar la primera publicación.

#### 4. ACUERDOS LOGRADOS

##### 4.1 RESOLUCIONES DEL GRUPO MERCADO COMUN (GMC)

Nº 59/92 Crea una Comisión conformada por los Directores de los Institutos de Estadística para que realicen una definición metodológica, la recopilación de información estadística y la creación de un Banco de Datos. (La Resolución Nº 67/92 realiza la misma acción).

Nº 5/93 Crea la Comisiones de Servicios, Aspectos Tributarios, Defensa del Consumidor, Defensa de la Competencia y Tratamientos de Monopolios Estatales en el MERCOSUR.

#### 5. PRINCIPALES TEMAS PENDIENTES

5.1 **Arancel Externo Común.** Se encuentra en la etapa de definición del nivel arancelario de los ítems del Proyecto de Nomenclatura Común de acuerdo con su nivel convergencia y de armonización. Una vez que el SGT I culmine el trabajo sobre nomenclatura común del MERCOSUR, se culminará la elaboración del Proyecto de Arancel Externo Común para ser elevado al GMC.

5.2 **Comisión de Aspectos Tributarios.** Se encuentra en la etapa de elaboración de documentos sobre las asimetrías relativas a contribuciones relacionadas con la previsión; con la tributación de envíos de ganancias, intereses, royalties y pagos de servicios diversos; y de las eventuales propuestas de reformas tributarias. Aún resta por iniciar los trabajos sobre impuestos generales al consumo, impuestos selectivos y específicos al consumo, otros impuestos que incidan sobre comercio exterior generando discriminaciones y sobre mecanismos de devolución de impuestos indirectos.

- 5.3 **Seguimiento y armonización de la política macroeconómica.** Al momento se está preparando la publicación de un Boletín Estadístico cuatripartito con información fiscal, monetaria y de balance de pagos, y un informe económico común. Resta por culminar el análisis de los instrumentos de política económica, de los efectos monetarios de las políticas fiscales y cambiarias, el estudio para evitar inestabilidades en los flujos de comercio provenientes de la variabilidad de las paridades cambiarias recíprocas, y los estudios sobre métodos alternativos de armonización de las políticas macroeconómicas y selección de variables de convergencia.
- 5.4 **Defensa de la competencia en el MERCOSUR, incluyendo el tratamiento de monopolios estatales.** Se está en la etapa de análisis de asimetrías. Resta por elaborar las propuestas de armonización y remitir al GMC o CMC, según corresponda, para su consideración.
- 5.5 **Defensa del consumidor.** Se encuentra en la etapa de análisis de las asimetrías, restando por realizar la elaboración de propuestas de armonización.
- 5.6 **Servicios.** Se está analizando las legislaciones nacionales y elaborando una propuesta preliminar para un acuerdo marco sobre servicios en el MERCOSUR. Una vez culminadas las tareas se comenzará con la elaboración de una propuesta definitiva.
- 5.7 **Estadística.** Tiene previsto la elaboración y publicación anual del "MERCOSUR: Sinopsis y Estadística"; de un inventario de las estadísticas oficiales de los estados; un análisis de los mecanismos para la modernización de la difusión, la coordinación y la producción estadística; la elaboración de propuestas de compatibilización de estadísticas económicas, sociales y demográficas prioritarias; y una propuesta de coordinación y modernización de los sistemas de producción y difusión de estadísticas.

## 6. FECHA DE LAS PROXIMAS REUNIONES

- 6.1 **Arancel Externo Común:** del 9 al 11 de agosto en Buenos Aires  
del 24 al 27 de agosto en Asunción  
del 8 al 10 de setiembre en Brasilia  
del 17 al 21 de setiembre en Montevideo
- 6.2 **Comisión de Defensa del Consumidor:**  
del 24 al 27 de agosto en Asunción  
del 13 al 17 de setiembre en Montevideo
- 6.3 **Comisión de Defensa de la Competencia y Monopolios Estatales:**  
del 20 al 23 de setiembre en Montevideo

- 6.4 Comisión de Aspectos Tributarios:  
del 24 al 27 de agosto en Asunción  
del 20 al 23 de setiembre en Montevideo
- 6.5 Comisión de Indicadores Macroeconómicos:  
del 24 al 25 de agosto en Asunción
- 6.6 Comisión de Servicios: el 26 y 27 de agosto en Montevideo

SUBGRUPO DE TRABAJO N° 11

RELACIONES LABORALES, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES

FECHA: 18 DE AGOSTO DE 1993

1. REUNIONES REALIZADAS DURANTE 1993.

1. Del 22 al 26 de marzo en San Pablo.
2. Del 2 al 6 de agosto en Montevideo.

2. COMISIONES FORMADAS.

1. Relaciones Individuales de Trabajo.
2. Relaciones Colectivas de Trabajo.
3. Empleo.
4. Formación Profesional.
5. Salud y Seguridad en el Trabajo.
6. Seguridad Social.
7. Sectores Específicos: Costos Laborales en el Sector Transporte.
8. Principios: Convenios con la OIT y Carta de Derechos Fundamentales.

(Creadas por GMC - Acta 6/92)

3. TEMAS EN TRATAMIENTO

3.1 En las Comisiones

**A. Relaciones individuales de trabajo.** Con respecto al análisis comparativo de los sistemas de relaciones laborales entre los países del MERCOSUR; Argentina, Brasil y Uruguay presentaron sus documentos referentes a la "Descripción de los títulos del Nomenclador", estando dedicados a la comparación de los mismos. En dicho documento tratan los siguientes temas:

- \* Fuentes de Derecho del Trabajo.
- \* Relaciones Contractuales de Trabajo.
- \* Interrupción y Suspensión de los Contratos de Trabajo.
- \* Remuneración.
- \* Derechos y Obligaciones de las Partes en los Contratos Individuales de Trabajo.
- \* Ruptura del Vínculo Laboral.
- \* Indemnización por Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

- \* Registros Laborales. Documentación Obligatoria.
- \* Derechos de los Representantes.
- \* Seguro por Desempleo.
- \* Aportes y Contribuciones para la Previsión Social.
- \* Trabajo de la Mujer.

Con referencia al tema de costos laborales, se elaboró una fórmula de cálculo, entre los Estados Partes, el cual está en proceso de análisis.

En la última reunión, en el mes de agosto, se constituyó un Grupo de Trabajo para el estudio del tema. La Comisión decidió continuar la tarea de perfeccionamiento de la fórmula general de costo laboral.

La delegación de los trabajadores informaron que presentarán un documento a los coordinadores nacionales 20 días antes de la próxima reunión, para el análisis de la comisión.

**B. Relaciones colectivas de trabajo.** Para la identificación de asimetrías, se realizó un estudio comparativo de los sistemas argentino, brasilero y uruguayo.

En la reunión del mes de agosto, la Comisión inició el tratamiento de las aclaraciones y complementaciones pertinentes.

En la próxima reunión cada país traerá una propuesta de cuadro comparativo, tomando como base las diferencias apuntadas en la última reunión.

Se acordó en el seno del SGT 11, recibir el informe de RELASUR, sobre el proyecto de comparación de los institutos de Derecho Colectivo de los 4 países integrantes del MERCOSUR. Por tal motivo el SGT 11 tomará contacto con las autoridades de dicho proyecto, a los efectos de considerar la posibilidad de que esos estudios sean aprovechados por esta Comisión.

**C. Empleo.** En la última Reunión, Brasil y Uruguay presentaron un documento "**Propuesta de Armonización conceptual**", donde alcanzaron consenso en varias definiciones, quedando pendientes "Sector Informal, Precariedad y Empleo no registrado". En la próxima reunión, los países miembros, deberán presentar una aproximación conceptual y de medición consensuada sobre este tema.

En este intervalo, la Comisión está en el estudio de una propuesta consensuada para medir la real presión sobre el mercado de trabajo.

Reconociendo la urgencia que merece el tema Migraciones, la Comisión definió las tareas a seguir. Están elaborando un Informe de Migraciones sobre Diagnóstico y aspectos normativos.

**D. Formación profesional.** En la reunión de agosto se comprometieron a tratar los siguientes temas:

- \* Con relación a la **Cooperación Técnica**, Argentina elaborará un documento sobre el relevamiento de la cooperación existente entre los cuatro países, y una propuesta de cooperación en el ámbito del MERCOSUR.
- \* En materia de **Diagnóstico Sectorial**, Brasil, se encargará de la preparación de instrumentos metodológicos para el desarrollo de diagnósticos sectoriales de Oferta y Demanda de Formación Profesional del MERCOSUR.
- \* En lo referente al Documento sobre "**Sistema de Formación sobre Información Profesional en el marco de los países del MERCOSUR**", los 4 países acordaron presentar comentarios sobre el mismo al Coordinador Uruguayo antes del 5 de setiembre.

**E. Salud y seguridad en el trabajo.** El análisis comparativo de las legislaciones fue efectuada solamente por la delegación argentina, acordando, en base a lo aportado, analizar las referencias y/o correspondencias normativas de cada país.

**F. Seguridad social.**

- \* El representante de la OIT, está actualizando el trabajo "**La Seguridad Social en el MERCOSUR**", estudio realizado por el organismo internacional. Sólo le fue posible actualizar el mismo con la normativa argentina. Remitirá, el análisis comparativo actualizado, a cada uno de los países, en los primeros días del mes de setiembre.
- \* En el marco de una **política de fortalecimiento y extensión de Convenios Bi o Multilaterales**, se resolvió que cada país presente en la próxima reunión que se celebre, la información existente en la materia, y sus puntos de vista para el análisis de un posible anteproyecto de acuerdo multilateral de Seguridad Social.
- \* Se aprobó, en la última reunión, un esquema básico para el estudio comparativo de los diversos sistemas de Seguridad Social, con el objetivo de determinar asimetrías existentes.

**G. Sectores específicos.** Se ha estado trabajando en los costos laborales en el sector de transporte terrestre.

Presentados los trabajos de costos laborales de Argentina, Brasil y Uruguay, el SGT 11 solicitó al Gobierno de Brasil la revisión del documento presentado, teniendo en cuenta los salarios y adicionales legales y convencionales vigentes al mes de noviembre de 1992, como también los

salarios realmente pagados por las empresas en la misma fecha, circunscritos a los 4 Estados de Brasil ya convenidos (San Pablo, Curitiba, Porto Alegre y Rio de Janeiro).

Cabe destacar, que el documento entregado por Brasil no fue totalmente no tuvo el consenso por los 3 sectores, contando con el aval del Gobierno, empresarios y parcialmente de los trabajadores.

#### H. Principios.

\* **Relacionamiento de convenios suscritos por los Estados Partes.**

En la reunión de marzo, en San Pablo, se aprobó la propuesta uruguaya que consiste en un cronograma de ratificación, con dos etapas, partiendo de la lista consensuada de los Convenios de la OIT.

Se dio curso a la primera lista de convenios para ratificar a nivel regional. Hasta la fecha solamente el Parlamento uruguayo ha tiene a su estudio dichos convenios.

\* **Carta de Derechos Fundamentales.** El SGT 11, en la reunión de agosto, en Montevideo, aprobó la decisión de esta Comisión sobre la constitución de una Sub-Comisión para el tratamiento del tema. Están en discusión las propuestas sobre la composición, funcionamiento y atribuciones de la misma.

#### 4. ACUERDOS LOGRADOS.

##### 4.1 En las Comisiones

##### **Comisión de Relaciones colectivas de trabajo.**

Se aprobó la definición de metodología (Reglamento interno, objetivos, plan de trabajo) en el plazo acordado en el cronograma de Las Leñas.

##### **Comisión de Empleo.**

Con respecto a la **Armonización conceptual** se llegó a consenso en la definición de PEA (Población en Edad de Trabajar), concepto de "Ocupados", concepto de "Desempleo", y "Subempleo".

##### **Comisión de Formación profesional.**

En la reunión de agosto se resolvió elevar al GMC la versión definitiva del proyecto "Reconocimiento y equivalencias de calificaciones ocupacionales en el "MERCOSUR", solicitando su aprobación así como también, que se realicen las gestiones necesarias ante la Comunidad Europea para su financiación.

#### **Comisión de Seguridad social.**

En la reunión de agosto se aprobó el estudio comparativo de los sistemas de Seguridad Social.

#### **Comisión de Sectores específicos.**

Se elevó al GMC un informe correspondiente a los costos laborales del transporte marítimo.

#### **Comisión de Principios.**

Se realizó un relevamiento de los Convenios suscritos por los Estados Partes cuyo informe se elevó al GMC.

### **4.2 DECISIONES DEL CONSEJO MERCADO COMUN (CMC)**

**Dec.Nº 8/1992** Instruye a los organismos de cada Estado Parte para que instrumente las medidas necesarias para evitar el empleo no registrado.

### **4.3 RESOLUCIONES DEL GRUPO MERCADO COMUN (GMC)**

**Res.Nº 11/91** Crea el SGT Nº 11 "Asuntos Laborales".

**Res.Nº 11/92** Modifica la denominación del SGT 11 por "Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social".

**Res.Nº 12/92** Establecer la representación del sector privado ante la Conferencia Internacional del Trabajo.

**Res.Nº 15/92** Elevar al CMC la propuesta de aprobación del proyecto de medidas para evitar el empleo no registrado.

**Res.Nº 49/92** Invitar a participar, en carácter de observadores a la OPS en el SGT 3; y a la OIT, CINTERFOR, PREALC y RELASUR en el SGT 11.

**Res.Nº 50/92** Instruir al Comité de Cooperación Técnica que examine las solicitudes planteadas por el SGT 11 entre otros.

### **5. PRINCIPALES TEMAS PENDIENTES.**

#### **5.1 Comisión de Relaciones Individuales de Trabajo (1)**

En el tema **costos laborales**, está pendiente la presentación de propuestas para remitirlo al GMC.

- 5.2 Comisión de Relaciones Colectivas de Trabajo (2)  
Falta **definir asimetrías**, con el propósito de presentar propuestas al GMC.
- 5.3 Comisión de Empleo (3)  
En el tema **empleo**, se realizará un estudio sector por sector. **La libre circulación de trabajadores**, está en su primera etapa de trabajo debiendo identificar las medidas necesarias para la viabilidad del tema, con la elaboración de propuestas.
- 5.4 Comisión de Formación Profesional (4)  
Esta Comisión ajustó sus temas a las actividades reales de sus cometidos; programando realizar lo siguiente:  
**En Formación Profesional:**  
- Sistema Regional de Información de Formación Profesional.  
- Sistema Regional de Cooperación Horizontal.  
- Políticas Sectoriales prioritarias de formación profesional.  
**En Reconocimiento de aptitudes profesionales:**  
- Diseño de plan de acción.  
- Sistema de Reconocimiento y Equivalencias de calificaciones ocupacionales.
- 5.5 Comisiones de Salud y Seguridad en el Trabajo y Seguridad Social (5 y 6)  
Estas comisiones tiene pendientes la **identificación de asimetrías**, para la presentación de propuestas al GMC.
- 5.6 Comisión de Sectores Específicos (7)  
Con la revisión del documento de Brasil sobre **costos laborales en transporte terrestre** crearán un documento único sobre el tema, para su remisión al GMC.
- 5.7 Comisión de Principios (8)  
La Comisión continúa trabajando en la **Propuesta de ratificación de Convenios** con el objetivo de formular un documento consensuado para que el GMC lo considere e instrumento. Resta también la construcción de la **Carta de Derechos Fundamentales**.

## 6. FECHA DE LAS PROXIMAS REUNIONES

Reunión de los 4 Coordinadores: el 15 y 16 de setiembre de 1993 en Montevideo.

Reuniones SGT: del 25 al 29 de octubre de 1993, en Argentina.  
del 29 de noviembre al 3 de diciembre de 1993 en Montevideo.



CAPITULO TERCERO

LOS ACUERDOS BILATERALES DE NUEVA GENERACION  
Y LA CONVERGENCIA REGIONAL

ROBERTO PIZARRO



INDICE

- A. INTRODUCCION.
- B. LOS LIMITES DE LA APERTURA EXTRARREGIONAL Y EL POTENCIAL DE LA INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL.
- C. LOS ACUERDOS BILATERALES DE NUEVA GENERACION.
  - 1. Los Programas de Desgravación.
  - 2. Restricciones No Arancelarias.
  - 3. Mecanismos de Excepción.
  - 4. Normas Comerciales.
  - 5. Mecanismos de Protección.
  - 6. Normas Técnicas.
  - 7. Transporte.
  - 8. Inversiones Recíprocas.
  - 9. Integración Física.
  - 10. Solución de Controversias.
  - 11. Armonización de Políticas Macroeconómicas.
- D. LA CONVERGENCIA, UN ESFUERZO NECESARIO.
  - 1. Articulación Comercial.
  - 2. Armonización de Normas Comerciales.
  - 3. Otras Armonizaciones.

ANEXO:

- Cuadro 1: ALADI: Tasas de Crecimiento de las Exportaciones.
- Cuadro 2: Chile-México - Programa de Desgravación General.
- Cuadro 3: Chile-Venezuela - Programa de Desgravación General.
- Cuadro 4: Intercambio Comercial Chile-México.
- Cuadro 5: Intercambio Comercial Chile-Argentina
- Cuadro 6: Exportaciones Chilenas: Número de productos y de empresas. Principales destinos.
- Cuadro 7: Preferencias Recibidas por Chile de Cuatro Países de ALADI.
- Cuadro 8: Preferencias Obtenidas por Chile de Cuatro Países de ALADI.
- Cuadro 9: Chile-México - Programa Desgravación Lento.
- Cuadro 10: Chile-Venezuela - Programa Desgravación Lento - Gravámenes de Chile a Venezuela.
- Cuadro 11: Chile-México - Lista de Excepciones.
- Cuadro 12: Chile-Venezuela - Lista de Excepciones.

-----

## A. INTRODUCCION

Se ha calificado a la década de los ochenta como pérdida para el desarrollo de América Latina. La deuda, la inflación y la recesión estremecieron las estructuras sociales y políticas de todos los países de la región. La caída del producto y la restricción de importaciones debilitaron las relaciones comerciales intrarregionales. En respuesta a la crisis latinoamericana, los procesos de ajuste y reestructuración gestaron las bases para una nueva estrategia de desarrollo que modificó radicalmente el patrón histórico de la sustitución de importaciones.

La estrategia de desarrollo adoptada por los países de la región se generalizó en los primeros años de los noventa, aunque ya se implementaba en Chile a partir de la segunda mitad de los años setenta y adquiere vigencia en Bolivia y México, desde mediados los ochenta. Esta estrategia, caracterizada por la apertura hacia el sistema internacional y la liberalización de las economías, no ha inhibido los flujos de intercambio entre los países de la región. Por el contrario, éstos se han visto revitalizados, después de su reducción en la década pasada. En efecto, la tasa de crecimiento de las exportaciones intrarregionales alcanzó un 24% y 29% en los años 1991 y 1992 respectivamente, mientras las exportaciones al resto del mundo disminuían en 4% y 1% en esos mismos años. Este comportamiento se ha traducido en una mayor participación de las exportaciones intrarregionales, las que alcanzan el 13.2% y el 16.4% en los años 1991 y 1992 respectivamente. Las cifras registradas constituyen un récord histórico en las tres décadas de integración regional (Cuadro 1).

El mayor dinamismo intrarregional en el comercio de bienes, que también se observa en inversiones y servicios, constituye una expresión de la recuperación que han experimentado las economías de los países de la ALADI en comparación a la década de los ochenta; pero, sobretodo, pone en evidencia el significativo rol que en esta recuperación viene desempeñando el propio espacio regional.

La adopción de políticas económicas similares en los países de la ALADI y, en el plano político, la recuperación de la democracia, han dado nuevo vigor a las relaciones subregionales, plurilaterales y entre pares de países. Junto a la expansión de los flujos económicos intrarregionales se observan acelerados procesos de negociación que se han expresado en la materialización de acuerdos de nuevo tipo y en la revitalización de otros previamente existentes. Aún cuando "... estas iniciativas se encuentran en estado embrionario y los obstáculos por vencer son considerables... lo que está fuera de duda es que

últimamente el ambiente en que se gestan estas nuevas iniciativas se ha vuelto más propicio<sup>1</sup>.

Las particularidades del MERCOSUR y el Grupo de los Tres como de los acuerdos bilaterales, especialmente los concretados entre Chile-México, Venezuela-Chile y Argentina-Chile (así como el que probablemente suscribirán Chile-Colombia antes de fines de 1993) sorprenden por la profundidad y semejanza en sus contenidos. Esto permite atribuirles el calificativo de acuerdos de nueva generación. A éstos se agrega el Grupo Andino el cual, aunque data de fines de los sesenta, adapta sus contenidos a la nueva estrategia de desarrollo imperante en la región.

El renovado dinamismo de los flujos económicos y de las iniciativas de negociación hacen renacer el optimismo respecto del desafío, planteado incluso antes de la formación de la ALALC<sup>2</sup>, como en el Tratado de Montevideo 1980, de avanzar hacia una zona de libre comercio y establecer un mercado común latinoamericano. Por tanto, teniendo en cuenta los compromisos contenidos en los acuerdos plurinacionales y en los bilaterales de nueva generación, así como en los tradicionales Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) adquiere relevancia una reflexión en torno a los siguientes temas:

- La armonización de los distintos procesos de desgravación arancelaria y el desmantelamiento no-arancelario entre los distintos acuerdos plurinacionales y bilaterales a fin converger en una zona de libre comercio para el conjunto de la región.<sup>3</sup>

- La adopción de normas comerciales regionales, así como la armonización de las iniciativas establecidas en los acuerdos plurinacionales y bilaterales en servicios, inversiones, tecnología y propiedad intelectual, comunicaciones, transporte e integración física.<sup>4</sup>

- El perfeccionamiento y armonización de los mecanismos e instrumentos para garantizar el cumplimiento de los acuerdos, tales como las cláusulas de solución de controversias y las de salvaguardia.<sup>5</sup>

Este documento analizará los límites de la apertura comercial unilateral y la importancia de profundizar las relaciones intrarregionales frente a un mundo globalizado, con

---

<sup>1</sup> CEPAL, La Integración Económica en los Años Noventa: Perspectivas y Opciones, LC/R.1042, 29 de agosto de 1991.

<sup>2</sup> CEPAL, El Mercado Común Latinoamericano, julio de 1959.

<sup>3</sup> Grupo de Río, Declaración de Buenos Aires, 2 de diciembre de 1992.

<sup>4</sup> ALADI/CM/VII/Acta final, 30 de noviembre de 1992

<sup>5</sup> Op. cit.

una presencia creciente de bloques comerciales, para una inserción exitosa en la economía mundial. Se centrará en las particularidades de los acuerdos bilaterales de nueva generación, la dinámica que han generado en la expansión y profundización de las relaciones económicas entre pares de países. Asimismo, se destacarán aquellos contenidos que pueden ayudar a establecer bases para la articulación regional en la perspectiva de una zona de libre comercio.

#### B. LOS LIMITES DE LA APERTURA EXTRARREGIONAL Y EL POTENCIAL DE LA INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL

La relevancia que ha tenido la liberalización comercial externa en las iniciativas de integración, en los años noventa, exige algunos comentarios tanto para precisar sus rasgos positivos como sus límites.

La apertura unilateral hacia la economía mundial ha sido muy radical, tanto en sus plazos como en su profundidad.<sup>4</sup> En todos los países de la región se observa una clara disminución de la protección arancelaria y de la dispersión de ésta, así como una notable reducción de las restricciones no-arancelarias. La apertura también ha sido manifiesta en el ámbito de las inversiones extranjeras, con legislaciones que apuntan al objetivo de captar el máximo de recursos externos minimizando las regulaciones.

La apertura de América Latina hacia la economía mundial ha favorecido los procesos de integración regional de nuevo tipo gracias a "...una tendencia convergente en la orientación de las políticas económicas nacionales, la que opera como un factor endógeno propicio para el proceso de integración"<sup>7</sup>

En el plano multilateral, todos los países de América Latina han respaldado los esfuerzos desplegados por la Ronda Uruguay del GATT en favor de la liberalización de la economía mundial, aceptando compromisos no sólo en bienes, sino que en patentes y propiedad intelectual, servicios y capital extranjero.

Sin embargo, la inexistencia de gradualidad y selectividad en la política comercial en la mayor parte de los países de la región, ha fortalecido una estructura productiva y exportadora basada en ventajas comparativas naturales, antes que en ventajas competitivas adquiridas. En algunos países incluso ha sido manifiesta la disminución de la actividad manufacturera en el producto interno. El rol pasivo del Estado no ha ayudado a transformar las estructuras productivas en favor de actividades económicas capaces de generar mayor valor agregado nacional y que

---

<sup>4</sup> CEPAL, Los Nuevos Proyectos de Integración en América Latina y El Caribe y la Dinámica de la Inversión, LC/R.1145, 20 de mayo de 1992.

<sup>7</sup> CEPAL, Requisitos Institucionales de la Integración, LC/R.1265, 10. de abril de 1993.

permitan el aumento de la calidad y productividad de la fuerza de trabajo.\*

Adicionalmente, en las negociaciones multilaterales, como lo han demostrado los escasos avances de la Ronda Uruguay, han sido los propios países industrializados los que colocan los principales obstáculos para materializar un sistema económico internacional más transparente, situación adicionalmente oscurecida por la tendencia al fortalecimiento de bloques comerciales. Tampoco el Estado, en los países de la región, ha desarrollado una apropiada institucionalidad ni los instrumentos capaces de contrarrestar las acciones proteccionistas en los mercados mundiales.

En realidad, hay que reconocer que las políticas de liberalización comercial en curso en América Latina, así como las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay se realizan en medio de un nuevo tipo proteccionismo, estimulado por una coyuntura recesiva en los países industrializados, con inéditas tasas de desempleo. Se trata, por cierto, de un proteccionismo más selectivo, con énfasis en los controles administrativos y no arancelarios. Adicionalmente, el acelerado cambio tecnológico que se da en estos países plantea un peligro de más largo plazo para la demanda por commodities que no puede ser eludido por los países de la región.

En el plano interno, la estructura productiva y la oferta exportadora basadas en productos primarios no permiten potenciar todas las capacidades de la fuerza de trabajo. El tipo de fuerza de trabajo demandada para la producción de commodities, con escaso valor agregado nacional, no promueve la educación y capacitación de los recursos humanos y, consecuentemente, se estrechan los márgenes para el mejoramiento de la productividad y la distribución del ingreso. Y, en el mundo actual, el buen posicionamiento de un país en los mercados mundiales ya no depende tanto de las ventajas de sus recursos naturales ni tampoco de los bajos salarios, sino muy fundamentalmente de las ventajas competitivas generadas por la productividad de los recursos humanos y por las nuevas tecnologías.

Adicionalmente, los problemas ambientales derivados de la explotación intensiva de los recursos naturales son ciertamente graves. La región se encuentra enfrentada a un serio deterioro ambiental que afecta la sustentabilidad de su desarrollo, mientras que los países industrializados plantean exigencias crecientes sobre el tema, incorporando normativas en el comercio internacional, que obligan a los países en desarrollo a medidas específicas en sus procesos productivos y espacios territoriales.

En las actuales condiciones de globalización y formación de bloques que caracterizan a la economía mundial, la integración regional se presenta como un recurso estratégico para posicionarse más adecuadamente en los mercados internacionales.

---

\* M. Agosin y R. French Davis, La Liberalización Comercial en América Latina: Un Esfuerzo Evaluativo. Borrador para Comentarios, 30 de marzo de 1993.

Por tanto, la convergencia en favor de una zona de libre comercio debe ser vista como soporte para aumentar la competitividad en el mercado mundial y lograr una inserción dinámica en la economía internacional.

Consecuentemente, teniendo en cuenta la nueva estrategia económica adoptada por los países de la región, así como las particularidades presentes en la economía mundial la convergencia regional debiera sustentarse en:

a) Consolidar, homogenizar y articular los niveles de apertura alcanzados por los distintos países de la región. En adelante, frente a los países industrializados y a los bloques comerciales extrarregionales aperturas adicionales deberían ser negociadas en base a una estricta reciprocidad. Paralelamente, se precisa una institucionalidad e instrumental apropiados, y debidamente armonizados, para enfrentar ágilmente las medidas proteccionistas extrarregionales.

b) Al mismo tiempo que se sugiere una política comercial extrarregional más cautelosa, se presentan adecuadas condiciones para profundizar la apertura en bienes, inversiones y servicios entre los diversos procesos plurinacionales y bilaterales en curso, vale decir entre el MERCOSUR y el GRAN y entre éstos y México y Chile.

c) Parece altamente conveniente coordinar eventuales negociaciones de apertura de mercados con países o bloques extrarregionales a fin de evitar las distorsiones que pueden generar las iniciativas unilaterales. Estas pueden desviar el comercio en contra de los socios de la región o generar una competencia desleal en inversiones y servicios que, en definitiva, afecte el potencial de la integración regional.

d) El propósito de alcanzar un mayor valor agregado en el componente exportador sugiere la selectividad de los incentivos en la política comercial de los países de la ALADI y su armonización a nivel regional. En efecto, una transformación productiva para una inserción cualitativamente superior en el mercado internacional requiere conquistar ventajas competitivas en sectores no tradicionales. Por cierto, una política adecuada de incentivos, ajustada a los tiempos actuales, que no inhiba la competitividad, debiera ser moderada y limitada en el tiempo, dando preferencias a categorías amplias de actividad económica, en lugar de subsidios para actividades específicas, y muy asociada a capacitación, infraestructura y acceso a mercados externos.\*

e) La liberalización respecto al capital extranjero no debiera excluir medidas orientadas a estimularlo en favor de la industria manufacturera, servicios y, en general, actividades productivas capaces de generar mayor valor agregado nacional. Por cierto, una disposición de esta naturaleza no debiera discriminar respecto del origen del capital.

---

\* M. Agosin y R. Ffrench Davis, op. cit.

### C. LOS ACUERDOS BILATERALES DE NUEVA GENERACION

Se puede afirmar que los acuerdos que contienen los atributos de nueva generación, suscritos en el marco de la ALADI, son los siguientes: el ACE 14 entre Argentina y Brasil, el que posteriormente se extiende a Paraguay y Uruguay, mediante el Tratado de Asunción (MERCOSUR) o ACE 18; el ACE 16 entre Chile y Argentina, el ACE 17 entre Chile y México, el ACE 23 entre Chile y Venezuela; y, el Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela). También el Grupo Andino se inscribe en este tipo de acuerdos, al retomar sus contenidos históricos y actualizarlos a la luz de la nueva estrategia de desarrollo imperante en la región.

Los acuerdos plurinacionales y bilaterales mencionados se han propuesto formar zonas de libre comercio en plazos breves y claramente programados. Las negociaciones se realizan sobre el universo arancelario, en vez de sobre productos específicos, con excepciones escasas y, en algunos casos, con el compromiso de eliminarlas en el mediano plazo.

Al inicio de los programas de desgravación se erradica la totalidad de las restricciones no-arancelarias o éstas quedan claramente explicitadas para su ulterior eliminación. por su parte, los acuerdos plurinacionales se proponen establecer un arancel externo común (AEC) relativamente bajo.

Con respecto a las inversiones y transporte se tiende a su liberalización, tanto con el mejor tratamiento otorgado a las inversiones recíprocas, como con la no discriminación de banderas en el transporte marítimo de carga o la inclusión de máximas libertades en el transporte aéreo. En cuanto a servicios se proponen, en general, acercamientos a las normas establecidas por el GATT.

En lo que se refiere a cláusulas de salvaguardia, solución de controversias y normas comerciales se plantea la necesidad de la máxima transparencia para garantizar condiciones equitativas de competencia, con instrumentos claramente establecidos que eviten el proteccionismo entre los países firmantes.

Finalmente, aunque con diferencias de énfasis, en todos estos acuerdos se propone la coordinación o armonización de las políticas económicas entre los países firmantes- en particular de las políticas comerciales. Se busca evitar así las distorsiones generadas por medidas que pudieran alterar los precios relativos y, consecuentemente, los flujos de comercio recíproco entre los países signatarios de los acuerdos.

Como se puede observar los acuerdos de nueva generación se diferencian de los tradicionales Acuerdos de Alcance Parcial (AAP), suscritos en el marco de ALADI, tanto en la profundidad de los compromisos comerciales, como en la ampliación de las negociaciones a los temas de transporte, inversiones, servicios e integración física. Es precisamente la profundidad de los contenidos de los acuerdos de nueva generación y las coincidencias que se observan entre éstos los que abren un perspectiva optimista para la convergencia regional.

Como lo indicamos anteriormente este documento analizará la especificidad de los acuerdos bilaterales de nueva generación.

## 1. - Los Programas de Desgravación

### 1.1. Desgravación en los Acuerdos de Complementación Económica, con Libre Comercio: ACE(LC).

Los Acuerdos de Complementación Económica suscritos por Chile con México y con Venezuela el 22-09-91 y el 02-04-93 respectivamente, presentan la particularidad de contener programas de desgravación automáticos del universo arancelario, con escasas excepciones y plazos relativamente breves para alcanzar una zona de libre comercio. El programa de desgravación general entre Chile y México se inició el 1o. de enero de 1992 y culminará el 1o. de enero de 1996; el de Chile-Venezuela comenzó el 1o. de julio de 1993 y terminará el 1o. de enero de 1997 (Cuadros 2 y 3). Debido a estas características, su denominación más adecuada es de Acuerdos de Complementación Económica de Libre Comercio.

El Acuerdo de Complementación Económica de Chile con Argentina se diferencia de los anteriores en que éste, aunque contiene variados y ricos componentes de integración, no presenta un programa automático de desgravación sobre el universo arancelario, sino que un compromiso de negociaciones de preferencias arancelarias en base productos específicos, a la manera tradicional de los AAP. Por tanto, en este caso, no existe un programa automático ni plazos definidos para alcanzar el libre comercio.

Una diferencia entre los programas de desgravación entre estos acuerdos de libre comercio es que el de Chile-México se inició con un gravamen común del 10%, lo que significó que México redujera los tramos de 20% y 15% de su estructura arancelaria desde el inicio de la desgravación bilateral. En cambio, en el ACE Chile-Venezuela el programa de desgravación conservó las estructuras arancelarias de ambos países, reduciéndose el arancel diferenciado venezolano en sus cuatro tramos simultáneamente con la disminución del arancel único chileno, hasta alcanzar el cero por ciento.

En los ACE(LC) se incorporaron todos los productos con preferencias arancelarias establecidas en los Acuerdos de Alcance Parcial(AAP) y Regional (AAR) previamente suscritos, en el marco de la ALADI. Asimismo se estableció que tales preferencias seguirán vigentes hasta que, por efecto del programa de desgravación, queden superadas. Por ejemplo, si un determinado ítem arancelario, en el ACE Chile-México, tenía una preferencia de un 8% en algún acuerdo anterior, ésta se debió mantener durante todo el año 1992 y, durante 1993, esa preferencia quedó superada por la desgravación general, con el nuevo arancel común de 7.5%.

Se estima que el ACE(LC) que suscribirán Chile y Colombia contemplará un programa de desgravación general similar al establecido en el ACE entre Chile y Venezuela. Esto se corresponde con el interés de ambos países para encontrar una

homogeneidad que evite distorsiones en los flujos del comercio y, en particular, considerando que Colombia y Venezuela tienen la misma estructura arancelaria. Si este acuerdo efectivamente se concreta, sería un real aporte en favor de la multilateralización ya que, en la práctica, el denominado Grupo de los Tres alcanzaría con Chile una zona de libre comercio antes de fines de la presente década.

Se debe destacar que a la fecha se han cumplido normalmente los programas de desgravación. En el caso del ACE Chile-México se han impulsado iniciativas, a nivel empresarial, orientadas a acelerar la desgravación para gamas de productos, aún cuando éstas todavía no han materializado resultados concretos. Esto está dentro de las posibilidades que brinda el ACE, ya que contempla en su articulado la aceleración del programa de desgravación para productos que de común acuerdo se convengan e, incluso, establece el derecho para que cada una de las partes pueda trasladar productos de la Lista de Excepciones al programa de desgravación general.

El impacto sobre el comercio del ACE Chile-México, al cabo de más de un año y medio de suscrito, se considera altamente positivo. Según indica el Cuadro 4, a fines de 1992, en comparación con 1991, el intercambio comercial entre ambos países experimentó un crecimiento del 49%; de éste intercambio las exportaciones de Chile aumentaron en 112% y las de México en 29%. Estas cifras son significativas si se las compara con las tasas de crecimiento a la región y al mundo, especialmente vistas desde Chile: En este caso las exportaciones crecieron en 31% a la ALADI y en 12% al mundo.

Por otra parte, en 1992 el valor de las exportaciones chilenas que ingresaba con preferencias arancelarias en el mercado mexicano representaba un 84% del total exportado; por otra parte, el valor de las exportaciones mexicanas ingresaban en el mercado chileno en un 94% con preferencias. Adicionalmente, hay que considerar que el número de ítem objeto del programa de desgravación es superior al 95% del universo arancelario (Cuadros 7 y 8).

Aunque sería aventurado atribuir el dinamismo comercial exclusivamente al ACE(LC) y a su programa de desgravación, es preciso destacar que el principal aumento de las exportaciones de Chile a México se ha debido a productos que, previo al acuerdo, encontraban restricciones no-arancelarias y presentaban los más altos aranceles en este país, tales como: uva de mesa, manzanas, duraznos frescos, nectarines frescos, ciruelas frescas, vinos y maderas en bruto. Por su parte, también se ha observado un mayor dinamismo de las exportaciones mexicanas al mercado chileno, especialmente en vehículos, productos químicos y productos electrónicos.

Como señaló la Licenciada Gabriela Torres, Directora General de Negociaciones Comerciales Internacionales de SECOFI,

\* El potencial económico de los dos países y las primeras reacciones de los sectores privados a su suscripción, indican que

el acuerdo de libre comercio con Chile constituirá un catalizador del comercio bilateral<sup>10</sup>

Por otra parte, el rol de este tipo de acuerdos para una más adecuada inserción internacional también ha sido destacado por la negociadora mexicana:

Priva, ahora, una concepción distinta sobre los beneficios que una adecuada inserción en los mercados internacionales puede representar para nuestra región. Casi todos los países son miembros del GATT y apoyan el esfuerzo para fortalecer el sistema multilateral de comercio. De igual manera, se ha tomado clara conciencia de que la integración subregional y regional constituye un camino para obtener una posición más competitiva en los mercados mundiales<sup>11</sup>.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse el hecho de que las condiciones democráticas abiertas en Chile en 1980, al favorecer la reapertura de las relaciones diplomáticas entre ambos países, ayudó a la revitalización de los flujos comerciales y fueron esas mismas condiciones las que permitieron la suscripción del ACE(LC).

En el caso del ACE(LC) Chile-Venezuela todavía no es posible medir seriamente su impacto en el comercio, ya que el programa de desgravación se encuentra recién en vigencia y, consecuentemente, las cifras no reflejan modificaciones sustantivas. No obstante, conviene señalar que a partir del 1o. de julio de 1993- vale decir con el inicio del programa de desgravación- el 96% de las exportaciones chilenas (medidas con referencia a 1992) ingresarán con preferencias arancelarias; por su parte, el 25% de las exportaciones venezolanas ingresarán con preferencias en el mercado chileno (Cuadros 7 y 8). Esta diferencia obedece a que el petróleo y sus derivados quedaron exceptuadas del programa de desgravación y éstos productos representan un elevado porcentaje de las exportaciones totales que se dirigen desde Venezuela a Chile. Sin embargo, también hay que destacar aquí el alto porcentaje del universo arancelario- superior al 95%- que se verá favorecido con la desgravación, lo que representa un indiscutible potencial para la expansión del comercio recíproco.

## 1.2. La Desgravación en el ACE Chile-Argentina

Como se señaló anteriormente, el ACE suscrito entre Chile y Argentina, a diferencia de los ACE(LC), no contiene un programa de desgravación automático del universo arancelario, aún cuando incluye variados otros aspectos que lo hacen merecedor al calificativo de acuerdo de nueva generación: liberación del transporte; integración física; integración minera; interconexión de gas natural, petróleo y energía eléctrica; además de la

---

<sup>10</sup> Discurso de la Licenciada Gabriela Torres en el Congreso Anual de la Asociación de Importadores y Exportadores de la República Mexicana. México, 11 de marzo de 1992.

<sup>11</sup> Op. cit.

suscripción paralela de un tratado de promoción y protección recíproca de inversiones.

En el ámbito arancelario, al igual que en los ACE(LC), el ACE Chile-Argentina incorporó al acuerdo las preferencias comerciales de los productos negociados por ambos países en el AAP de Renegociación No. 26, el AAP Comercial No.5, el AAP Comercial No. 16 y el AAP Comercial No. 21. Esto permitió un ordenamiento de las concesiones otorgadas en estos acuerdos, las que se incluyen en los respectivos anexos del ACE. Adicionalmente, el articulado establece que antes de concluir el primer semestre de 1992 se procedería a negociaciones bilaterales para ampliar las nóminas de los productos incluidos y profundizar las preferencias previamente otorgadas.

Sin embargo, la concreción de la vasta negociación arancelaria programada, según la letra y el espíritu del ACE, se vio limitada por el Acuerdo de Las Leñas del MERCOSUR, de fecha 14-15 de julio de 1992. Este, al definir un límite máximo de 50% de preferencias arancelarias para las negociaciones realizadas por los países del MERCOSUR con el resto de los países de la ALADI, dificultó el proceso de negociaciones arancelarias entre Argentina y Chile que se encontraba en curso. Posteriormente, el 10 de noviembre de 1992, Argentina elevó la tasa estadística desde el 3% al 10% para las importaciones, lo cual introdujo una dificultad adicional al proceso de negociaciones arancelarias entre ambos países.

La elevación de la tasa estadística, aún cuando afectaba de forma general a las importaciones realizadas por Argentina, aparecía como una contravención al Artículo 12 del ACE y a sus notas complementarias, en las cuales ambos países habían declarado sus respectivas restricciones no-arancelarias. En éstas, Argentina había explicitado la existencia de una tasa estadística al nivel del 3%.

Después de varias negociaciones realizadas tanto por los Organismos Nacionales Competentes (las Direcciones Económicas de los Ministerios de Relaciones Exteriores), como por el propio Consejo de Complementación Económica (Instancia de administración del ACE) se alcanzó un resultado satisfactorio en la controversia que, sin embargo, no llegó a la etapa del arbitraje.

El entendimiento arancelario acordado entre Chile y Argentina se logró gracias al adecuado marco institucional y jurídico establecido en el ACE, así como a las excelentes relaciones existentes entre ambos países. Adicionalmente hay que destacar que el entendimiento alcanzado constituye una base de gran importancia para futuras negociaciones que pudiera realizar Chile con el MERCOSUR. Estas negociaciones no podrían dejar al margen el patrimonio comercial con preferencias ya establecido entre Chile y Argentina, lo cual en definitiva ayudará al propósito de la multilateralización.

El ACE Chile-Argentina ha generado un fortalecimiento sin precedentes en las relaciones económicas entre ambos países. Las inversiones se han ampliado de forma inédita, el intercambio en

servicios y comercio se ha multiplicado, mientras la integración física ya ha adquirido formas concretas con el avance en la construcción del oleoducto y gasoducto.

El intercambio comercial de Chile con Argentina creció en 32% y 35% en los años 1991 y 1992 respectivamente. De este intercambio las exportaciones chilenas hacia Argentina crecieron en más de 300% entre 1990 y 1992, las que nuevamente se incrementaron en el primer semestre de 1993. Por su parte, las exportaciones argentinas presentaron un crecimiento menor derivado, en buena medida, de la situación cambiaria vigente en Argentina (Cuadro 5).

Por otra parte, vale la pena mencionar que del total de las exportaciones que Chile realiza en Argentina algo más del 60% tiene algún tipo de preferencia arancelaria en ese mercado; mientras que de las exportaciones argentinas, alrededor del 30% ingresan al mercado chileno con algún tipo de preferencia (Cuadros 7 y 8).

Por cierto, la mayor demanda de importaciones de Argentina se ha visto influida por la baja del tipo de cambio real. Sin embargo, aún con esta consideración, el espectacular crecimiento en la diversidad de los productos exportados por Chile y en el número de empresas exportadoras otorgan un nuevo carácter a la interrelación comercial entre ambos países. Del mismo modo, la próxima exportación masiva de gas natural y la exportación de petróleo hacia Chile - y a través de Chile a terceros mercados- desde fuentes argentinas, mediante el oleoducto y el gasoducto, llevarán a un nivel superior los lazos económicos entre ambos países. En el Cuadro 6 se observa la diversificación de productos de exportación chilenos al mercado argentino los que pasan de 142 en 1990 a 286 en 1991 y a 773 en 1992. Del mismo modo, el número de empresas exportadoras encuentra un alto grado de diversificación en ese mercado: 355 en 1990, 754 en 1991 y 1.069 en 1992. Sin duda, el mercado argentino viene representando un apoyo sustantivo a las exportaciones chilenas, y especialmente a aquellas de origen manufacturero.

### **1.3. Desgravación en otros Acuerdos: Chile-Bolivia, Argentina-Venezuela**

De los ACEs suscritos en los primeros años de la década del noventa, en el marco de la ALADI -que estrictamente no pueden ser considerados de nueva generación- vale la pena comentar dos de ellos a título de ilustración. Esto es útil para compararlos con los anteriores, como para destacar sus limitaciones a los propósitos de la articulación de los programas de desgravación para alcanzar una zona de libre comercio.

El ACE 20 Argentina-Venezuela incorpora los productos negociados en los AAP previamente suscritos, extendiendo su vigencia hasta el 31 de diciembre de 1994, vale decir hasta el momento que se establecerá la zona de libre comercio en el MERCOSUR. Al igual que en el ACE Chile-Argentina se abre la posibilidad de ampliar las nóminas y profundizar preferencias mediante negociaciones bilaterales, pero con las limitaciones

derivadas de los compromisos respectivos de ambos países en el Grupo Andino y el MERCOSUR.

En cuanto al ACE 22, entre Chile y Bolivia, no existe un programa universal de liberación y se opera con el criterio tradicional de preferencias para productos específicos. En este caso se contempla una lista de preferencias arancelarias, sin reciprocidad, que otorga Chile a Bolivia; una lista con liberación recíproca de gravámenes profundizadas al 100%; y, una tercera lista con preferencias no profundizadas del AAP 27 previamente existente entre ambos países. En este caso el número de ítem negociados es bastante modesto.

Según lo descrito, este tipo de acuerdos tiene varias limitaciones, entre las que destacan: el reducido número de ítem y de comercio negociado; y, las restricciones impuestas por otros acuerdos para profundizar preferencias. De hecho los AAP tradicionales no han generado una gran expansión de comercio y, por otra parte, el carácter demasiado específico de sus contenidos, no entrega bases suficientes para apoyar la multilateralización comercial.

## 2.- Restricciones No-Arancelarias

### 2.1. ACE(LC)

Una particularidad original de los ACE(LC) es la eliminación de todas las medidas no-arancelarias al inicio de los programas de desgravación. Tanto en el ACE Chile-México como en el de Chile-Venezuela se incluye explícitamente en el articulado la supresión de todas las restricciones no-arancelarias para los productos contemplados en los programas de desgravación. Por otra parte, se señala el compromiso de que no se introducirán nuevas restricciones no-arancelarias a las importaciones originarias de la otra Parte.

### 2.2. ACE Chile-Argentina

En el ACE Chile-Argentina se presenta cierta diferencia en el tema no-arancelario respecto a los ACE(LC). En efecto, en este caso no se plantea una supresión de las RNA, pero sí se incorpora en notas complementarias una declaración con la identificación de las RNA existentes. Esta disposición representa un importante avance en la transparencia de las relaciones comerciales bilaterales, sobretudo para claridad de las operaciones de los exportadores e importadores de ambos países. También, en este caso, se expresa el compromiso de no introducir nuevas restricciones al comercio recíproco y de dismantelar gradualmente las RNA existentes.

Además, es conveniente destacar que la disposición en el ACE Chile-Argentina sobre las RNA hace referencia al conjunto del comercio recíproco y no exclusivamente a aquellos productos con preferencias incorporados en el acuerdo.

### 2.3. Restricciones No-Arancelarias en otros Acuerdos: ACE Chile-Bolivia y ACE Argentina-Venezuela

En aquellos ACEs, recientemente suscritos, en los cuales no opera la liberalización sobre el universo arancelario varía el grado de compromiso respecto de la aplicación de RNA.

En el caso del ACE Argentina-Venezuela se establecen disposiciones similares a las existentes entre Chile-Argentina, tanto en lo que respecta a la declaración de las RNA, como a los compromisos de no introducir nuevas restricciones al comercio recíproco y al desmantelamiento de las RNA existentes.

Por otra parte, en el ACE Chile-Bolivia queda consignado un criterio más general de "realizar los máximos esfuerzos para impedir la aplicación de medidas que tiendan a obstaculizar el comercio recíproco"<sup>12</sup>, así como un compromiso de no introducir RNA a las importaciones y exportaciones contenidas en el programa de liberación.

En resumen, lo que importa destacar es que especialmente en los acuerdos de nueva generación -y parcialmente en los acuerdos bilaterales tradicionales- la preocupación por la transparencia en el comercio recíproco se ha constituido en uno de los componentes importantes de las recientes negociaciones. Esta buena disposición obedece muy fundamentalmente al hecho de que la mayor parte de los países de la región han reducido, en la presente década, no sólo los aranceles, sino también las RNA de forma unilateral.<sup>13</sup>

### 3.- Mecanismos de Excepción

#### 3.1. Programas de desgravación lentos

Tanto el ACE Chile-México, como el de Chile-Venezuela contemplan programas de desgravación más lentos, cuyo propósito es atenuar el impacto de la reducción de la protección, derivado de la desgravación arancelaria, para una lista de productos que se estiman sensibles a la apertura.

Los productos sujetos a este programa especial de desgravación en el ACE Chile-México son 181 ítem arancelarios (medidos según la nomenclatura chilena) sobre un universo arancelario de 5.830 para Chile y de 11.797 para México. El número y tipo de productos afectados al programa de desgravación lento resulta de las sensibilidades sectoriales existentes en Chile y México para estos productos.

---

<sup>12</sup> ACE 22 Chile-Bolivia, Artículo 4.

<sup>13</sup> CEPAL, Los Nuevos Proyectos de Integración en América Latina y El Caribe y la Dinámica de la Inversión, LC/R.1145, 20 de mayo de 1992. El Cuadro 2 resume la apertura comercial en América Latina, mostrando tanto las reducciones arancelarias como la disminución de las RNA.

Según se observa en el Cuadro 9, la desgravación lenta finalizará el 1o. de enero de 1998, vale decir dos años después de la desgravación general, con una primera reducción el 1o. de enero de 1994.

En el ACE Chile-Venezuela el programa de desgravación lento contiene 275 ítem arancelarios (medidos según la nomenclatura chilena), con 6.960 ítem del universo arancelario venezolano. Este culminará el 1o. de enero de 1999, con una primera reducción el 1o. de enero de 1995 (Cuadro 10).

Por cierto, en el ACE Chile-Argentina así como en los AAP tradicionales no existen programas lentos de desgravación en tanto las negociaciones en estos casos no se ha realizado sobre el universo arancelario.

### 3.2. La Desgravación en el Sector Automotor

En el ACE Chile-México se contempla un programa especial de desgravación para el sector automotor. Este se concretará en un solo momento, cuando el 1o. de enero de 1996 se lleve el arancel a cero por ciento. Para algunos ítem- clasificados en la partida 87-03 que no cumplan con la condición de origen del 32% (condición particular, ya que la norma de origen general para el acuerdo es el 50% según el régimen de ALADI) se aplicará un cupo.<sup>14</sup>

En el ACE Chile-Venezuela también existe una disposición especial para el sector automotor. En este caso, a partir del inicio mismo del programa general de desgravación, vale decir el 1o. de julio de 1993, se liberan automáticamente todos los gravámenes arancelarios y restricciones no-arancelarias para esos productos. La norma de origen en este caso es del 35%, sin condiciones complementarias.

### 3.3. Lista de Excepciones

Los ACE(LC) se han caracterizado por contener un número muy reducido de productos excluidos del programa de desgravación general. Esta constituye, sin duda, una gran novedad en comparación a los AAP tradicionales. Se trata, en este caso, de productos considerados extremadamente sensibles y que pudieran ser definitivamente afectados por una radical apertura arancelaria. No existe, en este caso, disposiciones dirigidas a

---

<sup>14</sup> En este caso las condiciones para la comercialización son las siguientes:

a.- El porcentaje de ensamble o montaje, originario de los países no miembros del Acuerdo no puede exceder el 84% del valor CIF.

b.- El número anual de unidades, clasificadas en la partida 87.03, exportadas de México a Chile no puede superar el 50% de las unidades exportadas en el año calendario anterior.

c.- El número anual de unidades exportadas de Chile a México no puede superar las 5.000 unidades.

eliminar las Listas de Excepciones en alguna fecha previamente definida.

La Lista de Excepciones en el ACE Chile-México contiene sólo 100 ítem, medidos por el código aduanero chileno (Cuadro 11). Esto significa que esos productos no gozan del beneficio de la desgravación, pero naturalmente pueden ingresar desde México al mercado chileno con el arancel general del 11%, existente en este país. Y, por otra parte, dado el carácter recíproco de las excepciones esos mismo productos, al ser exportados desde Chile a México, ingresan en este país con la estructura arancelaria para terceros; en este caso, algunos productos tienen restricciones no-arancelarias (fundamentalmente permisos previos).

En el ACE(LC) Chile-Venezuela también se contemplan algunos productos en Lista de Excepciones para los cuales rige el arancel general a terceros y las restricciones no-arancelarias allí dónde existen. En este caso, se trata de 189 ítem arancelarios, como se indica en el Cuadro 12 (medidos por el código aduanero chileno).

### 3.4. Salvaguardias

3.4.1. En los ACE(LC) se contemplan las mismas disposiciones en cuanto a cláusulas de salvaguardias. Se tiene como marco general el Régimen Regional de Salvaguardias de la ALADI (Resolución 70 del Comité de Representantes), pero se incluyen las siguientes consideraciones que limitan la aplicación de ésta:

a.- Cuando se invoque razón de desequilibrio de balanza de pagos por parte de alguno de los países signatarios, las medidas que se adopten tendrán un plazo máximo de un año y no podrán ser discriminatorias ni selectivas, aplicándose sobretasas arancelarias parejas para el total de las importaciones.

b.- Cuando exista daño significativo en la producción de uno o varios productos, como consecuencia del programa de liberación, se podrá aplicar cláusulas de salvaguardia de forma no discriminatoria y por el plazo de un año.

c.- La prórrogas de las cláusulas de salvaguardia por un nuevo período requerirán de un examen conjunto de ambas partes y no podrá exceder de un año de duración.

d.- Finalmente, la precisión de lo que se entiende por "daño significativo" y la definición de los procedimientos para la aplicación de cláusulas de salvaguardia será de responsabilidad de las Comisiones de Administración de los respectivos ACE (LC).

3.4.2. El ACE Chile-Argentina también se remite a la Resolución 70 del Comité de Representantes de la ALADI, sin consideraciones complementarias. No obstante se excluye lo que se refiere al tema de la interconexión gasífera y suministro de gas natural desde la República Argentina a Chile.

## 4. Normas Comerciales

Las negociaciones de acuerdos bilaterales de nueva generación han tenido la especial preocupación de dejar

establecidas condiciones equitativas de competencia y la aplicación de los mecanismos correspondientes contra las prácticas desleales de comercio. Durante los procesos de negociación de los ACEs se revisaron detalladamente las legislaciones comerciales sobre incentivos a las exportaciones, así como la eventual aplicación de subsidios. Sobre estas bases se establecieron en los ACEs disposiciones tendientes a evitar la competencia desleal, ya sea mediante la aplicación de subsidios o de dumping.

En definitiva, al no existir diferencias sustanciales en los mecanismos de incentivos a las exportaciones o considerando que, en algunos casos, estaba planeada su eliminación fue posible llegar a un entendimiento que prevé el control de las prácticas desleales al comercio, con las medidas previstas en las respectivas legislaciones nacionales de los países, así como el compromiso de no introducir incentivos a las exportaciones que afectaran un comercio leal.

## 5.- Mecanismos de Protección

### 5.1. Normas de Origen

Los ACE(LC), así como el ACE Chile-Argentina suscriben el Régimen General de Origen de la ALADI (Resolución 78), aún cuando establecen la facultad de adoptar normas específicas de origen, atributo asignado a las Comisiones de Administración de los Acuerdos.

No obstante, para el sector automotor la norma de origen del 50% de integración nacional presenta excepciones. En efecto, en el caso de los acuerdos de Chile con México y con Venezuela se reduce la norma de origen al 32% y 35% de integración nacional respectivamente.

### 5.2. Arancel Externo Común

Los acuerdos bilaterales de nueva generación no contemplan el establecimiento de un arancel externo común. Esto es comprensible dado que Argentina y Venezuela (como Colombia) son respectivamente partes del MERCOSUR y Grupo Andino, esquemas que sí consideran un AEC. México, por otra parte, difícilmente puede establecer un compromiso de protección de AEC frente a terceros en condiciones que ha negociado y espera se implemente a corto plazo el ALCAN.

Por otra parte, entre Chile y los países con los que se han suscrito ACEs se presenta una diferencia en los niveles y estructura arancelaria, lo que dificulta armonizar un AEC. En efecto, tanto Argentina, como México y Venezuela tienen niveles máximos del arancel superiores al chileno y con varios escalones, mientras Chile presenta un arancel del 11% y parejo.

El avance en el proceso de negociación de un AEC en el MERCOSUR y en el Grupo Andino- en ambos casos diferenciado y probablemente en su tramo superior del 20%- junto a la liberalización arancelaria interna en estos esquemas, representan factor de preocupación especialmente para los exportadores

chilenos quienes verán afectada su posición competitiva con la protección. De hecho, la disposición transitoria adoptada en Las Leñas, frente a terceros, por el MERCOSUR ya ha limitado la profundización de la liberación comercial entre Chile y los países de dicho esquema de integración. Por otra parte, debiera existir similar preocupación en los exportadores brasileños por la desgravación en curso de Chile con México y Venezuela que hará perder posiciones competitivas a sus exportadores. No cabe duda que este aspecto es de la mayor importancia y complejidad al propósito de alcanzar la convergencia entre los distintos acuerdos de integración.

#### 6.- Normas Técnicas

En los acuerdos bilaterales de nueva generación se entrega a las Comisiones Administradoras la responsabilidad de formar los grupos de trabajo para analizar y adoptar decisiones de simplificación y armonización respecto de las normas técnicas, industriales, comerciales, de seguridad y salud pública que eviten que tales normas se conviertan en obstáculos al comercio recíproco. Una disposición similar se encuentra en el ACE Argentina-Venezuela.

En el caso del ACE Chile-Argentina se fijan incluso plazos para simplificar los requisitos y armonizar las disposiciones de carácter técnico. En el tema fito y zoonosanitario -lo que se encuentra también ligado al tránsito de productos a terceros mercados- se han realizados los principales esfuerzos y mayores avances, incluidos convenios de asistencia técnica orientados a alcanzar armonizaciones que impidan que tales normas se conviertan en un obstáculo al comercio recíproco y, a las exportaciones hacia terceros mercados. Sobre este particular cabe destacar los entendimientos respecto al tránsito de productos de origen animal en contenedores herméticos y sellados, el tratamiento cuarentenario para erradicar la mosca de la fruta o el tratamiento de frío para productos hortifrutícolas, entre otros.

#### 7. Transporte

Los ACE(LC) son similares en el tratamiento del transporte marítimo, al establecer el libre acceso de las cargas públicas y privadas a los buques de bandera de ambos países o que se reputen de bandera nacional. Esta disposición es aplicable al comercio bilateral y desde o hacia terceros países. Una disposición similar rige entre Chile y Argentina, la cual se encuentra señalada, en términos generales, en el ACE y que posteriormente fue negociada y concretada en el marco del Consejo de Complementación Económica.

En el transporte aéreo existen mayores diferencias entre los distintos ACEs. En el ACE Chile-México se establece la 5a. libertad, que otorga derechos de tráfico a las líneas aéreas de ambos países para servicios de pasajeros, carga y correspondencia con la sola limitación de los puntos "más allá de Ciudad de México" y "más allá de Santiago". En el caso del ACE Chile-Venezuela, en cambio, sólo quedó establecido en el articulado del acuerdo el compromiso de emprender un proceso de liberación.

En lo que se refiere al ACE Chile-Argentina, se suscribió un protocolo adicional al acuerdo, donde se establecen los compromisos en transporte aéreo, marítimo y terrestre. El transporte aéreo se encuentra en proceso de negociación, mientras que la desregulación en el transporte terrestre y marítimo ya se encuentra en aplicación.

#### 8. Inversiones Recíprocas

En el tema de inversiones recíprocas los acuerdos se caracterizan por otorgar el mejor tratamiento al capital del otro país, en el marco de sus legislaciones sobre inversión extranjera. Esta disposición es coherente con las legislaciones liberales sobre capital extranjero que se encuentran vigentes en todos los países de la región.

El tratamiento otorgado a las inversiones recíprocas que se contempla en los ACEs y, en algunos casos, la suscripción de tratados de protección y fomento recíproco de inversiones (Chile-Argentina, por ejemplo) han generado, en años recientes un gran dinamismo en las inversiones intrarregionales.

El caso más notable se refiere a las inversiones de Chile en el exterior, las que han adquirido un alto monto en Argentina. En efecto, sólo en los años 1991-92 las inversiones chilenas en Argentina alcanzaron la cifra de US\$1.000 millones, con orientación hacia los sectores más variados de actividad económica, tales como: acero, pinturas, papel y celulosa, supermercados, cables y conductores eléctricos, dulces, pastas, cerámicas, maderas, energía eléctrica, gas, prendas de vestir, cemento y sector financiero. También se realizan inversiones, aunque en grado mucho menor, en Perú, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Uruguay, Panamá y Venezuela.<sup>12</sup>

La reciente exportación de capitales pone en evidencia el alto grado de internacionalización alcanzado por la economía chilena. Aquí se presenta una doble lógica. Por una parte, la limitación que encuentra tanto el capitalista nacional como la empresa transnacional en el reducido mercado interno, lo que impide dimensionar escalas más amplias de producción y costos competitivos a nivel internacional. Por otra parte, los esquemas subregionales con AEC programados, unidos a los procesos de liberación arancelarias al interior del MERCOSUR y Grupo Andino, que hacen perder posiciones competitivas a los exportadores con base en Chile en esos mercados plantean la necesidad estratégica de localizar inversiones dentro de los países que participan en tales acuerdos plurinacionales.

---

<sup>12</sup> Mario Benavente, Antecedentes sobre la Inversión de Chile en el Exterior, DIRECON, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, sin fecha.

## 9.- Integración Física

Uno de los componentes más importantes del ACE Chile-Argentina se refiere a la integración física. El Artículo 19 del Acuerdo señala:

" Los países signatarios reconocen que el proceso de integración física deberá tender a facilitar el tránsito de personas y el comercio, tanto bilateral como hacia terceros mercados, a través del desarrollo y la utilización de la capacidad portuaria de ambos países, del mejoramiento y la ampliación de las vías de comunicación terrestre, marítima y aérea, del perfeccionamiento de todas las obras de infraestructura nacionales y de toda otra iniciativa común que resulte de interés."

Avanzar en la integración física representa una base para la facilitación del comercio recíproco de bienes y hacia terceros mercados, así como en el desarrollo de los servicios, el movimiento más pleno de capitales y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales. En efecto, en términos muy concretos los compromisos de integración física entre Chile y Argentina apuntan a:

a.- Reducir el costo del transporte, aprovechándolo de forma óptima para el comercio de bienes por medios terrestres.

b.- Aprovechar los recursos naturales difíciles de transportar a grandes distancias, tales como el gas natural, el petróleo y la electricidad.

c.- El mejoramiento y la expansión de la infraestructura-especialmente puertos, caminos, ferrocarriles- y el mayor dinamismo de los servicios de transporte, turísticos y portuarios.

d.- El desarrollo regional, en zonas extremas de Chile y Argentina, las que pueden verse favorecido notablemente con la ampliación del comercio limítrofe, zonas francas y los servicios.

e.- Potenciar el libre uso del territorio de cada país para transportar bienes con destino al otro, o a terceros países.

## 10.- Solución de Controversias

Una característica muy singular de los acuerdos bilaterales de nueva generación se refiere al sistema de solución de controversias. Este contempla, para la interpretación, aplicación o incumplimiento de normas, una instancia arbitral para aquellos casos en que las diferencias no puedan solucionarse por el entendimiento entre las partes. La instancia arbitral es inapelable y consiste en un Grupo Arbitral compuesto por expertos de cada país con una tercera parte que no podrá ser nacional de los países signatarios. El plazo máximo para solucionar la controversia, desde que esta se presenta, es de 105 días.

## 11. - Armonización de Políticas Macroeconómicas

Los acuerdos bilaterales de nueva generación destacan la necesidad de armonizar las políticas comerciales, como se indicó más arriba. No existe en ellos un componente explícito de armonización macroeconómica en sentido estricto. Más bien, el logro de los acuerdos ha sido una resultante de la creciente convergencia existente en las políticas macroeconómicas alcanzadas entre los países signatarios.

La armonización de políticas macroeconómicas es un tema complejo, ya que forzar su articulación en los países de la región pudiera ser contraproducente en la actual fase de desarrollo de la región, cuando subsisten programas de estabilización y ajuste. De hecho, la propia experiencia de la Comunidad Europea, con larga data integracionista, muestra las dificultades para lograr armonizaciones en este campo.

Sin embargo, no puede desconocerse que las posibilidades de profundizar la integración regional dependen, en medida importante de la coincidencia de políticas macroeconómicas. Sin duda, cuando se aplica una política cambiaria con fines de estabilización o, en otro caso, con fines de promoción de exportaciones se presenta una situación difícil a los fines de la ampliación recíproca de los flujos comerciales.

### D. LA CONVERGENCIA, UN ESFUERZO NECESARIO

Los variados acuerdos de integración y su fragmentación en esquemas plurinacionales, subregionales y bilaterales obligan a una seria preocupación por su articulación. Esto apunta al objetivo siempre presente del establecimiento de una zona de libre comercio y de un mercado común latinoamericano para potenciar los beneficios de la integración. Pero, tal propósito también tiene que ver con el interés de evitar las distorsiones en el acceso a los mercados de los agentes económicos de la región.<sup>16</sup>

#### 1. Articulación Comercial

El área de preferencias económicas, contenida en el Tratado de Montevideo 1980, se encuentra compuesta por la preferencia

arancelaria regional (PAR), los acuerdos de alcance regional (AAR) y los acuerdos de alcance parcial (AAP).<sup>17</sup>

Los acuerdos suscritos en el marco de la ALADI son los siguientes: 32 AAP de renegociación del "patrimonio histórico de la ALALC"; 20 AAP de naturaleza comercial; 17 AAP de complementación económica; 5 acuerdos regionales: 3 de apertura de mercados en favor de Bolivia, Ecuador y Paraguay (NAM), la PAR y el Acuerdo de Cooperación e Intercambio de Bienes en las Áreas

---

<sup>16</sup> CEPAL, LC/R.1265, op. cit.

<sup>17</sup> ALADI, Tratado de Montevideo 1980, Artículo 4.

Cultural, Educacional y Científica; un AAP en Turismo; un AAP agropecuario; un AAP sobre Transporte Internacional Terrestre; y 25 AAP suscritos con países de América Latina no miembros (Artículo 25 del TMSO).<sup>19</sup>

La complejidad de los instrumentos del TMSO no sólo se desprende del número y variedad de los acuerdos sino del escaso grado de multilateralización que se ha alcanzado con las preferencias comerciales, tanto mediante el mecanismo de la "adhesión"<sup>20</sup> o a través del principio general de la "convergencia".<sup>21</sup>

La "adhesión", aunque se encuentra contenida obligatoriamente en los articulados de los AAP, no ha sido utilizada como instrumento de multilateralización de las preferencias. Por su parte la PAR, instrumento de negociación progresiva para multilateralizar los AAP tampoco ha tenido mucho éxito para hacer converger las rebajas arancelarias. En efecto, ésta alcanza actualmente un nivel de preferencias del 20%, con una incidencia sobre 21% de las importaciones intrarregionales en los años 1987-88 y con una vasta Lista de Excepciones.<sup>21</sup>

De tal manera, los instrumentos actualmente vigentes en la ALADI para la multilateralización se han mostrado claramente insuficientes para alcanzar el objetivo de una zona de libre comercio entre los países de la ALADI.

La existencia de variadas iniciativas de liberación comercial dentro de esquemas plurinacionales y bilaterales hace más compleja esta situación. El panorama se complica adicionalmente en condiciones que el Grupo Andino y el MERCOSUR apuntan al establecimiento de una Unión Aduanera y, a mediano plazo, a un Mercado Común.

Pero, por otra parte, se presenta recientemente un sello positivo que puede ser auspicioso para la multilateralización de las preferencias. En efecto, los ACE(LC) y los acuerdos plurinacionales de nueva generación al desgravar el universo

---

<sup>19</sup> CEPAL, LC/R.1265, op. cit. y ALADI/SEC/dt 244, 30 de noviembre de 1990.

<sup>20</sup> Los AAP, según el Artículo 9 del TMSO deben estar abiertos a la adhesión de países que no suscriben el acuerdo. (Ver ALADI/SEC/dt 244, del 30 de noviembre de 1990).

<sup>21</sup> La "convergencia", contenida en el Artículo 3 del TMSO se podría alcanzar mediante:

a) la multilateralización de productos y preferencias que un país miembro haya otorgado en un AAP.

b) por la "absorción" de las preferencias pactadas en los AAP en los Acuerdos Regionales, como la PAR. (Ver ALADI/SEC/dt. 244)

<sup>21</sup> CEPAL, LC/R.1265, op. cit.

arancelario, y dejar un escaso residuo no negociado en Listas de Excepciones, reducen la complejidad tanto de la administración misma de los acuerdos, así como el acercamiento a otros acuerdos de integración que tengan características similares.

Otro problema que dificulta la multilateralización de los acuerdos bilaterales tradicionales se refiere a los objetivos específicos que tenían este tipo de acuerdos.<sup>22</sup> En realidad, esta situación se modifica en gran parte con los ACE de nueva generación y, en particular con los ACE(LC). En efecto, si se revisa el articulado de los acuerdos de Chile con México y con Venezuela prácticamente no se observan diferencias. Más aún, tanto en el programa de desgravación general como en el lento existe un esfuerzo de acercamiento que se expresa en que el arancel cero se alcanza sólo con un año de desfase en ambos acuerdos.

La articulación comercial, en la perspectiva de una zona de libre comercio regional, plantea las siguientes tareas a los países, a las estructuras institucionales de los acuerdos subregionales y especialmente a la Secretaría de la ALADI:

a.- Considerando que, tanto los acuerdos plurinacionales como los bilaterales de nueva generación, operan sobre el universo arancelario y que antes de fines de los años noventa se alcanzará el arancel cero al interior de los acuerdos, lo que corresponde es preparar el camino para que se establezcan zonas de libre comercio entre el MERCOSUR y el Grupo Andino y entre éstos y los países fuera de esquemas de integración plurinacionales, vale decir México y Chile.

La liberalización comercial mediante negociaciones interacuerdos y de éstos con México y Chile respondería a la necesidad de ampliar el comercio intrarregional, estimular la exportación de productos con mayor valor agregado, fortalecer la competitividad intrarregional y mejorar la posición negociadora frente al resto del mundo. Por cierto, una concepción de esta naturaleza debiera estar abierta a los países de Centroamérica y El Caribe.

b.- Durante 1993, y hasta fines de 1994 (momento del establecimiento del AEC del MERCOSUR), le correspondería a la ALADI un cuidadoso trabajo técnico de revisión comparativa de los AEC del MERCOSUR y del Grupo Andino, de las Listas de Excepciones existentes en estos acuerdos (y de sus cronogramas de reducción) y en los acuerdos bilaterales de nueva generación, así como de las preferencias otorgadas dentro de los AAP tradicionales. Con tales antecedentes se debieran identificar y proponer los criterios de negociación que ayuden a la aproximación de los distintos esquemas de integración en el corto y el mediano plazo para alcanzar idealmente una zona de libre comercio regional.

c.- En el corto plazo es probable que junto a la profundización de los acuerdos subregionales y plurilaterales se continúe avanzando en acuerdos bilaterales de nueva generación

---

<sup>22</sup> ALADI/SEC/dt. 244, 30 de noviembre de 1990.

entre países miembros de bloques y de éstos con Chile y México. Este proceso de convergencias parciales debe ser estimulado. Sin embargo, la Secretaría de la ALADI debiera fortalecer su apoyo técnico y de información a los procesos de negociación, pero además debiera participar en las negociaciones con sugerencias sobre la perspectiva que va más allá de los acuerdos mismos, vale decir la preocupación por la multilateralización de las preferencias. En este sentido, el apoyo técnico, la información y su participación en las negociaciones debiera servir para facilitar la armonización en el contenido de los acuerdos, en particular en los plazos de desgravación. Esta tarea resulta fundamental dada la existencia de variados acuerdos y distinto tipo de convergencias.

d.- A la ALADI le corresponde también una tarea de promoción y organización de foros de análisis de los sectores empresariales y de los negociadores de los Gobiernos, para ir construyendo las bases para la articulación de los distintos acuerdos de integración.

Por otra parte, los ACE(LC) han erradicado todas las RNA, mientras el ACE entre Chile y Argentina ha declarado las actualmente existentes, con el compromiso de su eliminación. El GRAN las ha eliminado totalmente y el MERCOSUR ha comprometido su eliminación al concluir el programa de transición.

De tal manera, considerando además las reducciones unilaterales de RNA y los compromisos establecidos en el marco del GATT se ve facilitada una iniciativa de eliminación de todas RNA entre los países de la región, propuesta que por lo demás ya ha sido planteada en el marco de la ALADI. Un plazo razonable para alcanzar este objetivo pudiera ser a partir del 1o. de enero de 1995, momento en que se eliminarán las RNA dentro del MERCOSUR.

## 2. Armonización de Normas Comerciales

La liberalización del comercio recíproco debiera ir acompañada de la armonización de las normas comerciales que se han establecido al interior de los acuerdos en curso, de manera de otorgar la mayor transparencia a la competencia entre los países de la región. Se trata de recoger los avances ya alcanzados intraacuerdos para proyectarlos a nivel regional.

Se requiere, entonces, un esfuerzo de armonización de las prácticas desleales de comercio, los incentivos a las exportaciones, las normas de valoración aduanera, las normas de origen, las normas técnicas. Del mismo modo, serían un importante

aporte al propósito de la convergencia disposiciones regionales para los regímenes de salvaguardias, los mecanismos de solución de controversias y las negociaciones con terceros.

Los acuerdos bilaterales de nueva generación han entregado aportes muy importantes que pueden ayudar a la armonización de normas comerciales. En efecto, la aplicación clara de mecanismos contra las prácticas desleales de comercio- y la no utilización de incentivos a las exportaciones con componentes de subsidios-

la concertación de reglas de origen para evitar la triangulación de productos, la creación de mecanismos transparentes y con plazos definidos en la aplicación de salvaguardias transitorias, el trabajo que se realiza para asegurar que las normas técnicas no obstaculicen el comercio recíproco y la concertación de procedimientos ágiles e imparciales para la solución de controversias representan, todos, mecanismos orientados a la facilitación del comercio recíproco y a asegurar la lealtad en la competencia.

Dentro de los aportes mencionados hay que destacar los acuerdos sobre régimen de salvaguardias y el procedimiento para la solución de controversias. El primero, se encuadra dentro de la Resolución 70 del Comité de Representantes de la ALADI, pero se hace mucho más estricta su aplicación con: se evita la discriminación y selectividad en la aplicación de las medidas, se reducen la prórroga a solo una vez y por un año y se precisa el concepto de "daño significativo". Con respecto a la solución de controversias, la introducción de un sistema arbitral inapelable, la tercera parte independiente en el Grupo Arbitral y los plazos reducidos para la determinación de un diferendo representan un significativo aporte en este campo.

El avance de disposiciones similares en el GRAN, en el MERCOSUR y en el Grupo de los Tres debieran favorecer una convergencia en estas materias.

Algunas tareas orientadas a la armonización de las normas comerciales entre los acuerdos de integración han sido sugeridas en un documento reciente de la ALADI, las que aquí sólo se puntualizan:<sup>23</sup>

a.- En lo que se refiere a las prácticas desleales de comercio a la ALADI le corresponde realizar un análisis comparado de las disposiciones del MERCOSUR, del GRAN, las existentes en Chile y en México. Su propósito es encontrar los elementos de contacto que permitan armonizar las legislaciones a nivel intrarregional para evitar prácticas que alteren una competencia leal, así como coordinar instrumentos frente a las acciones proteccionistas extrarregionales.

b.- La armonización de los incentivos a las exportaciones y la eliminación a nivel intrarregional de aquellos que contengan componentes de subsidio.

c.- El establecimiento de un banco de datos sobre precios internacionales, radicado en la Secretaría de la ALADI, tanto para facilitar la utilización del código de valoración aduanera del GATT como para enfrentar las prácticas antidumping.

d.- El perfeccionamiento de la norma general de origen de la ALADI, contemplado en la Resolución 78.

---

<sup>23</sup>F. Gonzalez Vigil, R. Pizarro y J.M. Quijano, Bases para la Articulación de los Esquemas de Integración Subregionales y Bilaterales, Versión Preliminar, 20 de setiembre de 1993.

e.- Compatibilizar los compromisos y avances de trabajo sobre normas técnicas entre los distintos acuerdos de integración.

f.- Precisar el Régimen Regional de Salvaguardias de la ALADI, haciéndola más estricta.

g.- Establecer un sistema regional de controversias que resuelva las discrepancias de manera ágil, oportuna e inapelable.

h.- Establecer una coordinación regional para las negociaciones con terceros, a fin de reducir las distorsiones que generan las aproximaciones unilaterales con países o bloques extrarregionales y aprovechar el potencial de negociación regional.

### 3. Otras Armonizaciones

Un fenómeno novedoso de la década presente ha sido el dinamismo, a nivel intrarregional, que han experimentado los flujos de inversiones y servicios. Esta nueva realidad ha sido recogida en los acuerdos de nueva generación, lo cual tiene una trascendental importancia en la perspectiva de un mercado común latinoamericano. También son novedosos el nivel de compromisos adoptados en integración física y transporte.

En lo que respecta a los acuerdos bilaterales de nueva generación las consideraciones de mejor tratamiento a las inversiones recíprocas, las máximas libertades otorgadas en el transporte, así como los profundos compromisos en integración física representan aportes que debieran ser utilizados en favor del conjunto de la región.

En el mismo documento ya mencionado de la ALADI se entregan algunas sugerencias, con responsabilidad de coordinación de la Secretaría General, que pudieran ayudar a la armonización en aspectos que van más allá del comercio de bienes y que aquí se puntualizan:

a.- La coordinación de acciones para ordenar y priorizar las variadas iniciativas de proyectos de infraestructura física, que buscan establecer una conexión transoceánica, conectar a los territorios mediterráneos y fortalecer la integración física bilateral. Todas estas iniciativas resultan fundamentales para apoyar el comercio e inversiones recíprocas, así como para proyectar a la región hacia terceros mercados, entre los cuales destaca la Cuenca del Pacífico.

b.- Empezar acciones orientadas a multilateralizar las iniciativas de liberalización del transporte, como base de facilitación del comercio recíproco y hacia terceros mercados.

c.- Las aperturas recíprocas existentes en los acuerdos respecto de las inversiones debieran alentar a establecer normas regionales que eviten tratamientos menos favorables a países de la región.

d.- Las disposiciones sobre protección en tecnología y propiedad intelectual que caracteriza las discusiones en la Ronda Uruguay debieran ser tenidas muy en cuenta en la región, a fin de evitar que se conviertan en un freno a la transferencia tecnológica necesaria para el desarrollo. La coordinación de esfuerzos en este campo, sobretodo si está presente la preocupación de una inserción competitiva en los mercados mundiales resulta fundamental.

e.- En cuanto a políticas macroeconómicas el énfasis debiera estar concentrado en fluidos intercambios de información entre las autoridades que dirigen la política económica en los países de la región, así como en estudios realizados por la ALADI que contribuyan a identificar aquellos problemas macroeconómicos que afectan los intercambios, así como sugerencias para evitarlos. Sin duda que, a mayor grado de acercamiento de las políticas macroeconómicas las posibilidades de materializar grados más profundos de integración serán mayores.

-----

▼

2

▲

●

A N E X O

CUADRO 1

ALADI: Tasas de Crecimiento de las Exportaciones  
(Porcentajes)

Períodos	1970/72	1980/82	1986/88	1991	1992
Exp. Intra Regionales	2.7%	19.7%	16.4%	24%	29%
Exp. Extra Regionales	11.6%	9.9%	10%	-4%	-1%
Participación de las Exportaciones Intrarregionales en el total de las exportaciones al mundo					
Porcentajes	11.1%	13%	11%	13.2%	16.4%

Fuente: DIE, ALADI

CUADRO 2

Chile-México  
Programa de Desgravación General

Fecha	Gravamen Común
01-01-92	10.0%
01-01-93	7.5%
01-01-94	5.0%
01-01-95	2.5%
01-01-96	0.0%

Fuente: ACE Chile-México, Artículo 3g.

CUADRO 3

Chile-Venezuela  
Programa de Desgravación General

Fecha	Chile	Venezuela
01-07-93	8.5%	15% 12% 8% 4%
01-01-94	6.5%	11% 9% 6% 3%
01-01-95	4.5%	7% 6% 4% 2%
01-01-96	2.5%	3% 3% 2% 1%
01-01-97	0%	0%

Fuente: ACE Chile-Venezuela, Artículo 3.

CUADRO 4

Intercambio Comercial Chile-México  
(Cifras en miles de US\$)

	Exp.	%	Imp.	%	Intercambio Comercial	%
1988	23.997		68.941		92.938	
1989	43.829	83%	116.514	69%	160.343	73%
1990	57.665	32%	100.798	-13%	158.463	-1%
1991	43.509	-25%	138.175	38%	181.684	15%
1992	92.449	112%	178.287	29%	270.735	49%
Ene. Jun. 1992	46.472		73.782		120.254	
Ene. Jun. 1993	60.710	31%	89.308	21%	150.018	25%

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Chile.

CUADRO 5

Intercambio Comercial Chile-Argentina  
(Cifras en miles de US\$)

Años	Exp.	%	Imp.	%	Balanza Comerc.	Interc. Comerc.	%
1988	168.095		278.622		(110.527)	446.717	
1989	110.152	-34%	398.843	43%	(288.691)	508.995	14%
1990	113.515	3%	503.098	26%	(389.583)	616.613	21%
1991	257.417	127%	553.790	10%	(296.373)	1095.160	35%
En/Jn 1992	188.880		293.332		(104.452)	482.212	
En/Jn 1993	262.699	39%	272.869	-7%	(10.197)	535.595	11%

Fuente: Op. Cit. Cuadro 4.

CUADRO 6

EXPORTACIONES CHILENAS: Número de productos y de empresas.  
Principales destinos.

	1990	1991	1992
<b>ARGENTINA</b>			
Productos	142	286	773
Empresas	355	754	1.069
<b>BOLIVIA</b>			
Productos	661	580	743
Empresas	444	557	586
<b>TOTAL ALADI</b>			
Productos	1.853	2.494	2.474
Empresas	1.702	3.050	3.057
<b>ESTADOS UNIDOS</b>			
Productos	341	154	295
Empresas	961	834	861
<b>JAPON</b>			
Productos	33	27	62
Empresas	183	193	217
<b>CEE</b>			
Productos	108	105	296
Empresas	764	742	768

FUENTE: Banco Central de Chile

CUADRO 7

Preferencias otorgadas por Chile a Cuatro Países de la ALADI  
(En miles de US\$ y % para 1992)

	Imp. con Pref.	%	Total Imp.
México	167.803	94%	178.210
Venezuela	32.261	25%	131.097
Argentina	125.043	20%	631.343
Bolivia	12.886	77%	16.713

Nota: - Para Argentina no se incluye la negociación de preferencias de julio de 1993, las que llevan el porcentaje a alrededor del 30%.  
- Para Venezuela se incorpora la desgravación del ACE, aunque ésta comenzó el 01.Jul.993.

Fuente: Op. cit. Cuadro 4.

CUADRO 8

Preferencias Obtenidas por Chile de Cuatro Países de ALADI  
(En miles de US\$ y %, para 1992)

	Exp. con Pref.	%	Total Exp.
México	75.655	84%	89.711
Venezuela	71.986	96%	74.684
Argentina	283.729	62%	459.493
Bolivia	7.105	5%	142.793

Nota : - Para México se excluye la uva que está en desgravación lenta, con restricción de ingreso en determinados periodos del año. Esto subestima las exportaciones con preferencias.  
 - Para Argentina se incluyen las preferencias negociadas en julio de 1993.  
 - Para Venezuela mismo comentario Cuadro 7.

Fuente: Op. Cit. Cuadro 4.

CUADRO 9

Chile-México  
Programa Desgravación Lento

Fecha	Gravamen Común
01-01-92	10%
01-01-93	10%
01-01-94	8%
01-01-95	6%
01-01-96	4%
01-01-97	2%
01-01-98	0%

Fuente: ACE Chile-México

CUADRO 10

Chile-Venezuela  
Programa Desgravación Lento  
Gravámenes de Chile a Venezuela

Fechas	01-07 1993	01-01 1994	01-01 1995	01-01 1996	01-01 1997	01-01 1998	01-01 1999
Gravámenes	8.5%	8.5%	7.5%	6.5%	4.5%	2.5%	0%

Gravámenes de Venezuela a Chile

Fechas	01-07 1993	01-01 1994	01-01 1995	01-01 1996	01-01 1997	01-01 1998	01-01 1999
Gravámenes	15%	15%	13%	11%	7%	3%	0%
	12%	12%	11%	9%	6%	3%	0%
	8%	8%	7%	6%	4%	2%	0%
	4%	4%	3%	3%	2%	1%	0%

Fuente: ACE Chile-Venezuela

CUADRO 11

Chile-México  
Lista de Excepciones

Productos	Número
Mariscos	10
Leche y derivados	13
Frutas	3
Trigo y cereales	7
Aceites	25
Azúcares	5
Cigarros y tabaco	6
Petróleo y derivados	18
Vestuario y calzado	13
TOTAL	100*

Fuente: ACE Chile-México.

CUADRO 12

Chile-Venezuela

Lista de Excepciones

Productos	Número
Leche y derivados	29
Trigo, harina y cereales	4
Azúcares	12
Aceites	26
Cigarros y tabaco	1
Carbón	1
Petróleo y derivados	14
Químicos y petroquímicos	33
Maderas y derivados	44
Cerámicas y refractarios	6
Vidrios y derivados	10
Motocicletas	4
TOTAL	189

Fuente: ACE Chile-Venezuela.



CAPITULO CUARTO

EL GRUPO ANDINO Y LA CONVERGENCIA REGIONAL

FERNANDO GONZALEZ VIGIL



INDICE

- I. ¿CONVERGENCIA O ARTICULACION?: Posibilidades y Limitaciones
  1. Principales Consensos que favorecen la Articulación
  2. Principales Disensos que limitan la Convergencia
  3. Escenarios Alternativos: Criterios básicos
  
- II. AVANCES DE LOS PAISES ANDINOS EN MATERIA DE INTEGRACION
  1. La Zona de Libre Comercio Andina
    - 1.1 Desgravación Arancelaria
    - 1.2 Medidas No Arancelarias
  
  2. ¿Hacia la Unión Aduanera?: Avances e Incertidumbres
    - 2.1 Arancel Externo Común
    - 2.2 Arancel Externo Mínimo Común
  
  3. Mecanismos de Excepción
    - 3.1 Listas de Excepciones
    - 3.2 Regímenes Especiales
      - 3.2.1 Sectoriales
      - 3.2.2 Países de Menor Desarrollo Relativo
      - 3.2.3 Suspensión Temporal y Parcial del Perú
    - 3.3 Cláusulas de Salvaguardia
  
  4. Normas de Origen
  
  5. Preferencias a Países de la Región
    - 5.1 Acuerdos de Alcance Parcial
    - 5.2 Chile
    - 5.3 México y el Grupo de los Tres
    - 5.4 Estimaciones Preliminares del posible impacto de los ALCs Bilaterales con Chile y con México
    - 5.5 Brasil y el MERCOSUR
  
  6. Posibles Pautas de Negociación con Países de la Región
    - 6.1 Enfoque hacia Países que priorizan la conformación de Zonas de Libre Comercio
    - 6.2 Enfoque respecto a la Revisión de los Acuerdos de Alcance Parcial
    - 6.3 Enfoque hacia Países que pertenecen a Esquemas de Unión Aduanera
    - 6.4 Una Apreciación de Conjunto

-----

## 1. ¿CONVERGENCIA O ARTICULACION?: Posibilidades y Limitaciones

### 1. Principales Consensos que favorecen la Articulación

a) Es cierto que la cuestión sobre el punto de llegada del proceso regional de integración se ha complicado: ¿Mercado Común Latinoamericano o Zona de Libre Comercio Hemisférica?. Pero también es cierto que el punto de partida se ha clarificado: este corresponde a esquemas (subregionales, plurilaterales, bilaterales) de ámbitos más pequeños y manejables.

Este realismo permite imaginar un proceso gradual de convergencias parciales en virtud de direccionalidades compatibles. Las aproximaciones entre esquemas o acuerdos afines se daría en forma relativamente más rápida y fácil que entre los que ahora no lo son. Aunque espontánea en gran medida, esta dinámica requiere de impulsos deliberados. De ahí la necesidad de foros de coordinación como la ALADI, y de actualizar los mecanismos de multilateralización progresiva de alcance regional.

b) Es indudable que el resurgimiento del enfoque de Zona de Libre Comercio desalienta la conformación de las Uniones Aduaneras previstas por algunos esquemas subregionales. Siendo esta una cuestión clave para la viabilidad de largo plazo del proceso de integración, cabe constatar sin embargo que las nuevas zonas de libre comercio contemplan liberalizaciones casi-integrales (bienes, servicios, factores) y armonizaciones más amplias de políticas y normas.

Esta especie de "Mercado Común Heterodoxo" (porque no contempla gestión comunitaria ni Unión Aduanera como etapa previa) sería tanto un reflejo del nuevo modelo de regulación del comercio y áreas conexas que se perfila a nivel del GATT con las negociaciones de la Ronda Uruguay, como una adaptación latinoamericana de la "ortodoxia" europea en materia de integración. Esta emergente heterodoxia latinoamericana encuentra ahora un referente reciente en el formato del Tratado de Libre Comercio suscrito por Canadá, Estados Unidos y México.

c) La paulatina "privatización" de la integración (expresada en el creciente protagonismo de empresas y otras instituciones del sector privado en el proceso) puede resultar un contrapeso a la preferencia por negociaciones intergubernamentales en múltiples direcciones y con compromisos yuxtapuestos. La erosión de los compromisos jurídicos e institucionales comunitarios tiene un límite en la necesidad de dar señales claras y reglas de juego transparentes y estables a los agentes económicos. Estos también requieren de espacios (ámbitos) de integración predecibles y atractivos.

d) Además de lo anterior, y no obstante la opción preferencial inmediata por profundizar la integración en ámbitos pequeños

y manejables, hay a nivel político una reiterada afirmación del ámbito regional como aspiración colectiva de integración en el largo plazo, y de la consiguiente necesidad de contar con un foro de coordinación así como de mecanismos institucionalizados apropiados de alcance regional. En este plano regional, la opción por la flexibilidad es más notoria, no habiendo al parecer audiencia para fórmulas únicas de convergencia que fuercen la marcha de los esquemas y acuerdos existentes.

e) Existe, en cambio, una clara voluntad de promover la articulación de esquemas y acuerdos, particularmente de aquellos con mayores compatibilidades y afinidades. Esto se expresa, por ejemplo, en la voluntad de perfeccionar y modernizar los acuerdos de alcance parcial, especialmente bajo la modalidad de complementación económica que incluye acciones de integración o cooperación multifacéticas.

Incluso en materia arancelaria, se observa recientemente la voluntad no sólo de revisar y mejorar las preferencias concedidas en los distintos acuerdos de alcance parcial, sino incluso de compatibilizarlas o extenderlas mediante ejercicios de multilateralización "selectiva", es decir con determinados países o grupos de países. Un ejemplo de ello es la propuesta presentada por el Brasil a los países del Grupo Andino que son también signatarios del Tratado de Cooperación Amazónica.

f) En los demás temas comerciales, económicos y de otra índole, ha sido usualmente más nítida la voluntad de regionalizar los esfuerzos, partiendo de los avances logrados en los distintos esquemas o acuerdos existentes, y hay también ahora una mayor disposición de utilizar activamente a la ALADI para la preparación o actualización de los mecanismos multilaterales correspondientes.

Se abre así para la Asociación un vasto campo de acción en materia aduanera y comercial arancelaria, normas comerciales, de competencia, de facilitación del transporte y comunicaciones, sobre servicios, inversiones, propiedad intelectual, coordinaciones de políticas económicas, y cooperación en áreas sociales y culturales; así como para la promoción de entendimientos y negocios conjuntos entre operadores económicos o actores sociales directos.

## 2. Principales Disensos que limitan la Convergencia

a) En torno de la Zona de Libre Comercio Hemisférica (ZLCH) propuesta por los Estados Unidos hay un claro punto de deslinde entre los países de la región. Este tiene que ver con la prioridad en el tiempo (¿inmediata o como paso siguiente?) y con la forma de aproximación (¿bilateral o grupal?).

Para algunos países, la prioridad que otorgan a la ZLCH es tan grande e inmediata, que los eventuales efectos negativos de su deseada incorporación individual y pronta a ella sobre los esquemas o acuerdos de integración que mantienen con sus socios de la región, son aceptados como costos inevitables o como un

problema que ya verán la forma de resolverlo en su oportunidad. Para otros países, la consolidación -como prioridad inmediata- de la integración con sus socios de la región es vista como una condición indispensable para dotarse de mayor capacidad de negociación conjunta en los tratos y posibles acuerdos futuros con América del Norte y con otras regiones del mundo. Aunque a la larga puedan terminar convergiendo ambas posturas, a la corta conllevan tensiones e incertidumbres que obran en contra de un inmediato diseño único de convergencia para los once países de la ALADI.

b) Acerca del objetivo final dentro del ámbito de la ALADI: las opciones serían mantener la flexibilidad ecléctica del Tratado de Montevideo de 1980 (área de preferencias recíprocas por ahora; Mercado Común como objetivo de largo plazo); o calendarizar el compromiso de construir el Mercado Común, en cuyo caso ¿con Unión Aduanera ó con Zona de Libre Comercio "más todo lo demás" excepto AEC y gestión comunitaria?

La mencionada "preferencia revelada" por formas "heterodoxas" de Mercado Común a escala regional, que no entra en conflicto ni con las uniones aduaneras proyectadas subregionalmente ni con las zonas de libre comercio que se construyen a través de acuerdos bilaterales y plurilaterales, puede contribuir a superar constructivamente ese dilema.

c) Lo anterior repercute en los distintos puntos de vista sobre la conveniencia y oportunidad de programar desde ahora la "Zona de Libre Comercio Aladiana", en virtud de sus implicaciones para las uniones aduaneras que buscan conformar algunos esquemas subregionales. Esto se refleja, por ejemplo, en las discrepancias respecto a profundizar la PAR conforme a cronogramas que fijen desgravaciones totales; complementariamente, también se discute la matriz y la agrupación de países por categorías.

El mencionado surgimiento reciente de planteos de "multilateralización selectiva", abre la posibilidad de superar este problema mediante mecanismos novedosos de regionalización (incluso en materia arancelaria) que no conflictúen con ninguno de los esquemas y acuerdos existentes.

d) En el plano jurídico e institucional, hay evidentes discrepancias o indefiniciones reveladoras. Especialmente, respecto a la forma de resolver las violaciones al Tratado de Montevideo de 1980 (con negociaciones puntuales que no desborden al Tratado, o con negociaciones amplias que puedan conducir a reformarlo), y en lo concerniente al Sistema Institucional de la ALADI.

e) Otro campo donde las posiciones son imprecisas, o fluctuantes, tiene que ver con el rol de la ALADI en las relaciones económicas conjuntas con terceros países o esquemas de integración.

### 3. Escenarios Alternativos: Criterios básicos

a) Si bien lo óptimo sería contar con un Diseño Estratégico a escala regional, análogo al que se dotara el Grupo Andino en 1989, lo antes expuesto hace pensar que algo así para el ámbito regional sería ahora altamente improbable. Mas bien, cabría intentar el perfilamiento de los roles y actividades principales que convendría que la ALADI asuma para promover la articulación de esquemas y acuerdos, en distintos escenarios de posible evolución o desenlace de los esfuerzos que se están llevando a cabo en los planos subregional, plurilateral y bilateral.

b) Un criterio central consiste en abstenerse de tomar o alentar acciones que puedan desestabilizar (o introducir perturbaciones en) la marcha de los esquemas o acuerdos existentes, de cuya consolidación depende grandemente el futuro de la integración en la región. Esto implica revisar y redefinir el enfoque que sustentara los anteriores aportes técnicos de la Secretaría sobre temas "sensibles" como la zona de libre comercio, la profundización de la PAR, etc., sustituyéndolo por uno como el de "multilateralización selectiva" antes mencionado.

c) A nivel más técnico, el "libre comercio" (entendido en su sentido más lato de liberalización comercial y acceso efectivo a mercados) interesa realmente a todos los países miembros, y con proyecciones no sólo regionales ni continentales exclusivamente, sino también con otras regiones del mundo. Este es el verdadero denominador común en materia comercial. Pero otra cosa es cuando se trata de definir objetivos o modalidades de integración en sentido más estricto, donde hay que tener en cuenta lo mencionado en el párrafo precedente.

d) Otro criterio básico es que la Asociación tiene ante sí un vasto campo de acción técnica en todo lo referente a lo que hemos denominado como el "Mercado Común Heterodoxo" latinoamericano. Acometer este desafío permitiría a la ALADI no sólo acompañar constructivamente la marcha de los distintos esquemas o acuerdos, sino preparar las etapas siguientes, desbrozar el camino, estar, en suma, delante y no al remolque de los acontecimientos.

## II. AVANCES DE LOS PAISES ANDINOS EN MATERIA DE INTEGRACION

### 1. La Zona de Libre Comercio Andina

El Grupo Andino (GRAN) ha ingresado a la etapa culminante de la conformación de su zona de libre comercio subregional. A partir del 1 de octubre de 1992 la Zona de Libre Comercio Andina (ZLCA) debería regir a plenitud para cuatro de los cinco países del Acuerdo de Cartagena.

El Perú tiene suspendidos sus compromisos al respecto hasta el 31 de diciembre de 1993 (ver sección 3.2.3), pero en los últimos meses de 1992 suscribió sendos acuerdos bilaterales con sus cuatro socios andinos, en virtud de los cuales constituyó una ZLC bilateral con Bolivia y preservó sus flujos comerciales

recíprocos con Colombia, Ecuador y Venezuela. El comercio recíproco del Perú con cada uno de estos tres países andinos representó un 26.8% del comercio intrasubregional total registrado de Enero a Junio de 1993.

Esta es, entonces, la fracción del comercio intrasubregional para la cual aún no rige la ZLCA. Pero, no obstante esta excepción, el grado absoluto de perfeccionamiento que supone la ZLCA vigente (eliminación de todos los gravámenes y restricciones al comercio recíproco, lograda mediante un mecanismo multilateral de desgravación automática extendido a todo el universo arancelario) hace de ella la ZLC subregional más avanzada de todo el continente americano.

### 1.1 Desgravación Arancelaria

Este logro notable es el resultado del gran impulso proveniente de las cumbres presidenciales realizadas semestralmente entre 1989 y 1991. Además, la conducción directa del proceso subregional por parte de los Presidentes contó con un rumbo claro y lineamientos precisos de acción expresados en el Diseño Estratégico Andino aprobado en diciembre de 1989, cuyas metas principales fueron luego aceleradas y profundizadas en forma sucesiva, especialmente en virtud del Acta de La Paz (noviembre de 1990) y del Acta de Barahona (diciembre de 1991). Se pudo así generalizar el mecanismo automático de liberación del comercio intrasubregional a todo el universo arancelario e incorporar al mismo a los dos países de menor desarrollo relativo del Acuerdo de Cartagena.

En efecto, la Nómina de Desgravación Automática comprometía inicialmente sólo alrededor del 60% del universo arancelario y a los tres países de mayor desarrollo relativo. Al cabo de varios altibajos durante la década del setenta, con un fuerte impulso al principio y cierto estancamiento en la segunda mitad de la misma, Colombia, Perú y Venezuela completaron el cumplimiento de este compromiso el 31 de diciembre de 1983, fecha a partir de la cual otorgaron el arancel cero a los productos de dicha nómina. Pero la crisis que sobrevino en esos años detuvo el proceso de liberación, y dio origen a medidas proteccionistas que redujeron el comercio y conllevaron a que hacia 1988 un 40% de las exportaciones intrasubregionales se efectuaran bajo convenios bilaterales suscritos al margen de la normatividad andina.

Otro problema era el traspaso pendiente, a la desgravación automática, de los productos que conformaban nóminas exentas o con plazos y modalidades especiales de liberación; o sea, las nóminas de la Lista Común de la ALALC, de los productos No Producidos no incluidos en otras nóminas, de Apertura Inmediata a favor de Bolivia y Ecuador, de Reserva, de Productos incluidos en la Programación Industrial, de Comercio Administrado, y la Lista de Excepciones. Si bien los productos comprendidos en las tres primeras nóminas ya gozaban de arancel cero desde los inicios del Acuerdo de Cartagena por haber sido totalmente liberados entre 1970 y 1971, estos no representaban sino un 6% del universo arancelario.

El desafío consistía entonces en relanzar el Programa de Liberación en su conjunto, limpiando los incumplimientos en los productos de la Nómina de la Desgravación Automática, engrosando esta mediante el desmonte de las otras nóminas y de la Lista de Excepciones, e incluyendo plenamente a Bolivia y Ecuador en todo el proceso de liberación. La existencia de esta gama de nóminas había complicado en demasía el Programa de Liberación, y era una de las causales importantes de su lento avance en el pasado.

El saneamiento de esta situación exigió primeramente la puesta en práctica de un Programa de Transición entre 1987-89, donde se revisaron las diferentes nóminas y se fueron levantando los incumplimientos, se estableció el punto inicial de desgravación automática para Ecuador y se preparó el de Bolivia. Luego, ya en el marco de la dinámica trazada por el Diseño Estratégico, entre 1990 y 1991 se eliminaron las nóminas de Reserva y las de Comercio Administrado, pasando los respectivos productos a la desgravación automática. También se revisó la programación industrial, haciéndose coincidir el plazo para la desgravación total de estos productos con aquél del programa general de liberación, y se cronogramó el desmonte de las Listas de Excepciones.

Finalmente, la Decisión 324 aprobada por la Comisión del Acuerdo de Cartagena en agosto de 1992, fijó el 30 de setiembre de ese mismo año como el plazo final para que el arancel cero se aplique al 100% del universo arancelario en el comercio entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. La JUNAC debe llevar a cabo las acciones necesarias para verificar el grado de cumplimiento de este importante compromiso. Cabe acotar, al respecto, que hacia fines de 1991 se había logrado eliminar totalmente los incumplimientos al programa general de liberación.

El impacto sobre el comercio intrasubregional de este proceso de desgravación conducente a la ZLCA ha sido muy significativo. Conforme la parte liberada aumentaba de un 67% del universo arancelario en 1989 a un 76% en 1990 y a un 92% en 1991, el comercio intrasubregional se incrementaba un 6.9% en 1989, 27.9% en 1990, 35.4% en 1991 y 19.8% en 1992. De suerte que en el breve lapso de tres años, dicho comercio más que se duplicó pasando de los 1,038 millones de dólares registrados en 1989 a 2,156 millones en 1992. Esta arremetida reciente ha permitido que el comercio intrasubregional afiance su mayor dinamismo relativo de largo plazo, mostrando un crecimiento de 14.5% promedio anual en los 23 años de existencia del GRAN, tasa superior en casi el doble a la registrada por el comercio andino con el mundo (7.8%). Ahora, con la ZLCA ya en sus trámites culminantes, es de esperar que continúe tal desempeño positivo. De hecho, cifras preliminares para el primer semestre de 1993 indican un incremento de 35.2%, no obstante el freno atribuible a la suspensión temporal peruana.

## 1.2 Medidas No Arancelarias

A medida que se avanza en el proceso de desgravación arancelaria, deviene más apremiante la necesidad de asegurar que las

barreras arancelarias no sean reemplazadas por barreras no arancelarias, a fin de que la competencia en el mercado ampliado sea lo más transparente y leal posible. En tal sentido, conviene distinguir entre tres grandes tipos de medidas no arancelarias: las medidas directas, o barreras en sentido estricto (tales como prohibiciones de importación, cuotas, licencias previas, controles al mercado de cambio, etc.); las medidas de excepción, que de hecho o potencialmente discriminan en contra del comercio intra-subregional (tales como franquicias arancelarias, aplicación indebida de cláusulas de salvaguardia, entre otras); y las normas comerciales o técnicas que contengan mecanismos que distorsionen la competencia o restrinjan el comercio en forma desproporcionada. Sobre estas últimas, y las cláusulas de salvaguardia, se tratará más adelante.

Acerca del primer tipo de medidas no arancelarias, cuando el GRAN emprendió su reordenamiento al cabo de la crisis experimentada en los ochenta, puso en práctica un programa de levantamiento gradual de estas restricciones que habían proliferado durante aquellos años de crisis, el cual fue aplicado en cuatro etapas durante 1988 y culminó con las medidas cambiarias en junio de 1989. El compromiso de eliminación de estas restricciones se hizo luego extensivo a todos los productos que fueron pasando a la desgravación automática conforme se desmontaban las otras nóminas del Programa de Liberalización. El mismo compromiso se hizo extensivo a los dos PMDR andinos. Todo esto, con miras a desembocar en una ZLCA libre de este tipo de medidas no arancelarias.

Respecto a las Franquicias Arancelarias, su armonización fue acordada mediante la Decisión 282 de marzo de 1991, la cual establece como principio general la eliminación de aquellas franquicias de efectos económicos que vulneren los compromisos arancelarios subregionales, sean estas de cobertura sectorial, zonal o geográfica, o por calidad del importador. En virtud de la mencionada Decisión, los países andinos convinieron en no otorgar nuevas franquicias a partir del 31 de ese mes, y en dejar de aplicar las vigentes a más tardar el 31 de diciembre de 1991. La Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) ha solicitado a los cinco países la información necesaria para actualizar el inventario de las medidas y verificar el grado de cumplimiento de este compromiso.

## 2. ¿Hacia la Unión Aduanera? :Avances e Incertidumbres

En el caso del GRAN, la ZLC subregional, con ser de por sí un logro muy importante, no es empero un fin en sí misma. El objetivo de este esquema es una integración más profunda, consistente en construir un Mercado Común subregional, el cual forma parte a su vez de un objetivo más amplio: la construcción de un Mercado Común a escala regional. Para llegar al Mercado Común Subregional, el esquema andino se plantea como meta intermedia la conformación de su Unión Aduanera subregional, en tanto considera a esta etapa como indispensable para poder proyectarse hacia formas más avanzadas de integración.

En tal enfoque, la ZLC no es otra cosa que un elemento enmarcado en la conformación de la Unión Aduanera, el cual va indisolublemente ligado a los otros elementos que caracterizan a esta etapa intermedia: la adopción del Arancel Externo Común (AEC), de lineamientos para una Política Comercial Común frente a terceros, y los avances en las libertades de circulación y en el proceso gradual y progresivo de armonización de políticas económicas que son propios a dicha etapa. Estos compromisos finales e intermedios están claramente expresados en el Acuerdo de Cartagena y el Diseño Estratégico, y han sido sucesivamente reiterados en las Actas de las reuniones del Consejo Presidencial Andino habidas entre 1989 y 1991.

Sin embargo, todavía no se puede dar por garantizada la concreción efectiva de la Unión Aduanera Andina. El plazo para la adopción del AEC fijado al 1 de Enero de 1992 por los Presidentes en el Acta de Barahona no fue cumplido, ni tampoco se cumplió con el siguiente plazo del 31 de octubre señalado en la Decisión 324 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. Estas postergaciones revelan que el esquema andino atraviesa por un momento crítico (del cual la suspensión temporal peruana es efecto y no causa, dicho sea de paso), el mismo que puede ser principalmente atribuido, entre otras razones, no sólo a las complejidades intrínsecas a una meta tan exigente y a las resistencias que naturalmente arrecian cuando llega la hora de dar un paso tan difícilmente reversible, sino también a las preferencias por ganar tiempo preservando libertad de manobra unilateral para finiquitar otros esquemas o acuerdos de ZLC o de simple liberalización parcial con países de la región y, de ser posible, con los Estados Unidos en la perspectiva de la Zona de Libre Comercio Hemisférica (ZLCH).

## 2.1 Arancel Externo Común

La Comisión del Acuerdo de Cartagena, en su reunión de marzo de 1993, acordó aprobar la "Decisión 335" donde precisa la estructura del AEC y fija el 31 de diciembre de 1993 como fecha límite para la plena aplicación del mismo. Hay que mencionar que el Perú tiene suspendida su participación también en este aspecto (ver sección 3.2.3).

¿Habrá unión arancelaria andina a partir del 1 de enero de 1994? La pregunta es pertinente porque la mencionada "Decisión" no está vigente aún. Su no publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena fue inicialmente atribuida a que faltaba especificar el Anexo 4 de la misma, donde debían definirse los niveles del AEC para un conjunto de subpartidas que representa aproximadamente un 5% del universo arancelario; y el plazo que se han otorgado los países para ponerse de acuerdo al respecto es precisamente el 31 de diciembre de 1993.

Sin embargo, en las negociaciones posteriores se ha planteado la eliminación del proyectado Anexo 4 y su sustitución por modificaciones en los otros anexos de la "Decisión", como se verá más adelante. En todo caso, como la referida norma jurídica aún no rige, es incierto que los países estén en estos meses efecti-

vamente aproximando sus aranceles nacionales a la estructura del AEC que delinea, a fin de cumplir con el nuevo plazo previsto. La incertidumbre es pues evidente.

Puede argumentarse que, con criterio práctico, bien se pudo poner en vigencia una Decisión sobre aquella fracción mayoritaria del universo arancelario para el cual había acuerdo (ya que, para empezar, esto hubiera sido un gran avance) señalándose el mismo plazo límite tanto para su aplicación plena como para la definición sobre el restante del universo arancelario. Puede también conjeturarse que se ha tratado más bien de un gesto político, ante el malestar causado por las postergaciones y la crisis del año pasado, y orientado a reafirmar el compromiso mientras se compra tiempo sea para ver cómo se resuelve la cuestión de la suspensión temporal peruana, sea para calibrar mejor las posibilidades de otros esquemas o acuerdos con terceros países, o por una combinación de estas y otras motivaciones.

Hechas estas atingencias, se presentarán a continuación los principales rasgos de la estructura del AEC haciéndose, cuando pertinente, los comentarios del caso:

a) Estructura Básica: cuatro niveles (5, 10, 15 y 20 por ciento). La ubicación de las subpartidas arancelarias en estos niveles se guía por el criterio de grados de elaboración, y aparece en el Anexo 1 de la "Decisión 335". En líneas generales, las materias primas básicas y los bienes de capital van en el nivel de 5%; los insumos y materias primas con bajo grado de elaboración se ubican en el 10%; los bienes intermedios y algunos bienes de consumo van en el 15%; y en el 20% el grueso de los bienes de consumo o productos de uso final.

Sin embargo, se han efectuado algunos ajustes puntuales, para considerar casos de eslabonamientos productivos por ejemplo, los que unidos a las inevitables arbitrariedades de clasificación (para distinguir entre materias primas "básicas" y con "bajo" grado de elaboración; entre insumos y bienes intermedios; y los bienes de consumo que no van en el nivel más alto sino en 15%), dan pie para discrepancias que pueden desembocar en eventuales renegociaciones. Por el momento, la resultante es que cerca de un tercio del universo arancelario estaría ubicado en los niveles más bajos (7.3% en el 5% y 24.6% en el 10%), un 40.8% en el nivel de 15%, y el 27.3% en el nivel más alto.

Cabe subrayar que el mandato presidencial del Acta de Barahona es que la vigencia de la estructura básica de cuatro niveles sea transitoria y, es más, la delimita a un breve lapso de dos años (el cual debía haber regido a partir del 1 de enero de 1992) al cabo del cual (o sea, a partir del 1 de enero de 1994) debe ser sustituida por una estructura básica de tres niveles (5, 10 y 15 por ciento). Claramente, las fechas previstas no se han cumplido, pero esto no altera la esencia del mandato presidencial: la meta a alcanzar cuanto antes es un AEC de tres niveles básicos, los cuatro niveles iniciales son transitorios por ende, y todo ello dentro de un plazo corto y fijado de antemano.

Nada de esto se recoge ni en la "Decisión 335" ni en la precedente Decisión 324 de agosto de 1992; solamente se menciona la creación de un Consejo de Coordinación Arancelaria para estudiar las modificaciones que sean necesarias introducir al AEC de cuatro niveles básicos. Esta omisión de fondo puede tener implicaciones cuando se retome el caso de la suspensión temporal peruana pues, como se sabe, el arancel nacional del Perú es de dos niveles y la posición de este país en favor de un AEC bajo y lo más uniforme posible jugó un papel clave en la precisión de la meta de tres niveles registrada en el Acta de Barahona.

b) Niveles Adicionales

- "Lista de Ceros": para una pequeña lista que no llega a 150 subpartidas NANDINA, definida comunitariamente con productos vinculados a la salud, educación y comunicación masiva, corresponderá un AEC de cero. La lista figura en el Anexo 3 de la "Decisión 335".
- No Producidos: conforme a lo permitido por el Artículo 65 del Acuerdo de Cartagena, para los productos no producidos a nivel subregional se podrá diferir el AEC hasta un nivel del 5%. Como se dice "hasta", y no se especifica que el diferimiento sea comunitario, queda aquí una puerta abierta para niveles adicionales y no coincidentes entre los países. Lo mismo se puede decir del acuerdo según el cual, una vez que se verifique la producción de estos productos, el AEC a aplicar "no será superior" al 10%, excepto cuando por "circunstancias excepcionales", el arancel sería el que les corresponde según los grados de elaboración.

Para los efectos operativos de este compromiso, los países acordaron revisar y actualizar la nómina de bienes no producidos a más tardar el 30 de junio de 1993, habiéndose llevado a cabo dentro de este plazo los trabajos respectivos para los cuatro países andinos que están participando en el tema. Como referencia, en febrero de 1992 dicha nómina comprendía 1490 subpartidas NANDINA (24% del universo arancelario) las mismas que distribuidas según grados de elaboración se ubicaban 33 en el rubro "materias primas", 738 en el de "semi-elaborados", 714 en el rubro "elaborados", y 5 en el de "desechos".

- Producciones Insuficientes: conforme a lo permitido por el Artículo 67 del Acuerdo de Cartagena, para atender insuficiencias transitorias de oferta se podrá diferir el gravamen hasta el nivel del 5%, con la autorización previa de la JUNAC. También aquí los términos del diferimiento no aseguran contra la adopción de niveles adicionales y diferentes.
- Sector Automotor: para los vehículos desarmados destinados al ensamblaje en la subregión, los países podrán mantener sus aranceles nacionales hasta tanto se armonice el tratamiento correspondiente. Además, para los vehículos terminados, Colombia, Ecuador y Venezuela podrán aplicar aranceles de hasta el 40%; o sea, se establece una franja arancelaria

del 20% al 40%. Vale recordar que el Acta de Barahona especifica que, a partir de la fecha en que el AEC básico sea de tres niveles, el tope máximo de la franja automotriz baje a 25%, reduciéndose así a la mitad el tamaño de dicha franja.

Ambos aspectos hacen necesario el compromiso de definir una política común para el sector automotor, el cual ha sido asumido por los tres países andinos involucrados. En setiembre de 1993 Colombia, Ecuador y Venezuela suscribieron un Convenio de Complementación Industrial en tal sentido. Este fija un AEC del 35% para automóviles y vehículos de transporte de pasajeros de hasta 16 personas (incluido el conductor) y de carga con peso total de hasta 4.537 toneladas, y un AEC del 15% para el resto de vehículos, los cuales se aplicarán a más tardar el 1 de enero de 1994. Para esta segunda categoría de vehículos, Ecuador podrá mantener sus actuales niveles arancelarios por un año, al cabo del cual los unificará en el 10%. Para los componentes, partes y piezas importadas que conforman al paquete CKD, se fija un AEC mínimo del 3% y máximo del 5%, también aplicable a partir del 1 de enero de 1994 a más tardar. El Comité Automotor que crea este Convenio queda encargado de fijar, a más tardar el 1 de julio de 1994, una fecha para la unificación del AEC automotor.

El mencionado Convenio comprende además dispositivos sobre normas de origen e integración de autopartes de origen subregional, y otros tendientes a materializar la política común para el sector, los cuales serán vistos más adelante (secciones 3.2.1.a y 4, respectivamente). Este tipo de convenios de complementación corresponden a una de las tres modalidades de integración industrial previstas por el Acuerdo de Cartagena modificado por el Protocolo de Quito, con el objeto de promover la especialización concertada entre países andinos.

Productos Agropecuarios: para un grupo por especificar de productos agropecuarios afectados por fluctuaciones de precios internacionales, se aplicarán derechos específicos variables, adicionales a los correspondientes según la estructura básica del AEC. Bolivia es el único país andino que no aplica estos aranceles variables, y podrá exceptuarse de este compromiso. Ahora bien, como hay diferencias entre los cuatro países que sí los aplican, tanto en el número de productos cubiertos como en los procedimientos de cálculo, se establece el compromiso de armonizar este tratamiento, lo cual debía hacerse antes del 30 de setiembre de 1993. Pero este plazo no ha sido cumplido y todo indica que se requerirá de cierto tiempo para resolver este asunto.

Anexo 4: la existencia de este anexo, a cuya indefinición fue en un principio atribuida la no vigencia de la "Decisión 335", está siendo ahora cuestionada. Si llega a conformarse finalmente, es probable que los principales candidatos a constituirlo sean productos de las industrias químicas y

metal-mecánica, aunque bien podría incluir una mezcla de productos de diversos capítulos arancelarios. Si no da a luz, es probable que en su reemplazo se efectúen modificaciones puntuales en la estructura general del AEC (Anexo 1 de la "Decisión 335"), y quizás también en los Anexos 2 (Tratamiento Especial a Ecuador) y 3 (Lista de Ceros). En uno u otro caso, estaríamos ante niveles adicionales a los de la estructura básica del AEC, con posibles incongruencias respecto al criterio de grados de elaboración.

c) PMDR: en virtud del tratamiento preferencial reconocido por el Acuerdo de Cartagena a los dos países andinos de esta categoría, y considerando el efecto de distancia económica resultante de su enclaustramiento geográfico, Bolivia podrá mantener niveles arancelarios frente a terceros del 5% y 10%. Lamentablemente, no se precisa el carácter de estos dos niveles en adelante; es decir, si siguen siendo arancel nacional boliviano movable entonces a libre albedrío por este país, o si son un AEC diferenciado o especial, en cuyo caso sus eventuales modificaciones formarían parte de los asuntos de competencia del Consejo de Coordinación Arancelaria por crearse y/o de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

En cuanto al Ecuador, este país podrá mantener temporalmente una diferencia de cinco puntos respecto a los niveles de la estructura básica del AEC, para una cantidad cercana a 1000 subpartidas NANDINA incluidas en el Anexo 2 de la "Decisión" en cuestión. Se contempla la necesidad de revisar este anexo, para lo cual se fija el plazo del 31 de diciembre de 1996, a más tardar. Esto significa que la concesión "temporal" regirá como mínimo hasta esa fecha, pero su duración total queda indefinida.

d) Otras disposiciones: se señala que los países podrán solicitar, a través de los mecanismos subregionales pertinentes, la adopción de medidas correctivas para eliminar las posibles distorsiones en la competencia derivadas de la aplicación del AEC. Efectivamente, en los términos que este queda definido por la "Decisión 335", es de temer que no sea un freno eficaz a tales distorsiones. Máxime cuando en ninguna parte se puntualiza que la gestión y administración del AEC será comunitaria, ni se menciona el rol específico del órgano técnico (la JUNAC) al respecto. Por obvio que esto parezca, no es conveniente silenciarlo cuando se pretende dar un paso de tal envergadura. De ahí la importancia que tendrá la forma como este compuesto y se desempeñe el proyectado Consejo de Coordinación Arancelaria.

De otro lado, cabe señalar que a partir del momento en que rija efectivamente la Decisión sobre el AEC, quedarían derogadas las Decisiones relativas al Arancel Externo Mínimo Común, a los programas de integración industrial a favor de Bolivia y a favor de Ecuador, y a los programas de integración industrial sectoriales en los ámbitos, petroquímico, siderúrgico y metalmeccánico (ver al respecto la sección 3.2, adelante).

e) Comparación con los Aranceles Nacionales: en los últimos años ha tenido lugar una significativa reducción y simplificación

de niveles en las estructuras arancelarias nacionales de los países andinos. El principal factor de influencia general sobre este proceso han sido las reformas de apertura externa y liberalización económica llevadas a cabo en el plano nacional. Este es el "factor ajuste".

Pero en el caso andino ha influido también el "factor subregional", representado por las negociaciones en el seno de este esquema, tanto en su fase preliminar de 1990 con motivo de la reducción y simplificación del Arancel Externo Mínimo Común (AEMC), como en la fase siguiente ya directamente centrada en el AEC y cuyos hitos iniciales fueron el pronunciamiento a favor de un AEC bajo y lo más uniforme posible que realizaron los Ministros del área Económica en mayo de 1991, junto con todo el proceso paralelo de preparación, discusión a nivel técnico con los países y presentación ante la Comisión (en setiembre de ese año) de la Propuesta de la JUNAC sobre un AEC con tres niveles básicos.

Por ejemplo, si se toman los promedios arancelarios nacionales, mientras que en 1988 estos se situaban en un intervalo que iba desde 18.9% (Bolivia) hasta 70.4% (Perú), en 1990 ya estaban entre 9.8% (Bolivia) y 39.3% (Colombia). La reducción en esos años de los promedios nacionales y del intervalo entre estos es enteramente atribuible al "factor ajuste". Pero la habida posteriormente, que los hizo converger marcadamente, revela ya la intervención complementaria del "factor subregional". A mayo de 1992, los promedios eran de 9.8% para Bolivia, 17.6% para Perú, y notablemente afines entre Colombia (11.8%), Ecuador (11.9%) y Venezuela (11.7%). Si se considera que el promedio resultante de la estructura básica del AEC acordado mediante la "Decisión 335" sería de 14.4%, pero que éste en realidad será menor porque habría que contabilizar el efecto de la "Lista de Ceros", de los diferimientos hasta el 5% y de los ajustes a las subpartidas que integrarán el Anexo 4, se concluye que el anunciado AEC guardaría bastante compatibilidad con las realidades promedio arancelarias de los tres países andinos ubicados al norte de la subregión.

Algo similar se concluye desde la perspectiva de la dispersión, siendo aquí incluso más marcadas la incidencia del "factor subregional" y la compatibilidad del anunciado AEC andino con respecto a los casos de Colombia, Ecuador y Venezuela. En efecto, entre diciembre de 1990 y mayo de 1992, mientras que Bolivia mantuvo su dispersión de dos niveles (5% y 10%) y Perú la bajó de tres a dos niveles (eliminando el 5% y quedándose con 15% y 25%), Colombia la redujo de 10 niveles (entre 0 y 100%, sin contar gravámenes específicos e impuestos adicionales) a 7 niveles (entre 0 y 40%), Ecuador la redujo de 11 niveles (de 0 a 50%, sin contar impuestos adicionales) a 6 niveles (entre 0 y 40%), y Venezuela hizo lo propio de 9 niveles (entre 0 y 50%, sin contar gravámenes específicos adicionales) a 6 niveles (entre 0 y 25%). Además, más del 98% del universo arancelario está actualmente distribuido en estos tres países en los niveles del 5%, 10%, 15% y 20%. Esta claro entonces que les resulta muy compatible la estructura del AEC anunciado, incluyendo sus niveles adicionales convenidos y potenciales.

Es evidente por tanto, que desde el punto de vista tanto del promedio como de la dispersión, a Colombia, Ecuador y Venezuela les sería relativamente más fácil adoptar el tipo de AEC acordado en la "Decisión 335", y para Perú esto sería bastante más difícil (ya que Bolivia goza del ya mencionado tratamiento preferencial sobre el particular). En parte, no debe sorprender esta situación porque a raíz de la suspensión temporal peruana la negociación ha estado entre esos tres países. Por otra parte, si bien se puede afirmar que Bolivia y Perú son los dos países andinos más adelantados en materia de reforma comercial, también es cierto que en tal materia los ritmos seguidos por los otros tres países han estado más atentos a la evolución de las negociaciones en el marco subregional. Por lo demás, sigue siendo cierto y correcto que si se quiere facilitar la confluencia, el referente de una estructura de tres niveles contenido en la propuesta inicial de la JUNAC y consagrado como meta cercana por el Acta de Barahona, no debe ser omitido ni mucho menos abandonado.

En todo caso, situando las cosas en su debida perspectiva de largo plazo, destaca que nunca en toda la historia del GRAN han estado sus Países Miembros tan cerca entre sí como ahora en materia arancelaria. No obstante los problemas y diferencias antes detallados, estos cinco países tienen ante sí la oportunidad más propicia que jamás se les haya presentado en su vida grupal de cumplir con su promesa de dotarse de un AEC subregional. Es de desear que no la dejen escapar.

## 2.2 Arancel Externo Mínimo Común

En tanto no entre en vigencia el AEC, continúan rigiendo las Decisiones referidas al AEMC. La revisión y simplificación de este mecanismo provisional fue prescrita por el Diseño Estratégico, como ordenamiento preliminar destinado a sanear la situación de incumplimientos y útil para recoger criterios que servirían en el proceso de definición del AEC. Fue así que en febrero de 1990 la Comisión decidió la reducción del número de niveles del AEMC de 19 a 7, bajando el nivel más alto de 110 a 50 por ciento; luego, la Decisión 273 de noviembre del mismo año, fijó el AEMC en cinco niveles: 0, 5, 10, 20 y 30; y, por último, con la Decisión 309 de setiembre de 1991, el AEMC quedó en sólo cuatro niveles: 5, 10, 15 y 20 por ciento.

Paralelamente, los incumplimientos a este margen de preferencia subregional, derivados sobretodo de concesiones otorgadas a países de la región y de la aplicación de algunos regímenes aduaneros especiales frente a terceros países en general, luego de registrar un fuerte movimiento ascendente durante 1990 (de 224 a 1245, entre marzo y setiembre de ese año), descendieron después significativamente hasta 257 en noviembre de 1991. Informaciones preliminares recientes indicarían que el número de estos incumplimientos ha aumentado un poco, acercándose ahora a unos 400 aproximadamente.

Es importante señalar, asimismo, que los dos PMDR andinos (Bolivia y Ecuador) gozan de un tratamiento preferencial en cuanto a la aplicación del margen de preferencia subregional

definido por el AEMC, el cual será examinado más adelante (sección 3.2.2).

### 3. Mecanismos de Excepción

En aras de la claridad expositiva compete clasificar los mecanismos de excepción que han sido aplicados por el GRAN en tres grandes tipos. El primero concierne a la lista de productos exceptuados del programa de liberación intrasubregional, así como a las excepciones contempladas en la observancia del margen de preferencia subregional frente a terceros (AEMC o AEC según los casos). El segundo se refiere a los regímenes especiales acordados en el proceso de constitución del mercado ampliado subregional, los que en el caso andino se subdividen en el tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo (PMDR) del grupo, y en los regímenes sectoriales resultantes de objetivos de desarrollo industrial conjunto o de consideraciones sobre las particularidades de ciertas actividades económicas que ameritarían su incorporación diferenciada a la zona de libre comercio y a la adopción de la tarifa externa común; a los cuales cabe agregar el reciente régimen especial configurado por la suspensión temporal y parcial peruana respecto a los principales temas de la integración andina. El tercer tipo de mecanismo corresponde al régimen de salvaguardias ante desequilibrios temporales del sector externo o ante graves efectos adversos temporales de la apertura subregional sobre la producción y el mercado nacionales.

Se examinan a continuación los principales aspectos de cada uno de estos mecanismos en su situación actual, haciéndose hincapié en la eliminación de la lista de excepciones al programa de liberación intrasubregional que ha conllevado la puesta en vigencia de la ZLCA, y en la forma como este hecho, aunado a la entrada del GRAN en las etapas culminantes de la configuración de su unión aduanera, está transformando las características del tratamiento preferencial en favor de los PMDR así como de los regímenes especiales de carácter sectorial, y está abogando por la simplificación del recargado régimen de salvaguardias andino.

#### 3.1 Listas de Excepciones

a) Al Programa de Liberación: hasta el fin de la década pasada fue práctica usual en la región que los países excluyeran del proceso de integración a porciones significativas de su producción y comercio recíproco. Esta fue la integración "retórica", que exceptuaba de la apertura y competencia con el vecino a buena parte de lo que nuestros países efectivamente producen y comercian con el exterior, y que afortunadamente está siendo dejada atrás con el proceso de eliminación o reducción al mínimo de las listas de excepciones que está ocurriendo tanto en la mayoría de los viejos esquemas y acuerdos de la región como en los nuevos que han ido surgiendo en los últimos años.

En el caso del GRAN, antes de su reactivación orientada por el Diseño Estratégico de 1989, alrededor del 30% del comercio intrasubregional correspondía en promedio a productos de la Lista de Excepciones. Pero la significación de este hecho trascendía

su importancia cuantitativa, pues dicha lista comprendía los productos e insumos de actividades manufactureras de bienes de consumo corriente (agroindustria alimentaria, textiles y confecciones, productos de cuero, etc.) y de bienes intermedios, que representan la mayor parte del aparato productivo de los países andinos. Al excluir esta parte de la conformación del mercado ampliado se estaba decretando que la integración subregional fuera un hecho marginal en la vida económica de los países andinos.

Además, se propiciaba una considerable desviación de comercio en favor de terceros países, es decir algo opuesto a lo que normalmente se busca con un proceso de integración. En efecto, menos del 10% de las importaciones de productos incluidos en la lista de excepciones provenían del propio GRAN, mientras que más del 90% provenían del resto del mundo, y algo similar sucedía por el lado de las exportaciones; que ambos porcentajes cercanos al 10% fueran no obstante superiores a la proporción promedio del 4% al 5% que por ese entonces representaba el comercio intrasubregional total respecto al comercio global andino con el mundo, no hace sino evidenciar el potencial de comercio intrasubregional que estaba siendo frenado por la Lista de Excepciones.

Esta situación fue paulatinamente saneada con las medidas de profundización de la integración andina ejecutadas a partir de 1990. La Lista de Excepciones ascendía en ese año a 1463 subpartidas NANDINA para Bolivia y 1446 subpartidas para Ecuador (o sea, un 23% del universo arancelario, en ambos países), 696 subpartidas para Colombia, 976 para Perú y 894 para Venezuela (lo que representa entre 11% y 16% del universo arancelario en estos tres países). Dando cumplimiento a las Actas presidenciales de La Paz (noviembre 1990) y Caracas (mayo 1991), la Comisión dispuso el desmonte en dos tramos de cincuenta por ciento cada uno, el primero al 31 de diciembre de 1990 (la fecha correspondiente fue julio de 1991 para el caso de Ecuador, en virtud del plazo de seis meses que dicho país obtuvo para sumarse a este y otros mandatos del Acta de La Paz) y el segundo al 31 de diciembre de 1991, al cabo del cual quedaría sólo un pequeño conjunto residual no mayor a 100 ítem para cada uno de los dos PMDR andinos y a 50 ítem para cada uno de los tres países restantes. Fue así que a fines de 1990 los productos de la Lista de Excepciones ya no representaba sino una quinta parte (21.4%) del total de las exportaciones intrasubregionales.

Este veloz desmonte fue incluso acelerado aún más cuando posteriormente se lo hiciera extensivo al residual, para el cual se había en un principio contemplado un cronograma gradual de reducción que culminaría el 31 de diciembre de 1995. El Acta de Barahona acercó este plazo al 1 de enero de 1993, concediendo al Ecuador un plazo diferenciado que iba hasta el 30 de junio de 1994. Y la Decisión 324 lo acortó definitivamente al disponer que Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela debían culminar el desmonte de la totalidad de sus listas de excepciones el 30 de setiembre de 1992 a más tardar. De este modo, a partir del 1 de octubre de 1992 el arancel cero intrasubregional debe regir sin excepciones entre esos cuatro países que acordaron poner en

vigencia a plenitud la ZLCA. Como ya se dijo antes, el Perú tiene suspendida su participación al respecto.

b) Al margen de preferencia subregional; en lo atinente al proyectado AEC subregional, las excepciones al mismo ya fueron materia de análisis en la sección 2.1 precedente. Estas cubren a los dos PMDR andinos, a la lista de ceros, al sector automotor, a un grupo de productos agropecuarios con sobretasas arancelarias, y al anunciado Anexo 4 cuya existencia definitiva está aún en discusión.

En cuanto al AEMC, su aplicación también ha contemplado excepciones según categorías de países o por sectores económicos, las cuales serán mencionadas en la sección 3.2 siguiente dedicada a los Regímenes Especiales.

Otro tipo importante de excepción al margen de preferencia subregional es el resultante del proceso de integración regional, en virtud del cual los países andinos han negociado concesiones arancelarias en el marco de diversos esquemas y acuerdos con países de la región. Este tema será desarrollado en las dos últimas secciones del documento.

### 3.2 Regímenes Especiales

#### 3.2.1 Sectoriales

##### a) Sector Industrial

Al analizar la "Decisión 335" se señaló que la misma contempla que al momento de entrada en vigencia del AEC subregional quedarían derogadas las Decisiones relativas a los programas sectoriales de integración industrial. Pero la incertidumbre que pende acerca de la concreción efectiva de la Unión Aduanera Andina, hace que no haya perdido actualidad el análisis de dichos programas sectoriales.

Estos, como se verá enseguida, además de algunas acciones de cooperación y promoción conjunta del desarrollo industrial de la subregión en los sectores respectivos, lo que en esencia establecen son regímenes especiales de carácter temporal para la liberación del comercio intrasubregional y para la aplicación de aranceles comunes mínimos frente a terceros en los ámbitos de productos seleccionados; o sea, una suerte de imperfectas uniones aduaneras sectoriales o ZLCs sectoriales con AEC mínimo (según como se quiera mirar el asunto), cuya duración en el tiempo está delimitada por el perfeccionamiento de la ZLCA y por la prevista adopción plena del AEC general. De ahí que, en principio al menos, esté avicinándose el momento de la caducidad de los programas sectoriales vigentes y de su eventual revisión o sustitución por otras modalidades de integración industrial.

Cabe recordar que los regímenes especiales industriales, en su versión actual, responden a las modificaciones al ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena contenidas en el Protocolo de Quito suscrito en 1987 y vigente desde 1988. Estas reflejaron la

constatación consensual que la vieja programación industrial subregional, basada en mecanismos de reserva de mercado y asignaciones de localizaciones de producción, no dio los resultados esperados en materia de especialización y complementación entre las actividades industriales de los países andinos ni de su desarrollo competitivo para lograr una mejor participación conjunta en el mercado internacional. Se la reemplaza entonces por un enfoque flexible de integración industrial a través de tres modalidades: los Programas de Integración Industrial, para promover nuevas producciones contando con la participación de por lo menos cuatro países miembros; los Convenios de Complementación Industrial, para promover la especialización industrial entre dos o más países miembros; y los Proyectos de Integración Industrial, que comprenden acciones de cooperación colectiva entre todos los países miembros sobre productos específicos o familias de productos. Y se dispone, en consecuencia, la revisión de los viejos mecanismos teniéndose en cuenta la necesidad de preservar las inversiones y las corrientes de comercio que hubieran generado.

El Diseño Estratégico pone plazo a la ejecución de este mandato y lo sitúa dentro de la nueva orientación que imprime a la integración andina, en virtud de la cual las nuevas modalidades de integración industrial debían ajustarse a las metas de aceleramiento del programa de liberación y de la adopción del AEC, y ser funcionales a la necesaria reestructuración y modernización productiva de la subregión, a fin de que contribuyan eficazmente a los objetivos prioritarios de consolidación del espacio económico andino y a su inserción competitiva en el mercado mundial. Con tal orientación, en mayo de 1991 la Comisión concluyó la revisión de los viejos mecanismos sustituyéndolos por tres Programas de Integración Industrial sectoriales: Petroquímico (Decisión 296), Siderúrgico (Decisión 299) y Metalmeccánico (Decisión 300); y aprobando la Decisión 298 sobre los productos del sector automotor que habían sido objeto de programación sectorial mediante la derogada Decisión 120.

Paralelamente, la Comisión dio cumplimiento a otro mandato presidencial que respondía a la misma orientación: la eliminación de la nómina de productos reservados con fines de programación industrial. La Nómina de Reserva, compuesta de 877 ítem arancelarios, fue primero reducida en un 80% mediante la Decisión 263 de marzo de 1990, y los productos salientes pasaron a la desgravación automática con su AEMC correspondiente a partir de julio de ese año (Decisión 268). El 20% restante fue eliminado un año después mediante la Decisión 302 que define el respectivo programa de liberación y AEMC.

Los rasgos principales de los Programas de Integración Industrial (Petroquímico, Siderúrgico, Metalmeccánico) son los siguientes:

- Los productos objeto de cada programa podrán ser elaborados en las plantas que se localicen en el territorio de cualquiera de los países andinos participantes en el programa. Se suprime así, en los tres programas sectoriales, el mecanismo de asignación de localización de plantas y reservas de

mercado en favor de determinados países andinos.

- Los países participantes en cada programa son Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela. Ecuador decidió no participar en ninguno de los tres programas y regirse en cambio, para los ámbitos sectoriales respectivos, por las normas generales del Acuerdo de Cartagena según lo estipulado en su Artículo 35 literal b). En términos prácticos, esto significa que dicho país juzgó que le era más conveniente acogerse a las normas generales respecto a la aplicación del AEMC (ver secciones 2.2 y 3.2.2). En un plano más conceptual, la decisión ecuatoriana reflejaba la preocupación por que el principio de la disminución de las asimetrías industriales entre los países en aras de su desarrollo armónico y equilibrado sea rescatado también en las nuevas modalidades de integración sectorial, no obstante la coincidencia en que los viejos mecanismos de programación industrial habían arrojado resultados insatisfactorios.

- En cuanto al programa de liberación, en los tres casos se decide que los cuatro países participantes no podrán aplicar restricciones de ningún orden a las importaciones de los productos objeto de cada programa sectorial que sean originarios de aquellos países. En el programa siderúrgico y en el metalmeccánico se especifica además que ningún producto del ámbito sectorial definido podrá estar en Listas de Excepciones, incluyéndose el compromiso de retiro inmediato si lo estuviera. La desgravación arancelaria total entre los cuatro países participantes es de aplicación inmediata en el caso petroquímico, y para los casos siderúrgico y metalmeccánico (con una excepción para Bolivia en este último programa, que se mencionará párrafos adelante) a partir de la misma fecha en que rija a plenitud la ZLCA. Al momento de aprobarse las Decisiones sobre estos programas sectoriales, dicha fecha estaba prevista para el 31 de diciembre de 1991, por lo que ésta quedó consignada en dichas Decisiones.

- Cada programa fija los niveles de AEC aplicables a las importaciones de productos no originarios de los países participantes: de 5%, 10% y 15% en los ámbitos petroquímico y siderúrgico; y de 10% y 15% en el ámbito metalmeccánico. Estos serán adoptados de inmediato en los dos primeros casos, y a partir del 31 de diciembre de 1991 en el tercero, por los países participantes (con excepción de Bolivia) cuando sus aranceles nacionales sean inferiores (precisándose que este es el único motivo permitido para el alza de aranceles); y cuando estos sean iguales o superiores, la adopción se hará al momento en que sea aprobado el AEC general y en la misma forma en que se convenga en tal oportunidad. Esta disposición, junto con la antes mencionada respecto al perfeccionamiento de los programas de liberación sectoriales en forma inmediata o simultánea con la puesta en vigencia de la ZLCA, explican la razón de que la "Decisión 335" contemple la derogación de las Decisiones que dieron nacimiento a estos programas sectoriales.

Cabe también señalar que los tres programas sectoriales facultan el diferimiento de esos gravámenes hasta el 5% para los productos no producidos y ante situaciones de insuficiencias transitorias de oferta.

- Los tres programas sectoriales se remiten a las normas subregionales vigentes en materia de origen, de competencia comercial, y de normas técnicas. En eventual ausencia de estas últimas, se remiten a las especificaciones reconocidas internacionalmente o a aquellas establecidas de mutuo acuerdo entre el comprador y el vendedor.
- Para cada programa se crea un Comité encargado de promover y orientar el desarrollo del sector correspondiente a nivel subregional, compuesto por representantes del sector público y del sector empresarial competente de los países participantes, cuya Secretaría Técnica está a cargo de la JUNAC, y cuyas funciones y reglamentos son descritos en las sendas Decisiones.
- Bolivia, en su condición de PMDR participante, obtiene algunos tratamientos preferenciales sobre todo en lo relativo a la adopción de los AEC sectoriales y a énfasis especiales en las acciones de cooperación para promover proyectos específicos en cada sector. Sobre lo primero, en los tres programas sectoriales se estipula que Bolivia seguirá aplicando sus aranceles nacionales a las importaciones desde terceros países hasta que la Comisión apruebe el AEC general andino (cuyo plazo de entonces era el 31 de diciembre de 1991) y defina en tal contexto la aproximación del arancel boliviano al común subregional. Esto implicó que Bolivia quedó exceptuada de la adopción inmediata de los niveles de AEC sectoriales en los casos en que su arancel nacional fuese inferior a dichos niveles. A la larga resultaría que este país no tendría que mover su arancel nacional en ningún caso, puesto que desde diciembre de 1991 (Acta de Barahona) se supo que, de aprobarse el AEC general andino, Bolivia tendría uno diferenciado igual a su nacional.

Sobre lo segundo, los tres programas sectoriales incluyen el compromiso de todos los países participantes de realizar acciones de cooperación y promoción de proyectos específicos poniendo especial énfasis en el desarrollo industrial de Bolivia. Con tal fin, encargan a los Comités sectoriales respectivos y a la JUNAC que conduzcan las actividades de identificación y factibilidad correspondientes. En el caso petroquímico, se menciona como objetivo particular la puesta en marcha de la producción de polietileno de alta y baja densidad en dicho país.

En cuanto al programa de liberación, solamente en el caso metalmeccánico se incluye un tratamiento preferencial en favor de Bolivia, consistente en una lista de productos de interés de este país, para los cuales se acuerda el siguiente régimen especial de liberación: desgravación inmediata en favor de Bolivia por parte de Colombia, Perú y Venezuela,

con acción recíproca de parte de Bolivia sólo a partir del 31 de diciembre de 1994. Entre sí, Colombia, Perú y Venezuela se gravarán para dicha lista de productos con los niveles de los AEC sectoriales acordados hasta el 31 de diciembre de 1993, y luego procederán a desgravarlos entre sí en dos tramos de 50% cada uno al 1 de enero de 1994 y al 1 de enero de 1995 respectivamente.

Finalmente, en los tres programas se dispone que las Decisiones que los crean deberán ser revisadas por la Comisión antes del 31 de diciembre de 1995, previa evaluación de los Comités sectoriales respectivos y propuesta de la JUNAC. Dicha fecha es la misma a la que en ese entonces había fijado el Acta de La Paz para la plena entrada en vigencia de la Unión Aduanera Andina. No hay discrepancia entonces con lo que posteriormente prevería la "Decisión 335". Nótese por lo demás, que se habla de revisión de las Decisiones, y no necesariamente de caducidad definitiva de los programas sectoriales. En principio, al menos, caben las alternativas de que estos prosigan con otros contenidos futuros, o que sean reemplazados por algunas de las otras modalidades de integración industrial previstas por el Acuerdo de Cartagena.

En cuanto al Sector Automotor, la ya mencionada Decisión 298 no crea un Programa de Integración Industrial sino que simplemente ubica los productos de la derogada Decisión 120 dentro del programa de liberación general, señalando que los cinco países andinos eliminarán los gravámenes y restricciones de todo orden a la importación de dichos productos, cuando estos sean originarios del territorio de cualquier país miembro, el 31 de diciembre de 1991. Recuérdese que esta fecha era la entonces prevista para la vigencia a plenitud de la ZLCA.

Era también la fecha prevista para la definición del AEC general, y como se anticipaba que tomaría tiempo la negociación sobre el AEC para los productos del sector porque algunos países andinos deseaban un régimen especial en la materia, la Decisión 298 no define los niveles correspondientes y señala en vez que los países miembros aplicarán los niveles "que se fijen" al momento de la definición del AEC general. Sin embargo, a diferencia del caso de las Decisiones sobre los tres programas sectoriales antes examinados, la "Decisión 335" no contempla la derogatoria de la Decisión 298. Esto se debe probablemente a que quedaba pendiente la definición de la política común sobre el sector conteniendo, entre otros aspectos, los detalles sobre el nivel puntual del AEC para los vehículos automotores, dentro de la franja del 20% al 40% facultada desde el Acta de Barahona.

Estos detalles han empezado a ser precisados, aunque entre tres países andinos solamente, con el Convenio de Complementación en el Sector Automotor suscrito por Colombia, Ecuador y Venezuela en setiembre de 1993, donde se

fijan los niveles de AEC ya descritos anteriormente (sección 2.1). Este Convenio se inscribe en la modalidad de integración industrial mediante Convenios de Complementación Industrial prevista en el Acuerdo de Cartagena (Protocolo de Quito). Además del tema del AEC, los otros aspectos importantes de dicho Convenio son los siguientes:

- Los tres países participantes convienen en exigirse un "porcentaje mínimo de integración" para la fabricación de vehículos. En automóviles y vehículos de transporte de pasajeros (hasta de 16 personas, incluido el conductor) y de carga (con peso total de hasta 4.537 toneladas), dicho porcentaje será de cuando menos un 40% en Colombia y Venezuela, el cual se incrementará al 45% a partir del 1 de enero de 1995; y de cuando menos un 35% en Ecuador, el cual se incrementará al 40% a partir del 31 de diciembre de 1995. Para el resto de vehículos, el porcentaje será del 30% en los tres países participantes, y se incrementará al 35% a partir del 1 de enero de 1995.

Para la medición de los porcentajes mínimos de integración, se establece una fórmula básica centrada en el coeficiente entre la sumatoria del valor total de las importaciones CKD y la sumatoria de las ventas (sin impuestos) a los distribuidores.

- El Convenio crea un Comité Automotor conformado por representantes de los tres países participantes, el cual reemplaza en la práctica al Comité Subregional de la Industria Automotriz previsto por la Decisión 298 para ser constituido por representantes de los cinco países andinos y por la JUNAC como Secretaría Técnica. Dicho Comité queda encargado de llevar a cabo las siguientes tareas, entre otras: al 31 de diciembre de 1993 a más tardar, armonizar la definición del conjunto CKD, determinar la fórmula armonizada de incorporación de partes ciñéndose a los porcentajes mínimos señalados en el párrafo anterior (entre tanto, los tres países participantes podrán aplicar sus normas internas en la materia), y establecer una política de exportaciones del sector automotor; al 1 de julio de 1994 a más tardar, fijar la fecha para la unificación de los porcentajes de integración, y diseñar un programa de mediano plazo para la promoción de la incorporación subregional en los vehículos. El Comité también propondrá los desdoblamientos arancelarios necesarios para la aplicación del Convenio, y establecerá una política común para las negociaciones con terceros (este encargo no va acompañado de un plazo para su cumplimiento).
- Los tres países participantes se comprometen a no autorizar la importación de vehículos usados ni de vehículos nuevos de años o modelos anteriores, a más tardar a partir del 1 de enero de 1994 (1 de octubre de 1994 para Ecuador).
- El Convenio también contiene disposiciones sobre normas de origen, que serán explicadas más adelante (ver sección 4).

b) Sector Agropecuario

Al igual que lo ocurrido en la mayor parte de los esquemas de integración existentes en la región, la atención brindada por el GRAN al sector agropecuario ha sido limitada cuando se la compara con la otorgada al sector industrial, y ha tomado la forma sobre todo de estudios y acciones de cooperación realizadas por la JUNAC y otras instituciones subregionales con los países miembros, especialmente en los campos de la seguridad alimentaria, normas sanitarias y combate de pestes, plagas y enfermedades.

El ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena modificado por el Protocolo de Quito pone el marco para un mayor impulso del desarrollo agropecuario y agroindustrial conjunto y de la coordinación y armonización gradual y progresiva de las políticas nacionales sobre el sector. En similar sentido, el Diseño Estratégico plantea que las políticas macroeconómicas y sectoriales (léase la industrial, en particular) no deben discriminar contra el sector agropecuario y deben evitar las distorsiones de precios relativos a fin de hacer factible la disminución de la dependencia de la importación de alimentos y el incremento de las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales tradicionales y no tradicionales. Con estos lineamientos, en los últimos años han sido más frecuentes las reuniones de los Ministros de Agricultura y del Consejo Agropecuario del GRAN, y han ganado en consistencia los trabajos técnicos para la formulación de una estrategia de desarrollo agropecuario subregional que sienta las bases para la adopción, a mediano plazo, de una política agropecuaria común.

Nada de esto significó, empero, que el sector agropecuario haya recibido un tratamiento de excepción en cuanto al desenvolvimiento del programa de liberación intrasubregional. Por el contrario, el objetivo explícito fue que el sector se incorpore plenamente al proceso de conformación de la ZLCA. De ahí que los productos agropecuarios y agroindustriales que estaban distribuidos en las distintas nóminas con grados diversos de excepción respecto al programa general de liberación, siguieron a partir de 1990 la misma suerte que la resultante del desmonte de las mismas: el traslado a la desgravación automática, conforme se fue generalizando el arancel cero intrasubregional.

En consecuencia, los dos elementos principales de un régimen especial agropecuario que tienen actualidad en el GRAN se refieren al AEC y a las cláusulas de salvaguardia. Lo primero ya ha sido mencionado anteriormente (sección 2.1), y tiene que ver con la aplicación de aranceles variables o sobretasas específicas adicionales a los niveles básicos del AEC proyectado, para un grupo de productos agropecuarios, cuya definición armonizada está pendiente. Lo segundo atañe a la salvaguardia agropecuaria andina, y será examinado más adelante (sección 3.3).

c) Sector Servicios

La construcción de un espacio económico ampliado suele empezar por el mercado de bienes. Este ha sido el punto de partida del itinerario seguido tradicionalmente por todos los procesos de integración, y el GRAN no ha sido una excepción al respecto. Sin embargo, en concordancia con su objetivo de conformar un Mercado Común, desde sus inicios el GRAN incluyó entre sus actividades una serie de acciones relativas al mercado de factores (régimen común sobre inversiones y tecnologías extranjeras; normas subregionales sobre desarrollo tecnológico y sobre propiedad industrial; promoción de empresas conjuntas y otras formas de asociación empresarial; facilitación de la circulación de personas en la subregión) así como a servicios tradicionales en los campos del transporte, comunicaciones, turismo, y apoyo al comercio y a la integración fronteriza.

Posteriormente, cuando hacia mediados de la década del ochenta el tema de los servicios modernos salta al primer plano con las negociaciones en el marco de la Ronda de Uruguay, la JUNAC coordinó en paralelo varios estudios de base sobre dichos servicios, entre los que destacan aquellos referidos a los servicios de apoyo al productor. Estos proporcionaron elementos de juicio para la asesoría a los países miembros y la viabilización de posiciones conjuntas entre ellos cara a sus negociaciones internacionales en la materia, y constituyeron los antecedentes inmediatos de una renovada atención al sector servicios que quedara expresada tanto en el Protocolo de Quito como en el Diseño Estratégico. Este último plantea la adopción de políticas orientadas a expandir y mejorar la eficiencia de la oferta subregional de servicios y a elevar su competitividad internacional, y encarga la preparación de las bases subregionales para la puesta en marcha de la liberalización, sectorial y progresiva, de las transacciones de servicios entre los países andinos.

No obstante que la culminación de la ZLCA en el mercado de bienes mereció, como es natural, la primera prioridad en los esfuerzos desplegados entre 1990 y 1992, ello no impidió que el GRAN realizara durante ese período importantes avances en las áreas del transporte y del turismo, así como diversas acciones sobre telecomunicaciones, radio, televisión, correo y servicios postales. Ahora, la JUNAC está preparando una nueva agenda de trabajo donde se enfatiza la prioridad de diseñar la normativa subregional para la conformación de un mercado común de servicios, que fortalezca la capacidad exportadora de servicios transables. Seleccionados para una focalización inicial y ampliación gradual de las acciones de liberalización y armonización correspondientes, están los servicios financieros (banca, seguros, valores inmobiliarios) y los servicios profesionales calificados. Dada la heterogeneidad que caracteriza al sector servicios, es probable que su tratamiento subregional contemple, sino regímenes especiales, cuando menos diferenciados según los distintos tipos de actividades que lo componen.

### 3.2.2 Países de Menor Desarrollo Relativo

El desarrollo económico es una tarea eminentemente nacional, que sólo puede ser complementada, más no sustituida, por la integración. Este carácter relativo, instrumental, de la funcionalidad de la integración de cara al desarrollo, nunca debiera ser olvidado. Pues todo proceso de integración conlleva tantos costos como beneficios, cuya forma de concretarse y alternarse en el tiempo depende, en parte, de las asimetrías en los niveles de desarrollo entre los países que se integran. Ningún proceso de integración puede, empero, ignorar este hecho, ya que la asociación sólo subsiste y progresa cuando todos los países miembros perciben que los costos y beneficios resultantes están siendo distribuidos equitativamente.

La principal diferencia práctica al respecto entre los esquemas y acuerdos de integración existentes en la región, estriba en que aquellos de larga data han contemplado mecanismos deliberados para reducir esas asimetrías, particularmente mediante tratamientos preferenciales a los países de menor desarrollo relativo, mientras que los nuevos esquemas o acuerdos apuestan más a las ganancias agregadas en eficiencia y competitividad derivadas de las fuerzas del mercado y guían las relaciones entre sus miembros con el principio de reciprocidad, más o menos absoluta o relativa según los rasgos estructurales o de política económica nacionales. El GRAN, en el transcurso de su renovación iniciada a fines de los ochenta, ha ido acercándose a lo segundo aunque sin abandonar lo primero buscando adecuarlo en el trayecto.

En efecto, consecuentemente con su objetivo de promover el desarrollo armónico y equilibrado de los países miembros en condiciones de equidad, y con el fin de disminuir gradualmente las diferencias de desarrollo existentes entre ellos, el Acuerdo de Cartagena dispone que Bolivia y Ecuador gocen de un régimen especial, el cual incluye una connotación muy especial respecto a Bolivia en tanto se agrega el compromiso de los otros cuatro países andinos de realizar los esfuerzos necesarios para procurar soluciones adecuadas que permitan resolver los problemas derivados del enclaustramiento geográfico de dicho país.

En su formato previsto por el Protocolo de Quito, este régimen especial es de carácter integral, pues comprende medidas en prácticamente todas las áreas de la integración andina. Entre ellas, las principales conciernen a los campos del comercio (excepciones o marcado gradualismo en el cumplimiento del programa de liberación intrasubregional y en la aplicación del margen de preferencia subregional frente a terceros - AEMC/AEC); del desarrollo industrial conjunto (ventajas exclusivas y tratamientos preferenciales eficaces, incluyendo asignaciones prioritarias de producciones, en los Programas y Proyectos de Integración Industrial); dispositivos especiales en las distintas normas que regulan el funcionamiento del mercado ampliado subregional (cláusulas de salvaguardia y normas de origen, por ejemplo) y en aquellas que orienten el proceso de armonización de políticas económicas y sociales; y atención preferente en la canalización

de recursos de cooperación financiera y asistencia técnica de fuentes internacionales y de las instituciones financieras subregionales, con un énfasis singular en favor de Bolivia en lo relativo a programas de cooperación para el desarrollo en general y para la integración física, el transporte y las comunicaciones en particular.

Con el Diseño Estratégico y su profundización posterior, se limitó bastante el tratamiento preferencial a los dos PMDR andinos en materia de la desgravación intrasubregional y de la programación industrial. La aceleración del completamiento de la ZLCA implicó que las medidas de excepción o los plazos diferenciados respecto al programa de liberación fueran significativamente acortados primero, y eliminados luego. La acogida a criterios de eficiencia y competitividad basados en el mercado significó la desaparición de gran parte de las ventajas exclusivas contempladas en la vieja programación industrial.

Sin embargo, el Régimen Especial para Bolivia y Ecuador permanece en la actualidad en cuanto al margen de preferencia subregional, tanto en la aplicación del AEMC como con relación al anunciado AEC; subsiste en el campo industrial mediante la concesión, esta vez con carácter excepcional, de una asignación de producción y de unas cuantas reservas de mercado en el marco de sendos programas ad-hoc para cada PMDR, y en la forma de algunos plazos diferenciados para el PMDR participante en los tres programas sectoriales; y se mantiene básicamente inalterado en los otros campos de acción mencionados anteriormente. Además, en virtud del Artículo 107-A del Acuerdo de Cartagena, el Régimen Especial para los dos PMDR es abierto, en el sentido de que la Comisión siempre puede otorgarles condiciones y modalidades más favorables en cualquiera de las áreas de integración o cooperación previstas.

En términos específicos, los aspectos más saltantes de lo sucedido en los últimos años con el Régimen Especial para los PMDR andinos, y de su situación actual, se pueden resumir del modo siguiente:

a) En cuanto al programa de liberación del comercio intrasubregional, y conforme a lo dispuesto por el Protocolo de Quito respecto a la Nómina de la Desgravación Automática (Artículo 100, literal d), en 1988 se fijó el punto inicial de desgravación de Ecuador con un cronograma bastante pausado de rebajas anuales y sucesivas del 5% cada una. Dicho país efectuó las dos primeras en 1988 y 1989, respectivamente. El Diseño Estratégico aceleró un poco la gradualidad de este cronograma para el Ecuador, convirtiéndolo en rebajas anuales y sucesivas del 15% cada una, con lo cual la desgravación automática de este país llegó a ser del 25% a fines de 1990.

Durante todo este lapso de tres años Bolivia obtuvo una prórroga pues su punto inicial de desgravación recién fue fijado en diciembre de 1990. Sin embargo, esto último ocurrió días después de la drástica aceleración de plazos aprobada mediante el Acta de La Paz que profundizara el Diseño Estratégico, a la que

adhirió plenamente Bolivia aceptando completar la ZLCA en la misma fecha que Colombia, Perú y Venezuela, por lo que su desgravación automática quedó compactada en dos tramos anuales del 50% cada uno, al 31 de diciembre de 1990 y al 31 de diciembre de 1991 respectivamente. Ecuador, en cambio, obtuvo un semestre de prórroga para decidir sobre si adherir o no al Acta de La Paz, y cuando lo hizo (en mayo de 1991) retuvo un plazo diferenciado de seis meses para completar su incorporación a la ZLCA, de modo que el restante de su desgravación automática tendría lugar también en dos tramos del 50% cada uno pero al 31 de diciembre de 1991 y al 30 de junio de 1992 respectivamente.

Paralelamente, cuando en julio de 1991 se eliminó la Nómina de Reserva (como ya se viera en la sección 3.2.1), ambos PMDR andinos obtuvieron un plazo diferenciado de seis meses para proceder a desgravar los productos correspondientes, pero Bolivia se comprometió a hacerlo en un solo tramo al 31 de diciembre de 1991 y Ecuador en dos tramos del 50% cada uno a dicha fecha y al 30 de junio de 1992, respectivamente. Ecuador también obtuvo que durante parte de 1991 Colombia, Perú y Venezuela mantuvieran el 20% de sus Nóminas de Comercio Administrado frente a este país, mientras que las habían eliminado entre sí a fines de 1990. Asimismo, cuando el Acta de Barahona previó que el desmonte del residual de la Lista de Excepciones se realizara al 1 de enero de 1993, Ecuador obtuvo un plazo diferenciado de un año y medio para hacer lo propio gradualmente hasta el 30 de junio de 1994.

Todos estos plazos diferenciados, a excepción del mencionado en último lugar, se consumieron en el tiempo porque la fecha de culminación de la conformación de la ZLCA se desplazó hasta el 30 de setiembre de 1992. La Decisión 324 que fijó esta fecha tuvo la virtud de uniformizar (para los cuatro países participantes, en vista de la suspensión peruana) todos los plazos referentes al programa de liberación, incluyendo los referidos al desmonte del residual de la Lista de Excepciones. En consecuencia, los dos PMDR andinos se comprometieron a finalizar en dicha fecha la puesta en vigencia plena de la ZLCA, llevando al 100% su desgravación automática (con una pequeña excepción para Ecuador respecto al 50% restante de su desgravación con relación a Venezuela, a ser completado el 31 de enero de 1993), desmontando la totalidad de sus Listas de Excepciones y cumpliendo con la desgravación de los productos comprendidos en los programas industriales sectoriales.

b) En lo relativo al margen de preferencia subregional, los dos PMDR andinos continúan haciendo uso pleno del Régimen Especial que les concede el Acuerdo de Cartagena, tanto en lo que atañe a la aplicación del aún vigente AEMC como en el cuidado que han puesto por asegurarse tratamientos diferenciados en la formulación del anunciado AEC.

El Artículo 104 del Acuerdo de Cartagena dispone que los dos PMDR andinos están obligados a aplicar los niveles del AEMC para los productos que no se producen en la subregión, mediante un proceso que se cumplirá en tres años contados a partir de la fecha en que se inicie la producción. Sin perjuicio de lo

anterior, la Comisión puede, a propuesta de la Junta, determinar que esos dos países adopten, siempre y cuando ello no les cause perturbaciones, los niveles arancelarios mínimos con respecto a productos que sean de interés para los restantes países andinos. En la práctica, empero, esta norma se aplica al caso del Ecuador solamente y no al de Bolivia, en virtud de lo también dispuesto por el Acuerdo de Cartagena respecto al enclaustramiento geográfico de este país (Artículo 4) y a la facultad de la Comisión de establecer en favor de cualquiera de los PMDR condiciones y modalidades más favorables que las contempladas en la norma básica sobre el Régimen Especial (Artículo 107-A).

Esto se aprecia, por ejemplo, en la Decisión 274 aprobada en noviembre de 1990 luego de que la Decisión 273 modificara los niveles del AEMC (como visto en la sección 2.2), la cual se refiere únicamente al Ecuador y donde se señala que este país adoptará los niveles modificados del AEMC para una relación de productos de interés de Colombia, Perú y Venezuela a más tardar el 31 de diciembre de dicho año, o al momento del retiro correspondiente en caso de que alguno de esos productos estuviera en la lista de excepciones ecuatoriana. Otro ejemplo es ilustrado por la Decisión 302 (julio de 1991) que fija los niveles del AEMC para los productos que pertenecieron a la eliminada Nómina de Reserva, donde se señala que Ecuador cumplirá el compromiso de adopción conforme a lo establecido en el Artículo 104 del Acuerdo de Cartagena, y donde se hace referencia al Artículo 107-A para sustentar el que se deje pendiente la fijación de los plazos y modalidades para la respectiva aplicación por parte de Bolivia.

Acerca del AEC, ya se ha visto (sección 3.2.1.a) que Bolivia obtuvo en los tres programas industriales sectoriales vigentes un tratamiento preferencial que en buena cuenta le significó no tener que adoptar los respectivos AEC sectoriales acordados. También se ha visto (sección 2.2.c) que Bolivia no tendrá que modificar su arancel nacional vigente para estar en regla con lo previsto respecto a la estructura general del AEC andino, y que para Ecuador también se contempla un tratamiento especial al respecto. En tal sentido, cabe recordar que el Artículo 105 del Acuerdo de Cartagena faculta a los dos PMDR andinos a establecer, con la autorización de la Comisión y a propuesta de la Junta, las excepciones al proceso de aproximación de sus aranceles nacionales al AEC que les permitan aplicar sus propias leyes principalmente en lo relacionado con la importación de bienes de capital, productos intermedios y materias primas necesarias para su desarrollo.

c) En el campo de la política industrial, la revisión de la programación industrial original conllevó la cancelación de la mayor parte de las ventajas exclusivas que esta otorgaba a los PMDR andinos. Como se vio antes (sección 3.2.1.a) los tres programas sectoriales suscritos en el marco de las nuevas modalidades de integración industrial creadas con el Protocolo de Quito sólo contemplan ventajas por el lado comercial (respecto a la aplicación del margen de preferencia subregional, básicamente) y, sobre todo, en lo atinente a acciones de cooperación; siendo esta una de las razones por las que Ecuador se abstuvo de incorporarse

a dichos programas sectoriales quedando Bolivia como el único PMDR participante de los mismos.

Sin embargo, los PMDR andinos lograron conservar algo de los viejos mecanismos de reservas de mercados y asignaciones prioritarias de producción, aunque reducidos a una mínima expresión y con carácter temporal solamente. Esto se formalizó a través de sendos programas industriales a favor de uno y otro PMDR:

- El Programa de Integración Industrial a favor del Ecuador, creado mediante la Decisión 259 de febrero de 1990, mantiene la reserva de mercado para ocho productos a favor de este país, por un plazo de cinco años al cabo de los cuales esos productos se sujetarán al programa general de liberación en la desgravación automática. Los otros cuatro países andinos se comprometen a no autorizar ni alentar la producción en sus territorios de dichos productos ni a autorizar inversión extranjera o contratos de importación de tecnología para proyectos que los incluyan (excepto en los casos en que las respectivas producciones hayan sido iniciadas antes de la aprobación de la Decisión en cuestión); también se comprometen a eliminar, en forma inmediata y en beneficio del Ecuador, los gravámenes y restricciones correspondientes, así como a no aplicar cláusulas de salvaguardia ni franquicias aduaneras a dichos productos. Además, la Decisión 259 fija niveles de AEC, con carácter de mínimo, para los ocho productos, disponiendo que Colombia, Perú y Venezuela los apliquen de inmediato a sus importaciones entre sí y desde fuera de la subregión; mientras que Bolivia hace lo propio aplicando sus aranceles nacionales hasta el 31 de diciembre de 1992, fecha en que la Comisión debía haber aprobado el proceso de aproximación de esos aranceles bolivianos a los AEC mínimos correspondientes. Cabe recordar que la mantención de estas ocho reservas de mercado fue el compromiso exigido por Ecuador para adherirse al Diseño Estratégico aprobado por los Presidentes Andinos el 18 de diciembre de 1989, compromiso que quedara consignado en el Acta de Guayaquil suscrita por los Representantes ante la Comisión el 16 del mismo mes.
- El Programa de Integración Industrial a favor de Bolivia, creado mediante la Decisión 265 de mayo de 1990, asigna a este país la producción de bióxido de manganeso, durante un período que va hasta el 31 de diciembre de 1995, al cabo del cual dicho producto entrará a la desgravación automática y se sujetará a la norma general sobre el AEC, a no ser de que en el lapso haya sido objeto de un Proyecto de Integración Industrial cuya vigencia se extiende más allá de dicho período. Los otros cuatro países andinos se comprometen a no aplicar regímenes arancelarios de excepción ni cláusulas de salvaguardia al bióxido de manganeso boliviano, como tampoco a alentar la producción de este bien en sus territorios. También se comprometen a eliminarle los gravámenes y restricciones a partir del 31 de julio de 1990; mientras que Bolivia sólo actuaría recíprocamente a partir del 31 de diciembre de 1995. Entre ambas fechas, los socios andinos

de Bolivia aplicarán aranceles no inferiores al 20% a las importaciones de dicho producto entre sí, y los eliminarán luego. Se fija asimismo un AEC del 20% que los cuatro países andinos aplicarán a más tardar el 31 de julio de 1990 en caso de que sus aranceles nacionales vigentes sean inferiores a dicho nivel, y a más tardar el 31 de diciembre de 1992 en caso de que sean superiores. Hasta esta última fecha, Bolivia aplicará su arancel nacional frente a terceros países, y luego ejecutará el proceso de aproximación al AEC que determine la Comisión. La Decisión 265 también contempla acciones de cooperación colectiva andina para la promoción de Proyectos de Integración Industrial en favor tanto de Bolivia como del otro PMDR (Ecuador).

- Las características reseñadas de los dos Programas Industriales en favor de los PMDR permiten entender el porqué de su temporalidad limitada, pues lo que ambos establecen básicamente son plazos diferenciados respecto a la conformación general de la Unión Aduanera subregional (ZLCA y adopción del AEC conjunto). De ahí que la "Decisión 335" prevea la derogación de las Decisiones 259 y 265 que instalaron dichos programas. Pero estas últimas continúan vigentes en la actualidad, porque la norma sobre el AEC general aún no rige.

d) El Régimen Especial en favor de los PMDR andinos permanece esencialmente inalterado en todas sus otras áreas de aplicación previstas en el Acuerdo de Cartagena. Este es el caso, por ejemplo, de los tratamientos preferenciales en materia de cláusulas de salvaguardia y de normas de origen, que serán vistos más adelante en las secciones 3.3 y 4, respectivamente.

También es el caso del acceso preferencial a las líneas de crédito y proyectos de cooperación que realizan las instituciones financieras subregionales con fondos propios y de fuentes internacionales. En este sentido, es ilustrativo el Fondo Especial para el Ecuador abierto por la Corporación Andina de Fomento a principios de 1991 en respuesta a un mandato presidencial contenido en el Acta de La Paz. Ecuador obtuvo esto a raíz del plazo de seis meses que solicitó para definir su participación en los compromisos de aceleración del completamiento de la ZLCA acordados con dicha acta presidencial. El propósito del Fondo de apoyo fue precisamente viabilizar la participación ecuatoriana. Algunas de las actividades del Fondo han contado con el cofinanciamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial.

La vigencia real del Régimen Especial para los PMDR continúa asimismo en los campos del transporte y las comunicaciones, así como mediante las acciones de cooperación en diversos temas que realizan los países andinos y sus órganos subregionales con recursos internacionales de asistencia técnica y financiera. En estos campos, el énfasis singular en Bolivia se refleja, entre otros, en el Programa de Cooperación Andina con este país (PCAB) y muy especialmente en todo lo relativo a la integración física

para resolver los problemas derivados del enclaustramiento geográfico boliviano.

### 3.2.3 Suspensión Temporal y Parcial del Perú

Mediante la Decisión 321 de agosto de 1992 los cinco países andinos acordaron la suspensión de la participación del Perú en los principales temas del GRAN, durante un período que va hasta el 31 de diciembre de 1993. Esto implica, en concreto, la suspensión de las obligaciones del Perú con respecto al Programa de Liberación intrasubregional y al AEMC, así como de su participación en la adopción de decisiones relativas a la armonización de políticas macroeconómicas, a la definición del AEC, al perfeccionamiento de la ZLCA, y a las negociaciones comerciales que los otros países andinos adelanten con terceros. En consecuencia, no son de aplicación para el Perú las decisiones que sus socios subregionales adopten en tales materias durante el mencionado período.

Las razones esgrimidas por el Gobierno Peruano para fundamentar su solicitud de excluirse de estos compromisos subregionales tuvieron que ver con su percepción de que los mismos podían afectar a su programa económico de estabilización y ajuste estructural, especialmente a causa de las diferencias existentes en el manejo de ciertas políticas económicas nacionales así como en el ritmo y secuencia de las reformas estructurales aplicadas por cada país. En lo comercial, los argumentos peruanos mencionaron los crecientes déficits en el comercio anual de este país con el GRAN, las distorsiones a la competencia generadas por los subsidios e incentivos varios practicados por algunos países andinos, así como la carencia de mecanismos ágiles y oportunos para hacer frente o corregir esas y otras prácticas desleales.

Este último argumento, reconocido como válido por varios países andinos, había motivado una directriz presidencial específica del Acta de Barahona (en su acápite 1.d) que no fue cumplida a tiempo, y que recién en la misma reunión donde se acordó la suspensión peruana fuera recogida mediante la Decisión 323, la que crea una Comisión de Alto Nivel sobre Competencia encargada de actuar expeditivamente para prevenir los efectos de prácticas que distorsionen la competencia afectando la producción o el comercio en el ámbito subregional. Sin embargo, hasta la fecha no se tiene conocimiento de que esta Comisión haya funcionado en realidad.

Los antecedentes inmediatos de la suspensión peruana fueron la Cláusula de Salvaguardia impuesta en abril de 1992 por este país frente a todas sus importaciones provenientes del GRAN. Esta medida fue retirada al mes siguiente ante las reacciones negativas que produjo, entre otras razones porque se trataba de una salvaguardia general mientras que la norma invocada (el Artículo 7Q-A del Acuerdo de Cartagena) se refiere a productos específicos. El otro antecedente fue la concesión otorgada al Perú, mediante el Acta de Barahona, de un plazo diferenciado de seis meses para el completamiento de la ZLCA: este país, junto con el Ecuador, debían hacerlo al 1 de julio de 1992, mientras

que para los otros tres países andinos el plazo era el 1 de enero de ese año.

Todo esto reflejaba que el anunciado perfeccionamiento de la Unión Aduanera Andina parecía acercarse en momentos en que la economía peruana atravesaba todavía por una situación de emergencia, a resultas de la compleja crisis experimentada por este país durante la década del ochenta y que se agudizara a partir de 1987. En las negociaciones hacia fines de 1991 el Perú buscó compatibilizar esa situación con los compromisos subregionales planteando que la culminación de la ZLCA vaya de la mano con: la inmediata adopción de un AEC bajo y lo menos disperso posible, y de medidas ágiles y eficaces para contrarrestar la competencia desleal; de plazos cortos y ciertos para la eliminación de los subsidios y la armonización de incentivos a las exportaciones; así como de reglas comunitarias para las relaciones comerciales con terceros que den preferencia a la negociación conjunta. Todo esto quedó expresado en el Acta de Barahona, pero no fue cumplido a lo largo del primer semestre de 1992. El entrapamiento en las negociaciones técnicas respectivas, junto con la aparición de tensiones en las relaciones políticas que no es necesario analizar aquí, generaron el clima adverso que desembocó en la suspensión peruana.

Una vez tomada la decisión de la suspensión peruana, la preocupación inmediata se centró en preservar las corrientes de comercio intrasubregional que podían verse afectadas por esa decisión. Con tal fin, y haciendo uso de la facultad otorgada por el Artículo 3 de la Decisión 321, entre octubre y noviembre de 1992 el Perú suscribió sendos Convenios Bilaterales con sus cuatro socios andinos. Las principales características de los mismos (consultar, por ejemplo, el documento de la JUNAC: "Análisis de los Acuerdos Bilaterales de Comercio suscritos por el Perú con el resto de Países Miembros del Acuerdo de Cartagena", Departamento de Comercio y Unidad de Informática, Febrero 1993) pueden resumirse así:

a) Sólo uno de los Convenios Bilaterales, el de Bolivia con Perú, establece una Zona de Libre Comercio. La razón aducida fue el alto grado de coincidencia en las políticas económicas nacionales y en la profundidad de las reformas estructurales de ambos países. En este caso se acordó entonces la desgravación total recíproca para el universo arancelario, a excepción solamente de tres subpartidas NANDINA (aceites refinados de soya y de girasol, y las demás grasas y aceites refinados) para las cuales el Perú establece un arancel de 8.5% (lo que implica un margen de preferencia del 6.5% respecto al arancel peruano frente a terceros que es del 15%). Además, un pequeño grupo de productos de origen agropecuario (17 subpartidas NANDINA) están sujetos a la sobretasa arancelaria aplicada por el Perú.

La cobertura de los otros tres convenios bilaterales es limitada, habiéndose seleccionado los productos de manera específica, caso por caso, no encontrándose un núcleo significativo de productos que sea común a todos estos convenios. Colombia otorga la desgravación total al Perú en 115 subpartidas NANDINA, y Perú

otorga a Colombia preferencias arancelarias en 71 subpartidas NANDINA. Ecuador y Perú acuerdan otorgarse recíprocamente la liberación total para 489 subpartidas NANDINA. Venezuela concede al Perú la liberación total en 169 subpartidas NANDINA, mientras que el Perú otorga a Venezuela preferencias arancelarias en 177 subpartidas NANDINA. Cabe señalar, sin embargo, que en ningún caso la cobertura en productos es cerrada o rígida. Los tres convenios contemplan la posibilidad de que el número de productos pueda ser ampliado o modificado posteriormente.

b) En términos de la representatividad comercial de los productos incorporados en los Convenios Bilaterales, la negociación de los mismos ha sido favorable para el Perú. En efecto, este país logró simultáneamente incorporar los productos fundamentales de sus exportaciones al GRAN (que representaron alrededor del 79% de sus ventas totales a la subregión en el bienio 1990-1991) y proteger en mayor medida su producción (al haber otorgado la posibilidad de ingreso a su mercado, liberados de gravámenes, a productos que sólo representaron alrededor del 30% de sus compras de la subregión en el mismo bienio). Asimismo, el comercio de los productos negociados bilateralmente había arrojado saldos superavitarios para el Perú en los dos años previos, en contraste con el saldo deficitario del comercio intrasubregional total de este país.

Más en detalle, tomando como base las cifras del comercio de 1990 y 1991, Colombia otorga preferencias a productos que representaron el 76% de las exportaciones peruanas a ese país, mientras que en contrapartida el Perú sólo otorga preferencias a productos que representaron un 28% de las exportaciones colombianas al mercado peruano. Las cifras análogas para el caso de Ecuador y Perú son 57% y sólo 5% respectivamente (esta última proporción muy baja se debe a que el petróleo y sus derivados, que representan más del 90% de las exportaciones ecuatorianas al Perú, quedaron excluidos del Convenio Bilateral entre ambos países); y para el caso de Venezuela y Perú son 85% y 45% respectivamente.

c) No obstante lo anterior, cuando se consideran los niveles de aranceles nacionales vigentes y las cifras de comercio observadas en 1990 y 1991, el Perú habría otorgado mayores márgenes de preferencia frente a terceros que los recibidos de sus socios andinos. Esto se debe a las diferencias en la composición del comercio y en las estructuras arancelarias nacionales. Los productos incorporados por el Perú en los convenios bilaterales son fundamentalmente bienes semielaborados, en tanto los bienes elaborados tienen mayor representación en los productos incorporados por los otros países andinos. El arancel peruano es del 25% o 15% para estos últimos, mientras que para los primeros los aranceles de sus socios se sitúan mayormente en niveles del 10%.

d) Existen perforaciones a las preferencias otorgadas en los cuatro convenios bilaterales, por comparación con las negociadas en los Acuerdos de Alcance Parcial suscritos en el marco de la ALADI. También se observa que los países andinos no han inclui-

do, en los tres convenios bilaterales de alcance limitado, preferencias que sí mantienen con otros países de la ALADI.

e) En líneas generales, la estructura temática de los convenios es bastante similar, y su contenido sigue usualmente las pautas de la normatividad subregional andina. Hay algunas diferencias importantes, sin embargo, atribuibles a su naturaleza bilateral. La principal diferencia atañe a la calificación de origen de los productos, que queda vinculado a lo desgravado en el ámbito bilateral exclusivamente eliminándose por tanto el principio de origen acumulativo subregional existente en la norma general andina (ver sección 4). En materia de competencia desleal también se prescinde de las normas andinas, quedando cada país regido sólo por su legislación nacional. Se introduce una cláusula de salvaguardia especial ("cláusula compensatoria") en casos de daño a la producción doméstica por reducción unilateral de alguna preferencia concedida. Cualquier discrepancia sobre estos u otros aspectos se ventilan en la Comisión de Administración binacional respectiva.

El corto tiempo de vigencia de estos convenios bilaterales transcurrido hasta el momento no permite una evaluación concluyente de sus resultados. Los datos disponibles sobre la expansión del comercio intrasubregional (con base en las exportaciones) durante el primer semestre de 1993 (respecto al mismo período del año anterior) portan sobre totales y no sobre productos negociados en los convenios bilaterales únicamente, pero dan algunos indicios útiles como los siguientes: las exportaciones intrasubregionales peruanas crecieron, pero muy lentamente (2%) por comparación con el incremento de las de Colombia (23.6%), del promedio intrasubregional andino (35.2%), y sobre todo con los incrementos de las exportaciones intrasubregionales de Ecuador (73.2%) y Venezuela (75.8%). Las exportaciones intrasubregionales peruanas que más crecieron fueron las dirigidas a Bolivia (90.5%) y a Colombia aunque en menor medida (16.6%); en cambio, decrecieron las exportaciones peruanas a Ecuador (-29%) y a Venezuela (-18%). En sentido contrario, las exportaciones dirigidas al Perú decrecieron en los casos de Bolivia (-3.5%), Colombia (-7.9%); prácticamente siguieron a un mismo nivel en el caso de Venezuela (-0.2%); y sólo crecieron en el caso de Ecuador (37.3%) por el factor petróleo ya mencionado.

De estos datos preliminares se pueden extraer, a título provisional solamente, las siguientes apreciaciones: primero, que en lo inmediato los convenios bilaterales parecen ser eficaces para evitar un mayor deterioro del comercio peruano con sus socios andinos, pero sólo en términos agregados a nivel subregional, porque su desempeño en relación con cada país es muy disímil y ha caído en algunos casos; segundo, que desde la perspectiva de un dinamismo comercial sostenido la eficacia de los convenios bilaterales es cuando menos dudosa, pues la expansión del comercio intrasubregional peruano es muy débil y bastante inferior a la del promedio intra-andino y a las de la mayor parte de sus socios subregionales; tercero, que los tres convenios bilaterales de cobertura limitada están impulsando bastante menos el comercio entre las partes que el convenio bilateral de cobertura universal

(boliviano-peruano) y que la propia ZLCA de la que se ha marginado el Perú.

Probablemente a causa de esta última constatación, en setiembre de 1993 entraron en vigencia sendas listas ampliatorias de productos en los Convenios Bilaterales del Perú con Colombia y con Venezuela, y están ahora en marcha las negociaciones bilaterales para hacer lo mismo en el marco del convenio ecuatoriano-peruano. Estos hechos recientes, dicho sea de paso, dan lugar para conjeturas acerca de la posibilidad de que la suspensión temporal y parcial del Perú del GRAN se prolongue más allá del 31 de diciembre de 1993.

### 3.3 Cláusulas de Salvaguardia

En setiembre de 1991, los Representantes Plenipotenciarios de los cinco países andinos reunidos con ocasión del periodo de sesiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, suscribieron el "Compromiso de Guayaquil" donde reiteran la voluntad de dar cumplimiento a los compromisos y plazos fijados por el Consejo Presidencial Andino en sus Actas de La Paz (noviembre de 1990) y de Caracas (mayo de 1991), a fin de someter las propuestas correspondientes a la siguiente cumbre presidencial que tuvo lugar en Cartagena a principios de diciembre del mismo año. Entre las acciones acordadas en el "Compromiso de Guayaquil" figura la de "establecer una cláusula única de salvaguardia, aplicable a la totalidad del comercio intrasubregional, en sustitución del régimen de salvaguardias múltiples existente".

El tema ha quedado pendiente desde entonces, pues la Comisión todavía no ha aprobado una Decisión al respecto. Pero el citado pronunciamiento de los Ministros representantes ante la misma es bastante elocuente. En efecto, el Régimen de Salvaguardias del GRAN es recargado y abre varias posibilidades para imponer medidas de excepción que pueden frenar fuertemente el comercio intrasubregional y la expansión del mercado ampliado. Es así que el Acuerdo de Cartagena contempla las siguientes cláusulas de salvaguardia:

a) En su Artículo 78 faculta la aplicación de medidas de salvaguardia cuando un país miembro haya adoptado medidas para corregir el desequilibrio de su balanza de pagos global y requiere extender dichas medidas al comercio intrasubregional ("Salvaguardia por Balanza de Pagos").

b) En su Artículo 79 permite la aplicación de salvaguardias cuando el cumplimiento del programa de liberación intrasubregional cause o amenace causar perjuicios graves a la economía nacional o a un sector significativo de la actividad económica de un país miembro ("Salvaguardia General de Producción").

c) En su Artículo 79-A contempla medidas de salvaguardia cuando ocurren importaciones de productos originarios de la subregión en cantidades o en condiciones tales que causen perturbaciones en la producción nacional de productos específicos de un país miembro ("Salvaguardia por Productos Específicos").

d) En su Artículo 80 faculta la aplicación de salvaguardias cuando la devaluación monetaria efectuada por un país miembro altere las condiciones normales de competencia ("Salvaguardia por Devaluación Monetaria").

e) Además de estas cuatro cláusulas de salvaguardia de aplicación multisectorial, en sus Artículos 72, 73 y 74 el Acuerdo de Cartagena establece que, para una lista de productos agropecuarios determinada por la Comisión a propuesta de la Junta, se podrá aplicar medidas especiales de salvaguardia destinadas a limitar las importaciones a lo necesario para cubrir los déficit de producción interna, y a nivelar los precios del producto importado a los del producto nacional ("Salvaguardia Agropecuaria").

f) Otro caso especial se refiere a las prácticas de dumping y subsidios (Artículos 75 y 77 del Acuerdo de Cartagena, y la Decisión 283 de marzo de 1991). Para cualquier producto, un país miembro puede fijar derechos antidumping o derechos compensatorios en caso de subsidios practicados por otro país miembro o por terceros países (incluyendo los originados por tipos de cambio múltiples y por franquicias arancelarias), a fin de corregir los perjuicios graves que esas prácticas causen o amenacen causar a su producción nacional o a sus exportaciones ("Salvaguardia por Dumping y Subsidios").

g) El Acuerdo de Cartagena contempla dos importantes excepciones en la aplicación de las cláusulas de salvaguardia. La primera, contenida en su Artículo 99, forma parte del Régimen Especial en favor de los PMDR andinos, y consiste en que las medidas correctivas pertinentes a la Salvaguardia Agropecuaria y a la Salvaguardia General de Producción sólo podrán extenderse a las importaciones procedentes de Bolivia y el Ecuador en "casos debidamente calificados" y previa comprobación, por parte de la JUNAC, de que los perjuicios graves provienen "sustancialmente" de dichas importaciones. La segunda está en el Artículo 81 y se refiere a los Programas y Proyectos de Integración Industrial, prohibiendo la aplicación de cláusulas de salvaguardia de cualquier tipo a las importaciones de productos originarios de la subregión incluidos en dichos programas o proyectos sectoriales.

Ante un régimen tan múltiple como el descrito, no extraña que en coyunturas de crisis generalizada como la que experimentara el GRAN en el primer lustro de la década del ochenta, sus países miembros hayan podido recurrir al uso de medidas de salvaguardia con bastante facilidad y frecuencia. Esta situación llevó a los órganos subregionales a ensayar una respuesta, la que en ese entonces no iba por la vía de la unificación o simplificación sugerida años después en el "Compromiso de Guayaquil", sino por la vía de la reglamentación de la aplicación de las cláusulas existentes. En este último sentido, la Comisión estableció pautas en su reunión de marzo de 1984, para que la Junta prepare la propuesta correspondiente.

Los criterios entonces trabajados excluyeron del análisis a la "Salvaguardia Agropecuaria", y buscaron asegurar que la

aplicación de las otras medidas de salvaguardia sea efectivamente transitoria y no discriminatoria, corresponda con situaciones realmente excepcionales para la economía nacional o para algún sector productivo de un país, y preserve las corrientes comerciales en lo posible. Con tales propósitos, se buscó precisar las causales para la invocación de las salvaguardias, así como los procedimientos a seguir por parte de los países y de la JUNAC especialmente en lo atinente a los requerimientos de información y determinación de plazos para el análisis y pronunciamiento sobre los casos. La idea básica al respecto era proteger los intereses tanto del país solicitante como de los otros países miembros, haciendo que los procedimientos no sean tan rígidos que obstaculicen indebidamente la aplicación justificada de las cláusulas, ni tan flexible que faciliten su uso injustificado o inadecuado. La Junta, en su calidad de órgano técnico, analizaría cada caso y ponderaría la forma concreta de utilizar algunos conceptos claves (sector "significativo", "perjuicio o amenaza de perjuicio grave", "alteración de las condiciones normales de competencia", etc.) cuyas definiciones genéricas o "ex ante" podrían ser encasillantes.

La Comisión sólo resolvió, mediante Decisión 226 de mayo de 1987, lo relativo a la reglamentación del inciso tercero del Artículo 79 referido a la aplicación de la "Salvaguardia General de Producción" en situaciones de emergencia. Se estableció que el país daría cuenta inmediata a la Junta de las medidas de salvaguardia aplicadas adjuntando un breve informe sobre las razones de emergencia en que se fundó para hacerlo; y que dentro de los quince días siguientes al recibo de esta comunicación la Junta obligatoriamente efectuaría su pronunciamiento breve y sumario al respecto. Los otros asuntos relativos a esta y a las otras tres cláusulas de salvaguardia de alcance multisectorial quedaron pendientes de solución, posiblemente en el ánimo de dejar que los propios países terminen de levantar las medidas que habían proliferado en los años precedentes.

El tema de la reglamentación de la "Salvaguardia Agropecuaria" fue introducido posteriormente, mediante un mandato presidencial en el Acta de La Paz. Con tal fin, la JUNAC había presentado en setiembre de 1990 la Propuesta 213 donde plantea que el propósito de las medidas de salvaguardia agropecuaria debe ser el de corregir o evitar desequilibrios en el abastecimiento interno o entre los precios domésticos y de importación "ocasionados por la falta de armonización de políticas económicas entre los Países Miembros" más no por "diferencias en los niveles de productividad, eficiencia o ventajas comparativas". Respecto al principio de no discriminación, señala que este debe traducirse en que las importaciones provenientes del territorio subregional deben por lo menos conservar su participación como resultado de las medidas. En cuanto a su vigencia, plantea un plazo de un año prorrogable, con un vigilancia permanente para identificar y resolver las causas que las generaron así como para derogarlas en el momento que dejen de justificarse.

La Propuesta 213 también triplicaba a 320 ítem el tamaño de la lista de productos agropecuarios vigente hasta entonces como

ámbito de aplicación de la salvaguardia respectiva, y en lo atinente al tratamiento preferencial a los dos PMDR andinos, incorporaba tres criterios para calificar los casos correspondientes: que las importaciones provenientes de Bolivia o Ecuador representen una amenaza cierta a los niveles de inversión o empleo en la actividad productiva vinculada al producto en cuestión; que la participación de uno de esos dos PMDR dentro de las importaciones del producto alcance un porcentaje significativo capaz de generar alteraciones en el mercado interno de dicho producto; y que el precio de exportación del producto boliviano o ecuatoriano sea significativamente inferior al precio de otras fuentes de importación de dicho producto.

La Comisión examinó varias veces la propuesta de reglamentación de la "Salvaguardia Agropecuaria", sin llegar a una decisión definitiva al respecto, al igual que lo sucedido con la mayor parte de los temas relativos a la reglamentación de las cláusulas de alcance multisectorial que conforman el régimen andino sobre salvaguardias.

Es entonces a la luz de las dificultades encontradas para arribar a soluciones adecuadas por la vía de la reglamentación, y considerando las nuevas realidades que experimentaría la subregión al aproximarse los momentos culminantes de la conformación de la ZLCA y de la adopción del AEC, que surge el "Compromiso de Guayaquil" planteando otra vía de resolución: la simplificación del régimen andino de salvaguardias condensándolo en una cláusula única. Como ya se dijo, la Comisión tampoco ha tomado aún decisiones en la línea de esta segunda vía, la cual no está exenta de dificultades porque, entre otros aspectos, se tendría que encontrar la fórmula para implementarla sin tener que pasar forzosamente por el complicado trámite de modificar el Acuerdo de Cartagena en lo pertinente. En todo caso, cabe recordar que los cinco países andinos son también miembros de la ALADI donde rige la Resolución 70 del Comité de Representantes, la cual establece un régimen de salvaguardias que es simple y ágil comparado con el andino.

#### 4. Normas de Origen

A medida que un proceso de integración profundiza las preferencias arancelarias recíprocas e ingresa en las etapas culminantes de la conformación de la ZLC con la generalización del arancel cero a nivel interno, se hace cada vez más necesario perfeccionar las normas destinadas a asegurar que los productos originarios se beneficien preferentemente de las ventajas del mercado ampliado, y a contrarrestar las desviaciones de comercio o las triangulaciones de intercambios posibilitadas por la carencia de un AEC y de una política comercial común ante terceros así como por el nivel incipiente de armonización de otras políticas económicas. La misma necesidad subsiste incluso cuando se constituyen uniones aduaneras imperfectas, como probablemente sería la andina a juzgar por las características del proyectado AEC subregional y por las desiguales y elevadas preferencias que algunos países de la región (ver, adelante, la sección 6).

En tal perspectiva, la Comisión aprobó en marzo de 1991 la Decisión 293 referida a las normas especiales para la calificación del origen de las mercaderías. Las principales modificaciones efectuadas con ello a la legislación anterior en la materia (Decisión 231) fueron para actualizarla con relación a la nueva nomenclatura arancelaria (la NANDINA) y al nuevo régimen común de tratamiento al capital extranjero, el cual elimina la exigencia de que las empresas extranjeras celebren convenios de transformación en empresas mixtas a fin de gozar de las ventajas del programa de liberación, por lo que debíase suprimir los dispositivos que no consideraban originarios de cualquier país de la subregión a los productos producidos por las empresas extranjeras que no hubieran celebrado dichos convenios de transformación.

Conforme a la Decisión 293 vigente, el GRAN considera originarios a:

a) Los productos íntegramente producidos en el territorio de cualquier país de la subregión (o sea, los productos de los reinos animal, vegetal, mineral, del mar y aquellos cuya forma final para comercialización resulta de procesos distintos a un conjunto de operaciones simples que se enuncian en el artículo 9 de la mencionada Decisión) excepto los incluidos en el Anexo de la Decisión para los cuales basta que sean producidos en alguno de los cinco países andinos;

b) Los productos que cumplan con los Requisitos Específicos de Origen (REO) fijados por la JUNAC;

c) Los productos sin REO y en cuya elaboración se utilicen materiales (término que abarca a materias primas, bienes intermedios, partes y piezas) importados desde fuera de la subregión, siempre y cuando resulten de un proceso de producción o transformación (concepto que excluye a los manipuleos u operaciones simples de conservación, mezcla, acondicionamiento o presentación enunciadas en el Artículo 9 de la Decisión) que le confiera una nueva individualidad caracterizada por el hecho de clasificarse en una partida arancelaria diferente a la de los materiales importados (el "salto arancelario"); y

d) Los productos sin REO que resulten de un proceso de ensamblaje o montaje donde se utilicen materiales originarios y el valor CIF (al lugar de destino o al puerto marítimo, a criterio del país exportador) de los materiales importados de terceros países no exceda el 50% del valor FOB del producto. Para Bolivia y el Ecuador, este porcentaje será del 60%.

En todos los casos anteriores cuando corresponda, los productos deberán, además, ser expedidos directamente, en el sentido de transportados sin atravesar el territorio de ningún país de fuera de la subregión o, en caso de tener que hacerlo, esto sea por razones geográficas o por los requerimientos del transporte utilizado, y lo hagan sin experimentar ninguna operación distinta a la carga y descarga o manipuleo propios al transporte y depósito, ni estén destinados al comercio, uso o empleo en el país de tránsito.

Asimismo, la Decisión 293 prevé que la Comisión y la Junta, al modificar estas normas de origen o fijar REO establecerán que Bolivia los cumpla en forma diferida o progresiva, en consideración a su condición de país de menor desarrollo relativo que sufre de enclaustramiento geográfico.

El principio de "origen acumulativo" es reconocido por la Decisión 293 al establecer que se considerarán como originarios del territorio de un país miembro a los materiales importados originarios de los demás países andinos. Este principio tiene repercusiones importantes en las relaciones económicas con terceros países. Desde el punto de vista de las exportaciones a terceros mercados, especialmente a los grandes mercados del mundo industrializado, el origen acumulativo facilita la consolidación de oferta exportable a nivel subregional para ganar acceso a dichos mercados superando las limitaciones de las ofertas individuales de cada país miembro por separado, lo cual beneficia particularmente a aquellos con oferta individual menor o menos diversificada. Esto es precisamente lo que el GRAN acaba de obtener de parte de la Comunidad Europea, en el marco del Acuerdo de Cooperación de "Tercera Generación" que ambos esquemas de integración terminaron de negociar en 1992 y que fuera aprobado por la Comisión mediante Decisión 329. A solicitud del GRAN, la Comunidad Europea puso en vigor a principios de 1993 el "cúmulo andino" para efectos de la aplicación de sus normas de origen a las importaciones de la subregión, permitiendo el goce de las respectivas ventajas arancelarias a los productos elaborados con materiales originarios de más de un país andino.

Desde una perspectiva más amplia, empero, la aplicación del origen acumulativo tiene repercusiones sobre el atractivo de cada país individual como localización de inversiones o de producciones terminales (de mayor valor agregado industrial y tecnológico) con miras a la exportación, por lo que se debe tomar en cuenta el efecto global de creación o desviación de comercio y de inversiones tanto para la subregión en su conjunto como para sus distintos países miembros. De ahí que no haya todavía consenso entre los países andinos respecto a si en los ALCs bilaterales que algunos de ellos han suscrito o están negociando con países de América Latina y el Caribe, el origen acumulativo debe aplicarse sólo a los países signatarios de dichos acuerdos o si debe extenderse a los materiales originarios procedentes de los cinco países de la subregión (ver sección 6.1, adelante). Están de por medio los impactos desiguales de creación o desviación neta de comercio e inversiones que comportaría una u otra forma de aplicación, así como la dificultad para vincular la calificación de originario con la sujeción al programa de liberación en circunstancias en que los mencionados acuerdos bilaterales dan cabida para que existan distintos plazos de desgravación y diferentes listas nacionales de excepción.

En tal sentido, cabe mencionar que los países andinos han dejado pendiente su pronunciamiento final acerca de una propuesta de la JUNAC según la cual los productos que utilicen materiales importados de los demás países de la ALADI, al amparo de concesiones multilaterales regionales autorizadas por la Comisión,

sean considerados como productos originarios de la subregión (documento JUN/dt 327, del 27/02/91). Los expertos gubernamentales convinieron en estudiar con mayor profundidad la posible inclusión de este criterio de origen acumulativo en favor de los países de la ALADI sugiriendo, a título inicial y como una opción a explorar, que los productos sin REO y en cuya elaboración se utilicen materiales importados procedentes de los demás países integrantes de la Asociación, siempre que estos cumplan con el literal c) de la Resolución 78 del Comité de Representantes (o sea, que resulten de un proceso de transformación que les confiera una nueva individualidad caracterizada por el "salto" de posición arancelaria), sean considerados como originarios de la subregión (ver el Informe sobre la Tercera Reunión de Expertos Gubernamentales en Origen, habida en marzo de 1991, y que figura como Anexo II del documento JUN/Propuesta 231, del 18/03/91).

En realidad, la tendencia a suscribir ALCs bilaterales con países dentro y fuera de la región obliga a ser muy cuidadosos también en la aplicación de otros dispositivos de la Decisión 293, como aquél que señala que los productos originarios reexportados por un país miembro (sin haberlos sometido a un proceso de producción o transformación) gozarán en el país andino importador del programa de liberación que les corresponda como si hubieran sido exportados directamente por el país andino productor; y aquél que señala que si un producto originario es importado por un país miembro y sometido en éste a un proceso de producción o transformación al cabo del cual es exportado a otro país andino, gozará en este último del programa de liberación que corresponda a las exportaciones originarias del país andino que realizó dicho proceso. En circunstancias en que se generaliza el arancel cero intrasubregional, y que se pactan bilateralmente con terceros preferencias de niveles desiguales, esos dispositivos pueden propiciar operaciones de triangulación y acoplamientos de preferencias que distorsionen las condiciones de competencia otorgando a algunos países indebidas ventajas como lugares de localización de inversiones o de producciones con mayor grado de transformación.

En cuanto a los REO, el citado informe de expertos menciona la conveniencia de utilizar este mecanismo para los casos de productos resultantes de procesos de ensamblaje o montaje pertenecientes a sectores donde quepa contemplar un porcentaje de materiales originarios menor al fijado por la norma de origen general, refiriéndose en particular a los sectores automotor y metalmecánico. En concordancia, la JUNAC ha procedido a fijar los REO para los productos del sector automotor, mediante Resolución 336 del 11/03/93: para automóviles y vehículos ligeros, el valor CIF de los materiales importados de terceros países e incorporados en el ensamblaje o montaje, no deberá exceder el 60% del valor FOB del producto en los casos de Colombia, Perú y Venezuela, y el 65% en los casos de Bolivia y Ecuador. Este último porcentaje rige también en los cinco países, para los vehículos de transporte colectivo de pasajeros y de carga pesada. Para las partes, piezas y accesorios, los respectivos porcentajes son del 55% para Colombia y Venezuela y del 60% para Bolivia y Ecuador.

El Convenio de Complementación en el Sector Automotor suscrito por Colombia, Ecuador y Venezuela en setiembre de 1993, establece que estos REO se aplicarán para las exportaciones de vehículos entre los países participantes, pero encarga al Comité Automotor conformado por estos países la tarea de precisar (a más tardar el 31 de diciembre de 1993) las condiciones de origen para el intercambio de vehículos entre esos tres países andinos.

##### 5. Preferencias a Países de la Región

Los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena no ven a este esquema subregional de integración como un fin en sí mismo. Desde el nacimiento de este esquema, los países que lo conforman dejaron claramente establecido que sus propósitos integracionistas se proyectan al ámbito regional más amplio. La contribución a la unidad latinoamericana es un componente sustantivo de los objetivos fijados por el Diseño Estratégico Andino. Concordante con la nueva concepción de integración abierta, la profundización de la integración subregional y la construcción de la integración regional son ambas percibidas como sustentos indispensables para el logro de una articulación moderna y competitiva con el mercado mundial. Las Actas de las posteriores reuniones del Consejo Presidencial Andino contienen una serie de directivas para promover la conformación de un Mercado Común Latinoamericano y Caribeño, en el nuevo marco de un regionalismo abierto al mundo.

Expresión concreta de estos propósitos es la membresía simultánea de los países andinos a la ALADI y los acuerdos que han suscrito en su seno, aún a costa de vulnerar a veces el margen de preferencia subregional andino. Adicionalmente, en tiempos recientes algunos países andinos han entablado negociaciones o suscrito acuerdos de nueva generación con terceros países de la región, que en ciertos casos plantean serios desafíos de compatibilización con la anunciada unión aduanera subregional porque pactan la conformación de ZLCs con terceros a ritmos acelerados y porque las respectivas negociaciones fueron iniciadas unilateralmente sin consulta previa ni pautas claras de negociación que preserven el interés de todos los países de la subregión. De ahí que la definición de las normas y reglas de juego comunitarias para las negociaciones comerciales con terceros, que reflejen cabalmente los mandatos presidenciales sobre el particular, sea una de las principales tareas pendientes que tiene ante sí el GRAN.

##### 5.1 Acuerdos de Alcance Parcial

Según el último análisis publicado por la JUNAC al respecto (JUN/REG.N.ALADI/I/dt 1, del 18/09/92) hasta mediados de 1992 los países andinos tenían suscritos un total de 31 AAP con los demás países de la ALADI, los cuales se descomponían en 24 Acuerdos de Renegociación y 7 Acuerdos de Complementación Económica. Algunas características interesantes de los mismos son las siguientes:

a) El total de las preferencias arancelarias otorgadas por los países andinos ascendía a 4954, en términos de subpartidas NANDINA. Venezuela había otorgado el mayor número de concesio-

nes: 1565 (31.6% del total); seguida por Perú con 934 (18.5%), Ecuador con 855 (17.3%), Colombia con 643 (17%) y Bolivia con 757 (15.3%).

b) La mayor parte de las concesiones corresponden a productos producidos en la subregión andina; estas eran 3810 (76.9% del total), mientras que 1144 concesiones (23.1%) corresponden a productos no producidos en la subregión. La concentración de la concesión de preferencias en productos producidos se observa en los AAP suscritos por cada uno de los cinco países andinos, y en proporciones similares.

c) También se observa una concentración de las concesiones otorgadas por los países andinos en unas cuantas secciones del universo arancelario. El 60% está en tres secciones: 24.2% en la sección XVI (maquinarias, aparatos y material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido y de imágenes, con sus partes y accesorios); 23.3% en la sección VI (productos de las industrias química y conexas); y 13% en la sección XV (metales y sus manufacturas).

d) La mayor parte (54.8%) de las preferencias arancelarias otorgadas se encuentran en niveles que van hasta el 50%; el 19.7% en niveles entre 51% y 75%; el 24.6% en niveles entre 76% y 100%; y un 0.9% se han extendido en base a residuales del arancel nacional de los países andinos.

## 5.2 Chile

Tan pronto como el General Pinochet dejó de ser Presidente de Chile, bajo cuyo régimen este país decidió retirarse del GRAN, las máximas autoridades políticas de los cinco países andinos expresaron en sendas declaraciones su invitación a que Chile vuelva a ocupar el sitio que le esperaba y correspondía como país fundador del Acuerdo de Cartagena. Sin embargo, este país optó por no dar este paso (en lo inmediato, al menos) y más bien priorizó la concertación de nuevos acuerdos bilaterales con países o grupos de países seleccionados en razón de afinidades en políticas económicas o por criterios de otra índole, llevando esto a cabo, cuando pertinente, dentro del marco normativo de la ALADI.

Fue así que en julio de 1990 el Director General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile visitó la JUNAC para informar que su país estaba dispuesto a suscribir un Acuerdo de Complementación Económica con el GRAN como grupo subregional, con los siguientes lineamientos: el acuerdo no sería necesariamente preferencial vis-a-vis terceros ni tendría un carácter de exclusividad, pues podrían suscribirse similares paralelamente con otros países o agrupaciones de países de la región; el mismo abarcaría simultáneamente las áreas de bienes, servicios y factores; en el caso de bienes y servicios, se buscaría abarcar al universo de estos en el proceso de eliminación de aranceles y restricciones de todo tipo, aunque se podría contemplar cierta gradualidad en el proceso y excepciones limitadas durante sus primeras fases; en el

caso de factores, se buscaría la movilidad gradual del capital y de la mano de obra (de mayor calificación, para empezar); y se incluirían cláusulas complementarias sobre normas de competencia comercial, de origen, para la eliminación de subsidios a las exportaciones, referidas al trato no discriminatorio, cláusulas de salvaguardia y de solución de controversias, etc.

La JUNAC examinó el tema y elevó el informe correspondiente a la Comisión (CDM/LIIII/di 5 del 01/10/90) remarcando que el planteamiento chileno no consideraba un margen de preferencia arancelaria ni otro tratamiento preferencial recíproco con el GRAN, y sugiriendo que los Países Miembros consulten y coordinen posiciones en el seno de la Comisión a fin de que las negociaciones con países de la región en la perspectiva de la integración latinoamericana y caribeña se conduzcan de modo compatible con los compromisos subregionales establecidos en el Acuerdo de Cartagena y su Diseño Estratégico.

Esta concertación subregional no prosperó en esa época, y más bien Venezuela adelantó unilateralmente las negociaciones bilaterales con Chile que desembocaron, luego de varias postergaciones, en la suscripción del Acuerdo de Complementación Económica N°23 a principios de este año 1993. Posteriormente, los otros países andinos también fueron individualmente entablando (o haciendo los contactos preparativos para) negociaciones bilaterales con Chile, de las cuales otro resultado concreto hasta la fecha es el Acuerdo de Complementación Económica N°22 entre Bolivia y ese país.

Lo anterior no ha impedido la mantención de vínculos entre Chile y el GRAN, ni su paulatino reforzamiento en tiempos recientes. Es así que Chile nunca dejó de ser parte del Convenio Andrés Bello (referido al Área de Educación) al que pertenece desde su creación, y en marzo de 1993 el Secretario Ejecutivo del Convenio Hipólito Unanue (competente en el área de Salud) anunció el reingreso de Chile al mismo. Otro significativo avance reciente es la incorporación de Chile a la Corporación Andina de Fomento (CAF) en 1992, pasando así a convertirse, después de México, en el segundo país latinoamericano no miembro del Acuerdo de Cartagena que se constituye en socio accionista de esta importante institución financiera subregional.

### 5.3 México y el Grupo de los Tres

Mucho más que las negociaciones bilaterales unilateralmente iniciadas por Venezuela con Chile, aquellas establecidas también unilateralmente por Colombia y Venezuela con México ("Grupo de los Tres") generaron tensiones al interior del GRAN, especialmente desde fines de 1990 conforme se hizo claro que lo que empezara como un mecanismo eminentemente político y de cooperación con Centroamérica y el Caribe, se iba transformando en un proyecto de ZLC trilateral (a conformarse en plazos rápidos, según los cronogramas publicitados en ese entonces) y nítidamente enfilado en la dirección de la ZLCH anunciada por los Estados Unidos. Si bien a mediados de 1991 se incluyó en el texto negociado trilateralmente una cláusula por la que Colombia y Venezuela tendrían

que compatibilizar esos nuevos compromisos con aquellos pactados en el Acuerdo de Cartagena, la preocupación andina persistió debido a la carencia de reglas de juego comunitarias que asegurarán eficazmente que las acciones bilaterales no perjudiquen el interés subregional.

De ahí que el Consejo Presidencial Andino se pronunciara claramente al respecto mediante el Acta de Barahona, donde invita a México a negociar comunitariamente un acuerdo comercial con el GRAN, a partir de los entendimientos alcanzados hasta esa fecha en el marco del Grupo de los Tres. Esta invitación es hecha extensiva en dicha Acta a todos los países de América Latina y el Caribe, dentro de una opción explícita por darle un carácter preferentemente comunitario a las negociaciones con aquellos. En caso que esto no sea posible, la misma Acta autoriza la celebración de negociaciones bilaterales, pero precisando que estas se sujetarán a las consultas exigidas por el Artículo 68 del Acuerdo de Cartagena, para lo cual la Comisión podrá expedir la reglamentación del caso.

Establecidas así las directrices políticas básicas sobre las negociaciones comerciales con países de la región, durante el primer semestre de 1992 el Presidente de la Comisión entabló contactos con altos representantes del Gobierno de México, y en su reunión de junio de ese año la Comisión aprueba la Decisión 319. Esta, aunque menciona al Acta de Barahona en los "vistos", curiosamente omite en la parte decisoria del texto toda referencia explícita al carácter preferentemente comunitario de la negociación. Sin embargo, acuerda suscribir un Acuerdo Marco con México para, entre otros objetivos "establecer las bases para la negociación de programas bilaterales de liberación comercial entre México y cada uno de los países o grupos de países" del GRAN.

Nótese que no fija un plazo para encaminar la negociación del citado Acuerdo Marco. Esta imprecisión no es menuda, porque acto seguido autoriza "a los Países Miembros que en desarrollo a lo que se convenga en el Acuerdo Marco, celebren los acuerdos de liberación comercial" referidos en la oración anterior. Hasta la fecha, el tal Acuerdo Marco subregional no se ha suscrito ni se está negociando; más bien, Ecuador ha declarado su interés de participar en el Grupo de los Tres y ha asistido a sus reuniones en calidad de observador, Bolivia está negociando un acuerdo bilateral con México, y Perú ha anunciado su deseo de hacer lo propio.

Al momento de preparar este documento, no ha sido posible contar con información actualizada sobre el detalle de las negociaciones que están en curso en los 12 subgrupos de trabajo organizados por el Grupo de los Tres, cuyos temarios son; programa de liberación, restricciones no arancelarias, sector agropecuario, normas de origen, normas sobre competencia, normas técnicas, normas fito y zoonosanitarias, cláusulas de salvaguardia, de solución de controversias, sobre compras del sector público, inversión extranjera, propiedad intelectual y servicios (inclu-

yendo transporte, telecomunicaciones, servicios financieros, servicios profesionales y entrada temporal de personas).

Acerca del primero, se sabe que las propuestas de desgravación comprendían inicialmente cuatro nóminas: una inmediata, una semi-lenta, una lenta, y una lista reducida de excepciones temporales. Pero, aparentemente, en las últimas negociaciones se habría contemplado la posibilidad de unificar en todo lo posible el proceso de desgravación reduciendo al mínimo el número de nóminas. Además, la intención manifiesta de los dos países andinos involucrados es de asegurar que el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) trilateral entre en vigencia a más tardar a partir del 1 de enero de 1994. Recuérdese que los primeros cronogramas anunciados situaban esta fecha al 1 de julio de 1991.

#### 5.4 Estimaciones Preliminares del Posible Impacto de los ALCs Bilaterales con Chile y con México

La JUNAC preparó un análisis (J/PA/57 del 27/11/91) conducente a detectar los posibles riesgos que comportaban los entonces proyectados ALCs bilaterales con Chile y con México para los países andinos no participantes en tales acuerdos. Preliminarmente, el análisis se concentró en los desplazamientos que podrían ocurrir en el mercado colombo-venezolano. Para ello, se tomó como base los 50 productos más importantes que Colombia y Venezuela importaron de sus tres socios del Acuerdo de Cartagena entre 1988 y 1990, y se comparó con las importaciones realizadas por aquellos dos países andinos desde Chile y México, a fin de seleccionar los casos donde existió alguna competencia.

Respecto a las exportaciones bolivianas hacia Colombia y Venezuela, se concluyó que en el principal producto (estaño sin alear) la incidencia de la competencia chilena no sería considerable en el plazo inmediato. En cambio, sí podría serlo en el rubro de legumbres, hortalizas y frutas comestibles; en ciertos derivados alimenticios (tortas y residuos de aceite de soya); en madera para chapado y contrachapado; y en algunas subpartidas del rubro máquinas, motores y vehículos. En este último caso, la mayor competencia sería mexicana por cierto, siendo esta también a considerar en los casos de legumbres secas desvainadas, antimonio, productos químicos, artículos textiles y cerámicos.

Con relación a las exportaciones ecuatorianas, las de productos agropecuarios no enfrentarían grandes problemas. En el caso de gasolina para motores, el desplazamiento de Ecuador por Chile como abastecedor de Colombia data de 1990. Donde la competencia mexicana sería significativa tanto en Colombia como en Venezuela es en productos químicos, y sobre todo en el mercado venezolano en maquinaria y aparatos eléctricos así como en vehículos especiales y accesorios. También lo sería, junto con la competencia chilena, y en ambos mercados, en manufacturas de madera.

En cuanto a las exportaciones peruanas, las principales corresponden a productos metálicos y aquí la competencia por el mercado colombo-venezolano se produciría con Chile en cobre

refinado (cátodos y secciones) y aleaciones de cobre, y con México se extendería al zinc sin alear. El mayor producto químico de exportación peruano (fungicidas con componentes de cobre) no encararía una competencia considerable, pero sí sus otras exportaciones químicas respecto a México. La competencia mexicana sería también de consideración en máquinas y aparatos eléctricos, en algunos productos textiles y, junto con la competencia chilena, en gasolina para motores hacia Colombia. La competencia chilena también se daría en algunos productos minerales (boratos), y en ajos, grasas y aceites de pescado con relación al mercado Colombiano.

#### 5.5 Brasil y el MERCOSUR

En diciembre de 1992 el Brasil sometió a los cinco países del Acuerdo de Cartagena, que son también miembros del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), una propuesta preliminar de bases para un Acuerdo de Complementación Económica entre el Brasil y el grupo de países del TCA que conforman el GRAN. Esta propuesta no es de un ALC, pues utiliza básicamente los criterios de negociación con terceros países de la región aprobados por el MERCOSUR en la Resolución 35/92 del Grupo Mercado Común.

La Comisión, previo conocimiento de un Informe de la Junta al respecto (COM/LXX-E/dt 2 del 31/03/93) examinó el tema en su reunión de agosto de este año, dejando constancia en el Acta respectiva de la "coincidencia en la importancia de celebrar una negociación conjunta con Brasil, como una etapa hacia el establecimiento posterior de relaciones del Grupo Andino con el Mercado Común del Sur". En tal sentido, acuerda proponer la negociación conjunta de un ACE con Brasil, el cual debería abordar no solamente los aspectos arancelarios, e invita a los restantes países del MERCOSUR a sumarse a estos esfuerzos con el objetivo de promover una negociación GRAN-MERCOSUR.

Esta es la primera vez, desde que los Presidentes aprobaran el Acta de Barahona, que la Comisión pone por delante la negociación conjunta con un tercer país o grupos de países de la región. Además, en este caso y a diferencia del de México, la Comisión sí fija un plazo de 60 días para el inicio de las labores del Grupo de Trabajo que implementará lo acordado.

En todo caso, es positivo que se reabra el tema de las relaciones GRAN-MERCOSUR, y con el Brasil en particular. Este tema fue preliminarmente examinado en 1991 a raíz de una constancia en el acta de una reunión del Grupo Mercado Común habida en el mes de junio de ese año, donde se expresa la voluntad del MERCOSUR de estrechar las relaciones con el GRAN. Durante el segundo semestre del mismo año la Comisión respondió en igual sentido y se establecieron contactos preparatorios de una reunión conjunta, la cual tuvo que ser postergada ante la inminencia de la cita del Consejo Presidencial Andino donde se debían adoptar importantes definiciones sobre la Unión Aduanera. Desde entonces, el tema no volvió a la agenda de la Comisión, hasta ahora que está de por medio la iniciativa brasileña.

## 6. Posibles Pautas de Negociación con Países de la Región

La Comisión del Acuerdo de Cartagena, en su reunión de agosto de 1993, luego de examinar en los términos ya señalados, la propuesta del Brasil y su proyección para las relaciones GRAN-MERCOSUR, acordó incluir en la agenda de su próxima reunión el tema de las relaciones de los países del GRAN con los demás países de América Latina y el Caribe. Se reabre así la posibilidad de resolver un asunto pendiente de crucial importancia para el futuro del GRAN y para su capacidad de realizar un aporte constructivo al proceso regional de integración, cual es la definición de los criterios y procedimientos comunitarios para las negociaciones con terceros países de la región.

Como se señaló antes (acápito 3.3), las directivas políticas básicas para encarar esta definición están contenidas en el Acta de Barahona, pero las mismas no fueron seguidas cabalmente en la Decisión 319 referida a México. Menos aún lo fueron en la Decisión 322 ("Relaciones Comerciales con Países de ALADI, Centroamérica y el Caribe") aprobada en agosto de 1992, donde si bien se recoge el carácter preferentemente comunitario de las negociaciones con esos países "a los fines que en ellas participe el Grupo Andino en su conjunto", se introduce una excepción a este principio con un propósito muy específico pero que simultáneamente sienta un precedente susceptible de amplia aplicación.

En efecto, se señala que cuando "por cualquier motivo" no sea posible negociar comunitariamente se podrá "adelantar" negociaciones bilaterales, en cuyo caso "los Países Miembros participantes mantendrán informados al resto acerca del desarrollo" de dichas negociaciones y "éstas no podrán ser objetadas por haberse cumplido las consultas previstas" en el Artículo 68 del Acuerdo de Cartagena, y los consiguientes acuerdos comerciales "se formalizarán dentro del marco general del Tratado de Montevideo 1980 y las normas que lo desarrollan".

Es decir, lo acordado mediante la Decisión 322 implica que para las negociaciones bilaterales ya adelantadas de antemano no rigen a cabalidad los criterios comunitarios encomendados por el Acta de Barahona; y que tampoco rigen con propiedad los establecidos en el Acuerdo de Cartagena, ya que las consultas previstas en su Artículo 68 (que deben celebrarse en el seno de la Comisión, antes de adquirir compromisos, y requieren del pronunciamiento de dicho órgano mediante Decisión y previa propuesta de la Junta) se transforman en un mantenerse informados entre los países acerca del desarrollo de las negociaciones bilaterales sin posibilidad de objeción ni mención al papel de la Comisión y de la Junta al respecto, al tiempo que se saca fuera del ámbito subregional andino la normatividad de los acuerdos comerciales resultantes para llevarla al ámbito de la ALADI.

Como para no dejar resquicio a equívoco alguno sobre su propósito específico de convalidar las negociaciones bilaterales iniciadas con antelación y en forma unilateral, la Comisión dejó constancia en el acta respectiva (de su reunión de agosto de 1992) que para las "nuevas" negociaciones se establecerán "los

criterios que habrán de seguirse" una vez que estuviera en plena vigencia la "Zona de Libre Comercio" subregional. Obviamente, esta redacción no asegura contra que en adelante se pueda apelar al precedente de los criterios laxos formulados en la Decisión 322 para hacerlos extensivos a las nuevas negociaciones. Nótese, por lo demás, que no se habla de Unión Aduanera pese a que en la misma reunión se aprobara la Decisión 324 según la cual el AEC debía estar en aplicación a partir del 31 de octubre de 1992.

Con estos precedentes en mente, se entiende mejor la importancia de la voluntad de reasumir el examen del tema, expresada un año después por la Comisión en su reunión de agosto de 1993. Aunque a estas alturas no es posible pronosticar los resultados, una guía útil para avisorar la forma como puede ser eventualmente encarado dicho examen se encuentra en los criterios esbozados a propósito de aspectos relevantes del tema que han sido discutidos luego del Acta de Barahona. Estos son, en orden cronológico, el proyecto de Acuerdo Marco subregional con México, la revisión de los AAP suscritos con países de ALADI, y el análisis inicial de la propuesta del Brasil. De este modo, se puede comparar, tentativamente, los enfoques en juego cuando se trata de países con los cuales ya se han entablado unilateralmente negociaciones de ZLCs (casos de Chile y de México), o con países o grupos de países que pertenecen a esquemas de Unión Aduanera (caso MERCOSUR), o con ambos tipos de países en lo concerniente a los AAP de ALADI.

#### 6.1 Enfoque hacia Países que priorizan la conformación de Zonas de Libre Comercio

Pocos días después de la dación de la Decisión 319 antes comentada, a fines de junio de 1992 tuvo lugar una reunión técnica donde se formuló un Proyecto Andino de Acuerdo Marco entre el GRAN y México (JUN/RT.AM.GRAN-MEX/Informe, del 06/07/92). Si bien este sigue siendo un proyecto hasta ahora, representa un instrumento técnico útil para la prospección del papel que los países del GRAN le estarían asignando a esta agrupación subregional en sus relaciones con países de la región que priorizan la conformación de ZLCs, y con los cuales algunos países andinos han ya adelantado unilateralmente negociaciones a tal fin. Por extensión lógica, la utilidad de este análisis es pertinente no sólo respecto a las eventuales relaciones subregionales con México, sino también con Chile.

En sus considerandos, el mencionado proyecto señala que el Acuerdo Marco entre el GRAN y México (las "partes") establecería "los lineamientos para la negociación de acuerdos de libre comercio entre México y cada uno de los países o grupos de países" del GRAN (los "países signatarios"). Ahora bien, la concepción de ALC que se trabaja sigue de cerca el formato de las negociaciones en el seno del "Grupo de los Tres", el cual a su vez ha estado siguiendo cerca la evolución de aquél del ALCAN (Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, o "NAFTA" en su sigla inglesa), y se trata por tanto de conformar una "ZLC Integral" o "Mercado Común Heterodoxo" según lo ya explicado en el primer capítulo de este documento.

En consecuencia, los objetivos asignados al proyectado Acuerdo Marco serían tres: establecer las bases para la negociación de programas de liberación comercial entre los países signatarios; definir los principios fundamentales que incorporarán las respectivas negociaciones en lo relativo a origen, salvaguardias, normas sobre competencia, tributación interna, normas técnicas, transporte y solución de controversias; y establecer las directivas básicas en materia de cooperación y complementariedad económica, promoción comercial y de las inversiones, compras gubernamentales, propiedad industrial e intelectual.

a) En relación con el primer objetivo, se dispone que la **desgravación comercial** comprenderá el total de los productos del universo arancelario de los países signatarios, a excepción de una reducida lista de subpartidas arancelarias que no se someterían al proceso de apertura comercial. A este respecto, no hubo consenso acerca de precisar si la exclusión sería definitiva o temporal (posición asumida por Colombia y Venezuela). Además de esta reducida lista de productos excluidos, el universo arancelario se dividiría en otras cuatro partes: aquellos productos sujetos a desgravación acelerada, los sujetos a un programa general de desgravación, los que tendrán un plazo de ajuste más largo, y aquellos que tendrían programas especiales de desgravación (en cuyo caso no hubo consenso acerca de precisar que podrían serlo conforme a fórmulas de complementación económica, entre otras; posición sostenida por los dos países andinos antes mencionados).

Acerca de los referentes de partida para aplicar los procesos de desgravación, se señala simplemente que "se definirán (los) niveles arancelarios" sin precisar si estos serán los del anunciado AEC o de los aranceles nacionales, según corresponda (precisión que sí aparece, como se verá luego, en los documentos posteriores sobre la revisión de los AAP y la propuesta del Brasil), dejándose así el asunto a la discreción de las negociaciones entre los países signatarios. Esta opción preferencial por la vía bilateral aparece también cuando se deja tácitamente a dichas negociaciones la definición de los contenidos de las cinco subdivisiones del universo arancelario.

Si bien hay cierta lógica en ello, llama la atención que en ninguna parte del proyecto de Acuerdo Marco se exprese la preocupación (ni se tomen las providencias necesarias) por las posibles consecuencias negativas sobre el comercio y las condiciones de competencia subregionales de las preferencias que se negocien con el tercer país en las distintas modalidades de desgravación, máxime cuando en todas ellas se puede arribar al arancel cero (o sea, a preferencias del 100%) y en dos de ellas esto sucedería incluso en plazos acelerados o relativamente cortos.

Como se verá más adelante, dicha preocupación sí aparecería después a propósito de los AAP y de la propuesta del Brasil. Es de esperar que esto último anuncie una sana rectificación de criterio, que convendría incorporar al momento de negociar el Acuerdo Marco subregional con México (y, porqué no, con Chile

también), porque de lo contrario sería contradictorio que lo que preocupa cuando se trata de AAP, que son de ámbito limitado, no preocupe cuando están en juego ALCs que cubren todo o casi todo el universo arancelario:

El mecanismo de las listas (con un número muy limitado) de productos excluidos sirve para preservar la parte más sensible del comercio, pero no sirve para evitar las distorsiones a la competencia que ocasionaría la existencia de preferencias (bilaterales o por grupos de países) desiguales, altas y hasta totales, resultantes de distintas modalidades de desgravación que sólo se diferencian entre sí por su ritmo y plazo. Por lo demás, el proyecto de Acuerdo Marco es muy escueto sobre estas listas; no las califica de nacionales pero usa el plural y no dice nada acerca del procedimiento para conformarlas, sobre cuán bilaterales o comunitarias serían las consultas entre los países andinos al respecto, ni sobre el papel de la Comisión y de la Junta en la materia. Implícitamente, la opción bilateral es la preferencia que se intuye de estas omisiones. Más tarde, lo tácito devendría en explícito: la Decisión 322 instauraría un procedimiento bilateral en extremo.

Como se verá luego, con ocasión del tema de la revisión de los AAP se hablará de listas nacionales y se detallará un procedimiento eminentemente bilateral de conformación y consulta de las mismas; sin embargo, curiosamente, a propósito de la propuesta del Brasil (y la proyección hacia el MERCOSUR que los andinos desean que esta tenga) se volverá a sugerir la conformación comunitaria de una Lista Subregional de Excepciones.

En cuanto a las restricciones no arancelarias, se dispone su eliminación al momento en que se inicie la desgravación correspondiente, excepto por las medidas destinadas a: proteger la moralidad y seguridad públicas, la vida y salud de las personas y los animales y vegetales, y el patrimonio nacional de valor artístico o histórico o arqueológico; regular la importación o exportación de armas y municiones u otros materiales de guerra, de oro y plata metálicos; así como la exportación, utilización y consumo de materiales nucleares y productos radiactivos o cualquier otro material utilizable en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear.

b) En lo relativo al segundo objetivo, el proyecto de Acuerdo Marco señala que a partir del principio general de cambio en la clasificación arancelaria, se establecerán normas de origen que permitan el origen acumulativo para los insumos y materias primas provenientes de los seis países partes "en el momento en que culminen todos los programas de desgravación". Esto último no protegería contra las posibles desviaciones o triangulaciones de comercio durante la ejecución de los distintos programas de desgravación pactados en los ALCs, y da clara ventaja a aquellos que se suscriben primero.

Por ello, es sintomática la falta de consenso acerca de si en los ALCs regirá el principio de origen acumulativo para los insumos y materias primas provenientes de los cinco países del

GRAN o de los países signatarios solamente, posición esta última asumida por Colombia con el argumento de que difícilmente México aceptaría otra cosa. Sería conveniente que los países andinos no trasladan a un tercer país la última palabra al respecto, y lleven una posición conjunta sobre el particular que preserve el interés subregional.

Por concepto de normas sobre competencia comercial, se señala que los países signatarios se comprometen a eliminar los subsidios a la exportación que incidan en el comercio entre ellos. Asimismo, se establece que de presentarse "en el comercio recíproco de los países signatarios" situaciones de dumping, subsidios u otras prácticas que distorsionen la competencia y que generen perjuicio o amenaza de perjuicio "a su producción", el país afectado aplicará las medidas previstas "en su legislación interna". Llama aquí la atención que no se contemple el caso en que dichas situaciones afecten a un país andino no signatario pero parte del Acuerdo Marco; si bien este tiene en la legislación subregional sobre el particular la base para actuar ante el (o los) país(es) andino(s) signatario(s), no es apropiado que el Acuerdo Marco se desentienda de la acción correspondiente si esta es ocasionada por un ALC con México, así como de similares acciones ante el propio México.

Además de lo anterior, hay un segundo aspecto sobre estas normas que es aplicable también al compromiso de adoptar, en materia de transporte, las medidas necesarias para facilitar este servicio y eliminar las correspondientes barreras al comercio "entre ellos". Con similar propósito, se comprometen a analizar las normas técnicas (industriales, comerciales, fito-sanitarias, de seguridad y de salud pública) existentes "en cada uno de ellos", y a tomar las medidas necesarias para evitar que éstas obstaculicen el intercambio comercial "entre ellos" para lo cual podrán suscribir protocolos especiales en cada caso.

Todas estas disposiciones están bien orientadas ciertamente, aunque están expresadas de un modo bastante genérico que no conlleva compromisos fuertes necesariamente, y no contienen un compromiso de armonización -ni siquiera gradual- de las respectivas normas a ser incorporadas en los distintos acuerdos, con base en la normativa subregional andina y en la legislación mexicana en cada tema, a objeto de homogenizar las condiciones de competencia para todas las partes del Acuerdo Marco evitando tratos discriminatorios de cualquier índole entre ellas.

El enunciado es preciso, en cambio, cuando se establece que los países signatarios se comprometen a otorgar a las importaciones "originarias de sus territorios" un tratamiento no menos favorable que el que apliquen a productos "nacionales" similares, en materia de impuestos y otros gravámenes internos. Para que la aplicación de este compromiso no vulnere el interés subregional andino, se hace tanto más indispensable clarificar y perfeccionar la posición conjunta en torno de los aspectos de las normas de origen antes comentados.

En buen contraste con el enmarañado régimen de salvaguardias instituido por el Acuerdo de Cartagena, lo dispuesto en el proyecto de Acuerdo Marco al respecto destaca por su sencillez y voluntad de cuidar los intereses de los países signatarios sin facilitar la erección injustificada de barreras a los intercambios entre ellos. Se incluye una cláusula de balanza de pagos global, y otra referida a las importaciones de productos amparados por los programas de liberación cuando éstas se realicen en cantidades o condiciones tales que causen o amenacen causar perjuicio grave a la producción nacional de "mercancías similares", precisándose que las consiguientes medidas correctivas deberán ser en ambos casos de carácter temporal y no discriminatorio, requiriéndose de un examen conjunto por los países signatarios para su adopción (hasta por un año de duración) o eventual prórroga (por un nuevo período igual y consecutivo). Este examen conjunto sería posterior sólo cuando alguna de las dos causales o circunstancias sea tan grave que exigiera la aplicación de medidas correctivas provisionalmente y con carácter de emergencia.

Aparte de que la identificación de las mercancías similares puede acarrear interpretaciones discrepantes, la mayor dificultad operativa reside en la ausencia de mecanismos institucionales con potestad suficiente para hacer valer estos y otros compromisos; debilidad que es intrínseca a los acuerdos de este género.

La Comisión de Seguimiento prevista en el proyecto de Acuerdo Marco, y las comisiones mixtas administradoras de los ALCs que se celebren a su amparo, si bien tendrían la atribución genérica de velar por el cumplimiento de los compromisos respectivos, a la luz de las experiencias de acuerdos semejantes se puede adelantar que no tendrían la autoridad ni fuerza coercitiva suficientes para tal cometido.

Esta debilidad es remediada en parte con la inclusión de un interesante procedimiento, ágil y neutral, de solución de controversias el cual contempla, además de una primera etapa de consultas directas con opción de mediación, una etapa de arbitraje cuyas decisiones serán obligatorias. El mecanismo del arbitraje es de creciente uso y aceptación en el plano internacional, y es sin duda un paliativo eficaz en toda circunstancia en que, por algún motivo u otro, las partes prefieren no dotarse de instituciones o instancias comunitarias, emanadas de ellas mismas y conformadas exclusivamente por sus representantes comunes. Como esto último es lo lógico cuando la voluntad de integración esta firmemente arraigada, se puede sostener que este género de acuerdos son más de liberalización y complementación económica, que de integración en sentido estricto.

c) Respecto al tercer objetivo, el proyecto de Acuerdo Marco establece que los países signatarios, con la participación de sus respectivos sectores privados, propiciarán el desarrollo de acciones de complementariedad económica en las áreas de bienes y servicios. La cooperación entre ellos será particularmente promovida en lo referente a políticas y técnicas comerciales, normas fito-zoosanitarias y bromatológicas, y servicios. También

se comprometen a concertar programas anuales de promoción comercial que comprendan, entre otras acciones, la realización de muestras, seminarios, ferias y exposiciones, reuniones y visitas recíprocas de empresarios, intercambio de información y elaboración de estudios de mercado.

Con miras a impulsar la libre circulación de factores y a estimular los efectos dinámicos de largo plazo esperados de la liberalización económica entre ellos, los países signatarios promoverán las inversiones y el establecimiento de empresas tanto con capital de "las partes" como con la participación de terceros países. Para tal fin, podrán otorgar al inversionista de capital de otro país signatario un tratamiento igual al otorgado a los nacionales del país receptor de la inversión, y propiciarán la celebración de convenios para evitar la doble tributación. Esto es condicente con el trato igual a la inversión nacional y extranjera contemplado en la actual legislación subregional andina sobre la materia, y resalta positivamente la mención a las partes y no sólo a los países signatarios.

En similar sentido, se establece que los países signatarios procurarán otorgar a la propiedad intelectual e industrial una adecuada protección dentro de su legislación nacional. Esto también concuerda con la nueva legislación subregional andina sobre el tema, que da amplia discrecionalidad a las respectivas legislaciones nacionales.

De otro lado, aunque el GRAN no disponía de una normativa subregional sobre compras del sector público al momento en que se formuló el proyecto de Acuerdo Marco en cuestión, la influencia del formato de las negociaciones en el seno del "Grupo de los Tres" explica la inclusión de una cláusula según la cual los países signatarios podrán incorporar "en los acuerdos" normas al respecto a fin de no obstaculizar el comercio "entre ellos". Vale entonces también aquí lo ya comentado antes a propósito de las normas técnicas y otras normas previstas en el proyecto de Acuerdo Marco.

## 6.2 Enfoque respecto a la Revisión de los Acuerdos de Alcance Parcial

Para tratar este tema, en setiembre de 1992 se realizó una Reunión de Expertos Gubernamentales de Negociaciones con la ALADI, a la que la JUNAC presentó un documento (JUN/REG.N.ALADI-/I/dt.1, del 18/09/92) donde plantea los siguientes criterios comunitarios para la negociación de los AAP suscritos con los demás países de la ALADI:

a) Podrán otorgarse nuevas preferencias hasta el 50% del AEC que se adopte o, en su defecto, de los aranceles nacionales.

b) Las preferencias (ya negociadas) inferiores al 50% podrán ser mantenidas o aumentadas hasta ese nivel.

c) Las preferencias (ya negociadas) superiores al 50% podrían ser mantenidas, salvo una lista de productos de interés

de cada uno de los países andinos, para los cuales en su renegociación se deberá reducir el margen de preferencia otorgado a un nivel que no supere el 50%.

d) Para la conformación de estas listas, los países andinos podrían utilizar los siguientes criterios:

- los bienes cuyas exportaciones se hayan efectuado a la Subregión en cualquiera de los dos últimos años (para los cuales se cuenta con estadísticas en términos NANDINA) o representen un porcentaje significativo de sus exportaciones totales en el mismo período;
- los bienes que tengan perspectivas ciertas e inmediatas de exportación a la Subregión.

e) En caso de situaciones en que se afecte seriamente el comercio intrasubregional de un país miembro del GRAN, éste podrá solicitar al otro país miembro otorgante de la concesión el retiro de la misma.

Acerca de estos criterios planteados por la JUNAC, cabe mencionar como elemento de contexto que desde agosto de 1992 el Perú tenía suspendida su participación en el tema, y había preocupación por que la consiguiente eliminación de la preferencia subregional de parte de este país pusiera a sus socios andinos en desventaja frente a las preferencias concedidas por el Perú a los demás países de la ALADI; los convenios bilaterales que luego suscribiera el Perú con sus cuatro socios andinos remediaron en parte este problema.

Dicho esto, destacan en el planteo de la JUNAC tres aspectos positivos y novedosos, pues no estuvieron presentes criterios similares cuando se formuló el proyecto de Acuerdo Marco con México:

En primer lugar, la precisión del nivel a partir del cual se concedería la preferencia regional: el nivel del AEC o, en su defecto, de los aranceles nacionales. Esta precisión se hace para las nuevas preferencias pero se entiende que, de aceptarse el criterio, se aplicaría por extensión a las preferencias ya concedidas al momento de su renegociación. En segundo lugar, la propuesta de criterios uniformes para ordenar las preferencias en el marco de los AAP de ALADI, sugiriendo el 50% como tope tanto para las nuevas como para las ya concedidas inferiores a ese nivel y para las superiores correspondientes a productos incluidos en las listas de interés a ser conformadas. Ciertamente queda suelta aquí la posibilidad de que las preferencias ya concedidas, de cualquier nivel, sean "mantenidas" (excepto para el caso de las listas de interés), pero posteriormente se avanzará en la precisión de este tipo de criterios, a propósito de la iniciativa de Brasil. Tercero, se explicita el derecho de cualquier país del GRAN a solicitar a sus socios andinos el retiro de concesiones que afecten seriamente su comercio intrasubregional. Es evidente que criterios como estos tres señalados debieran ser contemplados, con mayor motivo, para el caso de los

ALCs con las debidas adaptaciones que atiendan la naturaleza específica de estos acuerdos.

El informe resultante de la mencionada reunión de expertos gubernamentales, conteniendo como anexo un Proyecto de Decisión sobre el tema, fue sometido por la JUNAC a la Comisión de octubre de 1992 (COM/LVIII/dt3, del 09/10/92). La Comisión no llegó a un acuerdo y convino a volver a ver el tema en su próxima reunión (de hecho, lo ha dejado pendiente hasta ahora). Sin embargo, desde un punto de vista técnico es interesante analizar el informe en cuestión.

Allí los expertos gubernamentales no se pronuncian sobre los criterios a), b) y c) planteados por la JUNAC, pero sí recogieron el criterio d) referido a la conformación de las listas de interés, aludidas esta vez no solo en plural sino con un carácter definitivamente nacional, y adicionaron al mismo un concepto muy importante: que las listas de interés nacionales incluyan "los bienes cuyas preferencias concedidas ocasionen distorsiones en la competencia". Este concepto atiende a una preocupación central por la transparencia y equidad de la competencia en el mercado subregional, la cual, como se recordará, no estuvo explicitada cuando se trató de los ALCs bilaterales con México (y, por extensión lógica, con países como Chile). En la sección siguiente se verá que una preocupación similar aparecerá también con ocasión de la propuesta del Brasil (y la proyección hacia el MERCOSUR que los andinos ven en ella).

Lo anterior tiene que ver a su vez con las razones por las cuales los expertos gubernamentales de los cuatro países andinos participantes activos en la reunión que dió lugar al documento que se está analizando (los expertos peruanos asistieron en calidad de observadores, a resultas de la suspensión temporal de este país) no lograron consenso en cuanto al ámbito de aplicación de los criterios que propusieron (referidos a la conformación de las listas de interés nacionales, y a las consultas entre los países sobre las mismas). Las delegaciones de expertos de Bolivia, Colombia y Venezuela plantearon que dichos criterios no sean de aplicación para las negociaciones que "a la fecha los Países Miembros se encuentran adelantando con Chile y con México"; mientras que la delegación de expertos ecuatorianos sostuvo que sean aplicables a todos los países de la ALADI.

De la definición del ámbito de aplicación depende obviamente la eficacia de los criterios tendientes a reducir los impactos negativos sobre el comercio y la competencia en el mercado subregional. Por lo demás, la discrepancia anotada revela que, hasta ese entonces al menos, no estaba aún zanjada la posición conjunta sobre el tratamiento a ser acordado a las negociaciones en curso de ALCs bilaterales, no obstante el precedente sentado por la permisiva Decisión 322 ya comentada.

Lo dispuesto mediante esta Decisión sí se deja sentir, en cambio, en el procedimiento propuesto para las consultas sobre las listas de interés nacionales. Se propone así que una vez elaboradas estas, los "países interesados" las comunicarán "a los

demás Países Miembros, a través de la Junta". Los Países Miembros interesados celebrarán previamente a la renegociación "las consultas necesarias" con el fin de que las mismas no afecten sus intereses. Los resultados de estas consultas serán incorporados en la primera oportunidad del vencimiento o de la revisión del AAP de que se trate. También se señala que las listas podrán ser actualizadas en cualquier momento, a petición de cualquier País Miembro.

Es decir, se recoge el criterio e) planteado por la JUNAC, y hay un claro avance en el sentido de que se afirma que las consultas sobre este aspecto de los AAP deben tener lugar, pero el procedimiento sugerido es eminentemente bilateral, no recoge lo dispuesto por el Acuerdo de Cartagena respecto al examen en el seno de la Comisión y la consiguiente conformidad comunitaria y, salvo por el papel (más bien de trámite) reconocido a la Junta, bien podría ser realizado por los países andinos en el marco de la ALADI.

En cuanto a la vigencia de las renegociaciones de los AAP suscritos, los expertos convinieron en principio acerca de la conveniencia de no fijar un plazo predeterminado, a objeto de dar flexibilidad para que las partes la establezcan.

### 6.3 Enfoque hacia Países que pertenecen a Esquemas de Unión Aduanera

El Informe de la Junta a la Comisión sobre la propuesta del Brasil, ya citado en la sección 3.5 (COM/LXX-E/dt2, del 31/03/93), se refiere en su título a la suscripción de Acuerdos (en plural) de Complementación Económica entre dicho país y los países miembros del GRAN, y en su texto subraya la necesidad de "una posición comunitaria que contemple la negociación como Grupo Andino a través de un Acuerdo Marco con Brasil, el que a su vez facilite las negociaciones individualizadas de los Países Miembros con dicho país, dentro de los parámetros comunitarios acordados".

En realidad, lo que el Brasil propone es suscribir un ACE, a ser negociado en el ámbito de la ALADI, con los cinco países del GRAN que son también miembros del TCA. Quizá la experiencia de los debates habidos en torno del tema de México hizo que la JUNAC visualizara un formato similar para esta oportunidad: un Acuerdo Marco subregional, y acuerdos individualizados por países. La Comisión corrigió esto al dejar sentado en el Acta de su reunión de agosto de 1993 que acuerda la negociación conjunta de "un" ACE con el Brasil, sintonizando así completamente con la propuesta de este país.

En todo caso, resalta en el informe de la JUNAC la importancia que esta otorga a la negociación andina con el Brasil, como una primera fase que sirva de base para la conformación, en el mediano plazo, de un Espacio Económico Ampliado con los países del MERCOSUR, lo que contribuiría al proceso de formación del Mercado Común en la región y significaría una oportunidad para que ALADI lidere un proceso de convergencia. De ahí que se

concuere con la propuesta del Brasil en la necesidad de abordar, además de los aspectos arancelarios y comerciales, otros propios a un programa más amplio de complementación económica; esto último en virtud, entre otras razones, de abrir posibilidades "a nuevas opciones de geopolítica en base a la ampliación del factor espacio geográfico para el Grupo Andino". Son pues complejas y versátiles las motivaciones que explicarían el retorno de la Comisión y de la Junta hacia el espíritu comunitario y la letra de acción conjunta del Acta de Barahona, ahora que están de por medio las relaciones con Brasil y MERCOSUR.

Consecuentemente con lo anterior, la JUNAC aconseja "negociaciones que permitan alcanzar beneficios equitativos entre las partes" lo que, entre otras cosas, obliga a que los países andinos establezcan entre sí consultas y negociaciones orientadas "a evitar desviaciones en el comercio y los desequilibrios en la competitividad". Con tales propósitos, que hubiera sido apropiado encontrarlos expresados con igual claridad en los documentos y decisiones de la Comisión evacuados en 1992 a propósito de los ALCs bilaterales, se sugieren criterios como los siguientes:

a) Respecto a la concesión de preferencias arancelarias, la JUNAC plantea que las otorgadas por el GRAN se efectúen con base en el AEC subregional, sin mencionar esta vez a los aranceles nacionales como alternativos, lo cual redondea la precisión y pertinencia de este criterio. Se recomienda también aceptar la propuesta del Brasil de que se aplique el principio de reciprocidad de derechos y obligaciones, en los aspectos arancelarios y comerciales.

Se estima conveniente, asimismo, aceptar la propuesta de dicho país sobre que la fecha de validez de las preferencias sea hasta el 31 de diciembre de 1994, tanto para las otorgadas mediante los AAP vigentes con Brasil como para las nuevas (en este caso, se entiende que con cargo a su renegociación posterior). Durante la etapa que va hasta esa fecha, los términos de negociación sugeridos son que las preferencias iguales o menores al 50% puedan llegar hasta ese nivel, y que éste sea también el nivel tope para las nuevas preferencias. Para las vigentes superiores al 50%, se plantea que estas puedan "alcanzar el nivel más alto de preferencia otorgado por un País Miembro al Brasil".

Por comparación con lo planteado por la JUNAC a propósito de la revisión de los AAP de ALADI (sección 4.2), se aprecia el mismo criterio para el nivel tope de las nuevas concesiones arancelarias, pero unido ahora a un novedoso planteamiento de igualación -para los mismos productos- de las preferencias vigentes. En aras de la precisión, ya no se habla de que estas sean mantenidas, ni siquiera como alternativa. Lo más novedoso de este planteamiento reside por cierto en que esta vez abarca también a las preferencias vigentes superiores al 50%. La fundamentación específica de la JUNAC se basa en la Resolución 35/92 del Grupo Mercado Común, la cual prevé para dichas preferencias la posibilidad de ser iguales a las ya otorgadas a otros países de la ALADI lo cual, según interpreta la JUNAC, abre la posibilidad de preferencias hasta del 100%.

Sea esta la interpretación correcta o no, por el momento basta con destacar el criterio general que inspira el planteamiento de la JUNAC: que haya "preferencias iguales para los mismos productos, con el fin de evitar las distorsiones en el mercado subregional". Salta a la vista el contraste con los planteamientos sobre los ALCs y la revisión de todos los AAP de ALADI, examinados en las secciones precedentes.

Cabe agregar que, en cuanto al tope del 50% para las nuevas preferencias y para las vigentes inferiores a este nivel, el planteamiento de la JUNAC coincide enteramente con la propuesta del Brasil. Donde está la discrepancia, es respecto la propuesta del Brasil que las preferencias vigentes superiores al 50% "permanecerán inalteradas". Esta discrepancia es inicial y probablemente será aclarada y procesada en las negociaciones que se avecinan.

Lo que importa ahora subrayar es que tanto la propuesta del Brasil como el planteamiento de la JUNAC al respecto, lo que en buena cuenta están adelantando es un nuevo derrotero para la multilateralización de los AAP en el marco de la ALADI, de multilateralización "selectiva" o por grupos de países, tal como se la ha apelado en la primera parte de este trabajo. El procedimiento es simple y práctico: igualar las preferencias con relación al nivel más alto otorgado en el mismo producto, y negociar preferencias similares visto el conjunto. Esta multilateralización de nuevo cuño puede tener mejor suerte que los ensayos anteriores, en razón de su relativamente mayor pragmatismo y voluntad de adecuación flexible a las heterogéneas realidades de las relaciones entre los países de la ALADI.

b) Respecto a las excepciones, la propuesta del Brasil sostiene que se adopte la lista vigente para la Preferencia Arancelaria Regional. La JUNAC, por su parte, recomienda a los países andinos la conformación de una Lista Subregional de Excepciones, superando así el criterio de listas nacionales que prevalecía en los casos de México y de la revisión de todos los AAP de ALADI. Sin embargo, poniéndose en la eventualidad de que la definición de dicha lista subregional sea algo muy problemático, la JUNAC ve como alternativa que ello podría resolverse si los países andinos acuerdan la concesión de preferencias en plazos diferenciados. Recuérdese que, al elevar su informe, la JUNAC visualizaba un formato de acuerdos individualizados englobados por un Acuerdo Marco subregional.

El criterio específico de excepción que adelanta la JUNAC es el mismo que sugiriera a propósito de la revisión de los AAP: que las preferencias superiores al 50% que causan prejuicios o efectos negativos en el comercio intrasubregional de un país andino, sean reducidas hasta ese nivel.

c) Sobre el tema de las Restricciones No Arancelarias, el planteamiento de la JUNAC consiste en que la eventual suscripción del ACE con Brasil vaya "precedida de la resolución de los problemas derivados de la existencia de restricciones o limitaciones no arancelarias al comercio que Brasil mantiene en la

actualidad y que pueden afectar a las exportaciones andinas". Esta exigencia no es de trámite simple, pues si bien es cierto que en el GRAN están eliminadas prácticamente la totalidad de las restricciones no arancelarias directas para el comercio intrasubregional, varios países andinos mantienen una gama variada de estas y otras restricciones en su comercio extrasubregional. Dada la importancia del tema, probablemente será examinado cuidadosamente en las negociaciones anunciadas, siendo de esperar que de las mismas emerja un compromiso de eliminación aunque sea parcial y dentro de plazos razonables en lo que atañe a las restricciones directas, unido a un programa gradual de compatibilización o armonización para el resto.

La propuesta del Brasil no alude a las restricciones no arancelarias directas, pero sí aborda aspectos relativos a "Normas de Acceso a Mercados y Prácticas Desleales de Comercio", y a la "Armonización de Normas y Requisitos Fito-zoosanitarios". Sobre las primeras, propone que los países apliquen sus legislaciones internas, las cuales deberán ser compatibles con los códigos del GATT sobre anti-dumping, valoración aduanera, y subsidios y derechos compensatorios. Acerca de lo segundo, dentro del principio general de evitar que las normas técnicas se conviertan en barreras no arancelarias, propone en concreto la negociación de protocolos en materia de normas fito-zoosanitarias, y la constitución de grupos de trabajo con tal propósito.

d) En los temas de Normas de Origen y de Cláusulas de Salvaguardia, la JUNAC encuentra que no habría ningún inconveniente para aceptar la propuesta del Brasil, consistente en ceñirse a lo establecido respectivamente por las Resoluciones 78 y 70 del Comité de Representantes de la ALADI, en vista de que el GRAN apoya la regionalización a nivel latinoamericano de dichas normas.

e) En materia de Complementación Económica, la propuesta del Brasil plantea la inclusión de acuerdos para facilitar, entre otras, actividades como las siguientes: inversiones recíprocas, asociaciones de capitales, constitución de empresas bi y multinacionales, prestación de servicios, circulación de factores de producción, complementación industrial y coordinación sectorial, transportes y comunicaciones, cooperación para investigación y desarrollo tecnológico en sectores de interés común.

La JUNAC también enfatiza la importancia de la inclusión de la dimensión de la complementación económica en el nuevo relacionamiento con Brasil, por sus implicaciones positivas para el mejoramiento de la competitividad de las economías andinas y para el proceso de integración regional; mencionando en tal sentido las posibilidades resultantes de acceso a la captación de capitales, a la utilización complementaria de recursos y a la transferencia de tecnología.

f) El informe de la JUNAC no se pronuncia específicamente sobre otros aspectos contenidos en la propuesta del Brasil. Estos se refieren a mecanismos de promoción y protección de inversiones, proponiendo el otorgamiento de un trato no menos

favorable que el aplicado a los nacionales y a los de terceros países, conforme prevé el Artículo 48 del Tratado de Montevideo; a la integración física y facilitación del transporte en cualquiera de sus modalidades, donde dicho país plantea el mejoramiento de la infraestructura de transportes y la facilitación de la circulación de vehículos de carga y pasajeros; y a la solución de controversias, donde propone llegar a una síntesis entre los mecanismos existentes en el GRAN y en el MERCOSUR. Es probable que aspectos como estos serán examinados por el Grupo de Trabajo cuya constitución ha sido decidida por la Comisión del Acuerdo de Cartagena para identificar los criterios de negociación con Brasil.

#### 6.4 Una Apreciación de Conjunto

De los criterios de negociación que se han examinado en las secciones previas, la Comisión sólo ha definido hasta el momento, mediante Decisiones, lo relativo a las pautas básicas para la suscripción de un Acuerdo Marco con México (Decisión 319) y a los lineamientos generales para las relaciones comerciales con países de ALADI, 'Centroamérica' y el Caribe (Decisión 322); en ambos casos para atender a la necesidad inmediata de facilitar el curso de las negociaciones de ALCs bilaterales en marcha con algunos países de la región. Aún así, algunas acciones previstas no se han ejecutado todavía (como la negociación y suscripción del Acuerdo Marco subregional con México, por ejemplo), y las precisiones sobre el tratamiento a ser acordado a los ALCs bilaterales para hacerlos satisfactoriamente compatibles con el interés subregional distan de estar zanjadas, tal como se ha mostrado en el análisis realizado precedentemente.

Todos los otros criterios que se han examinado, tienen aún un carácter estrictamente preliminar. El análisis adelantado no pretende otra cosa entonces que vislumbrar, con la base técnica disponible y a la luz de los datos de la realidad, las posibles direcciones en que podrían encaminarse las negociaciones de los países del GRAN con sus pares de la región, y explorar así los caminos probables de la articulación del esquema subregional andino con los otros esquemas y acuerdos de integración existentes en la región.

Hechas estas aclaraciones, el análisis realizado parece indicar que entre 1992-93 se han ido perfilando en el GRAN hasta tres enfoques diferenciados en lo concerniente a las negociaciones con países de la región: uno hacia los países que priorizan la conformación de ZLCs, otro respecto a la revisión de los AAP suscritos en el marco de la ALADI, y un tercero a propósito de la propuesta del Brasil y que atañe a los países que pertenecen a esquemas de Unión Aduanera como el MERCOSUR. Estos dos últimos presentan bastantes semejanzas entre sí, entre otras razones porque están de por medio AAP y una nueva forma de multilateralización de los mismos, que se ha calificado de "selectiva" en este documento.

La preocupación por el interés conjunto andino y por los impactos de las negociaciones con terceros sobre el comercio y la

competencia en el mercado subregional, y sobre la razón de ser y viabilidad futura del GRAN en general, aparece con mayor claridad en los dos enfoques mencionados al final, mientras que es poco perceptible en el primero. Los desiguales niveles de desarrollo relativo frente a las respectivas contrapartes no parecen ser el factor determinante de esta diferencia de enfoque, pues en un lado y otro se encuentran países de la talla del Brasil y México. La explicación parece ser más compleja, y es preferible dejar que los acontecimientos proyecten más luces conforme evolucionen en adelante, antes de aventurar hipótesis que tendrían que englobar factores no sólo de índole comercial o económica sino geopolítica también.

Por el momento, cabe expresar que dicha diferenciación de enfoques comporta tanto revelaciones inquietantes como promisorias posibilidades. De un lado, inquieta que el GRAN pueda tener un valor intrínseco tan relativo para sus países miembros, que estos estén dispuestos a ir tan lejos en sus negociaciones con terceros como la contraparte desee. De otro lado, la voluntad de modular con flexibilidad las negociaciones con terceros según las características de cada contraparte y de las relaciones andinas con estas, abre perspectivas interesantes para una multilateralización de nuevo cuño a escala regional.

Se trataría de una "multilateralización selectiva", que no subvierta los objetivos de cada esquema o acuerdo de integración con planes prematuros de convergencia única que exacerben incompatibilidades y desestabilicen la consolidación de cada esfuerzo parcial, y que más bien vaya tejiendo articulaciones progresivas entre todos estos esfuerzos, más cercanas en el tiempo entre aquellos más compatibles y de maduración más lenta entre los que ahora lo son menos, de modo a ir viabilizando así, con sentido procesal, el gran proyecto regional de integración. La ALADI está capacitada jurídica y técnicamente para desempeñar un papel protagónico de crucial relevancia en esta labor, y sería altamente positivo que se produzca una firme decisión de sus países miembros para que la pueda cumplir a cabalidad.

-----