



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

Documentos de trabajo

**La construcción del MERCOSUR: diagnóstico y evaluación de
lo acordado**

L. Bizzozero, M. Vaillant & T.Vera

Documento No. 15/93
Diciembre, 1993

La construcción del MERCOSUR

Diagnóstico y evaluación de lo acordado

Lincoln Bizzozero
Marcel Vaillant
Tabaré Vera

Documento No. 15/93

Diciembre, 1993

Este trabajo fue realizado en el marco del Programa de Investigación Regional de la Facultad de Ciencias Sociales. Se contó con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (línea de Fortalecimiento Científico) y del BID-INTAL (Buenos Aires).

I. INTRODUCCION

Los países de la región durante la década de los ochenta, se han enfrentado a un doble dilema de política económica: se aplicaron paquetes de ajustes externos e internos con el objetivo de recuperar equilibrios de corto plazo y estabilizar la evolución de las variables macroeconómicas; se emprendieron reformas estructurales orientadas a una mayor liberalización de la economía (desregulación) y a la disminución del papel del Estado en la actividad económica. En estas reformas la liberalización comercial (unilateral) ocupó un papel central. Sin embargo, la evolución de la economía internacional y particularmente del comercio (caracterizado por el proteccionismo en muchos sectores de inserción relevante para la región), no permitieron obtener todos los beneficios que la especialización hubiera posibilitado.

La creación del MERCOSUR constituyó una de las respuestas de largo plazo que los países del Cono Sur vislumbraron para completar su proceso de inserción internacional, posibilitando un mayor crecimiento y desarrollo de sus economías. En este contexto, es que debe entenderse el proceso de integración regional actual, lo cual plantea una sintonía muy distinta al predominante entusiasmo de la década de los sesenta con los mercados ampliados que permitían profundizar el proceso de sustitución de importaciones.

Uno de los puntos en debate desde los inicios de la presente propuesta regionalista fue el de la credibilidad del proceso de integración en la subregión. Dos tipos de motivos influyen en este problema: décadas de retórica integracionista en la región sin resultados concretos en términos de incremento en la interdependencia entre las economías; desequilibrio entre los objetivos propuestos (creación de un mercado común con libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales) y los medios para alcanzarlos (la situación de las economías al inicio del proceso y el tiempo asignado para alcanzar los objetivos propuestos). De algún modo, el Tratado de Asunción que es un tratado para la construcción de un Mercado Común (y no uno de creación de un Mercado Común) da cuenta de las tensiones entre aspiraciones y posibilidades que han venido caracterizando a este proceso.

Una característica que tiene el tema de la integración regional es su capacidad de establecer toda clase de vínculos con la amplia gama de preocupaciones económicas, sociales y políticas que afectan a nuestros países. Esta característica si bien por un lado puede enriquecer el análisis de los problemas, también cuando la misma es dominante, le otorga a la temática una amplitud que termina eliminando toda posibilidad de análisis y estudio serio.

Este trabajo se ha propuesto un análisis especializado y restringido a lo que es el MERCOSUR en tanto acuerdos aprobados o programados por los Estados Partes, lo que acota de una manera clara los temas a estudiar. Esta perspectiva constituye un aspecto esencial del trabajo en la medida que la misma permite delimitar el nivel de credibilidad del proceso de construcción del MERCOSUR y tener una idea de cual ha sido la senda de aproximación que los términos de la negociación (los acuerdos) vienen estableciendo. El objetivo es delimitar el núcleo central del proceso de integración y de ahí realizar inferencias respecto a su credibilidad y a la evolución previsible. Para lograr aplicar esta

perspectiva analítica se ha privilegiado uno de los tantos vínculos que los estudios sobre temas de integración plantean, este es el referido al que se establece entre los análisis institucionales de política internacional y el que se realiza desde la perspectiva económica, privilegiando en este caso todo lo que refiere a la integración comercial.

El trabajo se organizó en seis capítulos. En el segundo se desarrolla el objetivo general del trabajo y la metodología seguida para lograrlo. En el tercer capítulo, se desarrollan los elementos que hacen al orden jurídico que se viene construyendo entre los Estados Partes de la iniciativa. En el cuarto capítulo, se analizan los aspectos constitutivos esenciales de una zona de libre comercio, tal cual se han venido configurando en estos dos años de vida del Tratado. En el quinto capítulo se aborda el tema de la creación de la Unión Aduanera descomponiendo los distintos elementos que conforman la política comercial común, además se incorpora la dimensión sectorial a través de una revisión de los distintos acuerdos. Finalmente, en el último capítulo se hace una presentación global de las principales conclusiones del trabajo a la luz de las preguntas originalmente planteadas.

II. OBJETIVOS Y METODOLOGIA DEL TRABAJO

El presente capítulo está organizado en dos secciones. En la primera se definen los objetivos generales y específicos del trabajo, así como el marco general del análisis. En la segunda se desarrolla la perspectiva adoptada para evaluar los resultados de la negociación en las dimensiones privilegiadas en el trabajo (jurídico- institucional y comercial).

A. Objetivos y marco general

El objetivo del presente estudio es el de evaluar el conjunto de las medidas acordadas y su significado en cuanto al fortalecimiento de la interdependencia entre los cuatro Estados Partes. Para ello se privilegian los acuerdos alcanzados tanto del punto de vista comercial como institucional, campos en donde se registran los avances y los compromisos mayores. La agenda de negociaciones está en pleno desarrollo, y se hace difícil establecer un diagnóstico preciso de la magnitud de la distancia entre los objetivos expresados en el Tratado y la situación real de la construcción del MERCOSUR. La valoración del resultado de las negociaciones en relación a lo que está previsto lograr en los plazos prefijados, y su relación con lo que podría preverse de acuerdo a la teoría de la integración, dará una pauta genérica de viabilidad en cuanto al logro de los objetivos enunciados en el Tratado y la credibilidad que registra el proceso de construcción de un Mercado Común.

La evaluación del avance del proceso integracionista, presenta algunas características específicas que hacen necesaria la discusión de un marco general en el cual situar el análisis y definir con claridad cual será el campo de estudio específico.

En el proceso de construcción de una entidad integrada que responde a una voluntad política y que necesariamente debe incorporar una gran diversidad de grupos de intereses, aparecen dos estructuras que cubren, siguiendo lógicas distintas, todo el itinerario de puesta en práctica de una economía multi-país.

En primer lugar, existe la dinámica discurso-negociación-puesta en práctica de lo acordado. Esto responde a un proceso no lineal de:

- toma de conciencia y elaboración de conceptos -que incluye la traducción de intereses en objetivos y metas;
- búsqueda de acuerdos con los otros integrantes que actúan como contraparte -oponentes y/o socios- y;
- aplicación de lo acordado a los efectos de alcanzar metas comunes que sean coherentes con el conjunto de los objetivos, que hayan sido reconocidos como comunes por todos los participantes en la negociación.

En rigor, todos estos aspectos están presentes simultáneamente en todas las etapas de un proceso, sin que se pueda aislar uno de los otros. Sin embargo, el peso relativo que alguno de ellos puede tener en ciertos momentos, lo hace jugar un papel determinante. En el estado actual de la construcción del MERCOSUR, los aspectos referidos a las negociaciones entre los socios, tienen una relevancia tal que aparece como un tema de análisis en sí mismo. Por tanto, y dentro de este marco, la primera exigencia metodológica es la de establecer con precisión el terreno del análisis. *En este punto la opción es la de referirse exclusivamente al ámbito de la negociación y sus resultados en términos de acuerdos alcanzados.*

En segundo lugar, la teoría de la integración proporciona un marco analítico específico que permite asir las cuestiones de fondo y sacar conclusiones sobre la dirección global del proceso integrador. Nos referimos al conjunto de las definiciones clásicas de la teoría de las uniones aduaneras y de las etapas de la integración ¹.

Los distintos estados bajo los que se puede presentar el proceso por el cual economías separadas se amalgaman en regiones más amplias, son en cada caso "piezas únicas". Así, las etapas de la integración son una abstracción teórica más que un camino histórico. Esto hace que sea necesario tener en cuenta todas las definiciones a la vez, a los efectos de ubicar cada acuerdo en relación a cada una de aquellas formas de estilización de la realidad, sin que se pueda proceder a un análisis lineal ².

Las medidas necesarias para la realización de la integración de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, han sido estructuradas en forma de proyecto de "Libro Blanco" del MERCOSUR por Aragao (1991). Sin embargo, el diseño de la agenda para la negociación durante el período de transición, según la decisión 01/92 del Consejo del Mercado Común (Cronograma de Las Leñas), no siguió las líneas fundamentales de esta propuesta y la subdivisión de los temas a tratar en los sub-grupos de trabajo, que se crearon a partir de la misma decisión, siguió un patrón que dificulta en algunos casos la evaluación sistemática del proceso global.

Por esta razón, para poner en relación los resultados de la negociación con la teoría de la integración, y así poder efectuar una consideración del significado de los acuerdos, trascendiendo la mera clasificación temática de los mismos, ha sido necesario hacer una lectura de estos resultados siguiendo un ordenamiento algo diferente al previsto en el Cronograma de Las Leñas. Por otra parte, en tanto que se trata de la evaluación de un proceso concreto, donde no todo lo avanzado tiene la misma significación, se han priorizado los grandes temas que hacen a la parte sustantiva de la puesta en práctica del MERCOSUR. Así, se pondrá el acento en los aspectos institucionales, comerciales, y productivos. En este sentido, la opción elegida deja fuera del estudio aspectos que aparecen en la negociación para la constitución del MERCOSUR, pero que retoman procesos que tienen una larga evolución anterior, y que forman parte de realidades que trascienden el ámbito cuatripartito, como por ejemplo todos los aspectos referidos a la integración física (en sus distintas dimensiones de comunicación y de manejo racional de ciertos recursos productivos básicos) que remiten al espacio geográfico de la Cuenca del Plata.

B. Metodología

La información de base para la evaluación de la marcha del proceso de negociación, está constituida por el propio Tratado, por las Decisiones de Consejo del Mercado Común (CMC) y las Resoluciones del Grupo del Mercado Común (GMC). Sin embargo, y aún teniendo en cuenta que este es el nivel *cierto* de acuerdos alcanzados, el ámbito de la negociación es mucho más vasto. No parece razonable limitarse únicamente a esta información a los efectos de desentrañar la *estrategia revelada* en la gestación del MERCOSUR y la credibilidad que el proceso de integración viene construyendo. Así por ejemplo, es necesario incorporar adecuadamente las declaraciones surgidas de las Reuniones de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales y la información sobre el estado actual de algunos aspectos de las negociaciones en los Sub-Grupos de Trabajo (SGT) del GMC, los resultados de las reuniones de Ministros, Grupos ad-hoc, etc.

La pregunta que surge en relación a la evaluación del estado actual de la trayectoria real del MERCOSUR, es la siguiente: ¿qué significado tienen estos acuerdos, en el sentido de ser instrumentos que pauten efectivamente el proceso?.

Esta cuestión remite a tres dimensiones distintas. La primera, se refiere al poder vinculante de las decisiones y resoluciones emanadas de los órganos previstos en el Tratado de Asunción. La aproximación de este aspecto conduce a la necesidad de hacer referencia a la estructura institucional actual del MERCOSUR, no ya desde el punto de vista descriptivo, sino en tanto proceso de gestación de un sistema de derecho y su relación con las fuentes originarias de derecho ya existentes. La dilucidación, hasta donde sea posible, de esta faceta de la interrogante, es parte integrante de la evaluación global. Más aún, representa un punto de partida ineludible³ de la misma. Se trata de generar un ordenamiento lógico de esta dimensión del análisis que sirva como estructura de referencia que permita entender la dimensión institucional y tener una idea clara de la jerarquía relativa de los acuerdos desde el punto de vista de su poder vinculante.

La segunda dimensión trata de la sustancia económica que los acuerdos de integración tienen en términos de posibilitar un incremento del relacionamiento entre las economías del MERCOSUR. A partir de los distintos enfoques teóricos es posible definir, cuales son los principales prerrequisitos (y las distintas alternativas posibles) que es necesario resolver para lograr el objetivo deseado de la libre circulación de bienes y servicios. Los aspectos vinculados con la libre circulación de factores no se han considerado debido a que aún no registran un desarrollo mínimo a nivel de los acuerdos entre los Estados Partes.

La tercera dimensión tiene relación con la secuencia temporal en que los acuerdos se van logrando tanto los referidos a los aspectos jurídico-institucionales como los vinculados con las distintas dimensiones de la integración económica.

En síntesis se buscó conjugar tres tipos de dimensiones: la jurídico-institucional, establecida por la generación de fuentes de derecho; la temática, determinada por los distintos niveles de integración

en que se traduce el modelo de construcción, y la temporal que da cuenta de la secuencia en la cual se van construyendo los acuerdos.

El procedimiento de trabajo que se empleó consistió en considerar sistemáticamente los siguientes aspectos:

- diseño temático global (tanto en la dimensión del orden jurídico como en la referida a la creación de la Unión Aduanera).
- definir en forma breve pero precisa el concepto jurídico o económico que se está considerando;
- en cada tema se ha tenido en cuenta, lo que al respecto está contenido en el Tratado de Asunción, en el conjunto de decisiones y resoluciones, junto con el tratamiento que prevé el Cronograma de Las Leñas para ese punto.
- evaluación general de la situación del punto que se está considerando.

III. EL ORDEN JURIDICO INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR

En este capítulo se plantearán las modalidades institucionales y las manifestaciones normativas que le han dado contenido a este novedoso proceso subregional.

La rapidez en la evolución de los procesos que actualmente caracteriza al sistema internacional, las peculiaridades en el surgimiento del MERCOSUR y el contenido mismo del Tratado de Asunción, llevaron a plantear desde los inicios algunas dudas y cuestionamientos sobre la solidez del proceso, sus bases y objetivos, su relación con el sistema interamericano y con el sistema del comercio internacional.

La ratificación del Tratado, la aprobación del Protocolo de Brasilia para la solución de controversias, las decisiones y resoluciones tomadas, así como la continuidad en el funcionamiento institucional y en las cumbres realizadas, han planteado recientemente otras dudas y problemáticas vinculadas con los avances realizados, que constituyen el patrimonio adquirido, y con la marcha del proceso. Por otra parte, también importa considerar los efectos vinculantes de las decisiones y resoluciones, su relación con los objetivos del Tratado, y las perspectivas en la consolidación de este esquema subregional.

Este conjunto de problemáticas puede sintetizarse en cuatro puntos: ¿de qué se parte en el MERCOSUR y qué objetivos se plantean?; ¿cuáles son las bases sobre las cuales se asienta el proceso de integración?; ¿qué mecanismos, instrumentos, y órganos se utilizan para alcanzar los objetivos planteados?; y ¿cómo se traducen los actos de los órganos y los instrumentos en el funcionamiento del MERCOSUR?

La organización de este capítulo tiene relación con las interrogantes planteadas. En primer lugar, del análisis del Tratado de Asunción surgen sus características, objetivos, principios e instrumentos. Esa aproximación al tratado fundacional de un proceso de integración, nos permite delimitar el marco normativo sobre el cual se asienta y los canales para alcanzar los objetivos planteados.

En segundo lugar, el estudio de los órganos y fuentes de derecho, permite aprehender cuál es la estructura institucional del MERCOSUR, y las competencias de los órganos para alcanzar los objetivos formulados. Por otra parte, el análisis devela el encadenamiento de legalidad por el cual los actos de los órganos del MERCOSUR son obligatorios para los Estados Partes.

La tercera sección analiza el funcionamiento del MERCOSUR. Para ello es de fundamental importancia el estudio de la legalidad de los actos de los órganos del MERCOSUR. Esa legalidad proviene de la delegación de competencias de los Estados Partes en función de los objetivos, que indica el Tratado de Asunción. El contenido de esos actos (decisiones del Consejo del Mercado Común y resoluciones del Grupo Mercado Común), que constituyen la fuente derivada de derecho del MERCOSUR, es de primordial importancia para ubicar el avance real del proceso de integración. El análisis de esos actos deja entrever distintas modalidades de obligatoriedad y generalidad: no todos

característica lleva a definir al Tratado como acuerdo marco: los instrumentos que se indican en el mismo, para alcanzar el objetivo del Tratado, deben ser desarrollados en otros convenios y actos jurídicos vinculantes.

El Tratado sin embargo, plantea en los Anexos, algunas obligaciones directamente aplicables, vinculadas con el funcionamiento institucional (conformación de subgrupos de Trabajo), los instrumentos planteados (Programa de Liberación Comercial, régimen general de origen y cláusulas de salvaguardia) y la solución de controversias entre los Estados.

El hecho de que el Tratado de Asunción tenga un objetivo general cuyo cumplimiento depende de los futuros actos jurídicos vinculados con los instrumentos que se acuerden, le otorga un carácter provisorio en los aspectos instrumentales; lo que está explícitamente señalado, relación a los órganos del MERCOSUR (arts. 16 y 18). Este carácter transitorio instrumental e institucional, no cuestiona los principios que constituyen bases fundamentales del derecho de los tratados, donde se deduce que es fundamental el objeto y fines de un Tratado, no importando su perpetuidad en el tiempo o la amplitud de sus objetivos. De ello se deriva que, aunque el Tratado de Asunción sea un tratado marco y que a su vez esté revestido del carácter de transitorio en algunos aspectos (arts. 16 y 18 del Tratado), el MERCOSUR constituya un novedoso proceso subregional, que se asienta sobre un determinado orden jurídico, que tiene en el Tratado de origen su piedra angular.⁵

El Tratado de Asunción está abierto a la adhesión de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, según lo estipula el art. 20. Esta posibilidad está condicionada temporalmente (cinco años de vigencia del Tratado), exceptuando los países que no formen parte de ningún esquema subregional de integración. Esta posibilidad de adhesión de los Estados miembros de ALADI, cumple a su vez con el requisito del Tratado de Montevideo de 1980, en cuanto a las normas generales de aplicabilidad para los Acuerdos de Alcance Parcial (art. 9, inc. a); y art. 4 literal g) de la Resolución 2 del Consejo de Ministros de ALADI).

Finalmente, el objetivo del Tratado de Asunción, la conformación del Mercado Común, permite incluir al mismo entre los acuerdos multilaterales de vocación regional que están orientados a la consecución de una integración económica regional.

2. Los principios definidos

El capítulo primero del Tratado de Asunción, contiene ocho artículos y define los propósitos, principios e instrumentos. La reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes (art. 2); la no discriminación entre los mismos (art. 8 inciso d)); las diferencias puntuales de ritmo en el Programa de Liberación Comercial para Paraguay y Uruguay (art. 6); el trato nacional para productos provenientes de cualquier Estado Parte (art. 7); la transparencia en la coordinación de políticas nacionales para asegurar condiciones equitativas de comercio con terceros (art. 4) y el principio *pacta sunt servanda* relacionado con los prejuicios que puedan surgir de las negociaciones comerciales externas (art. 8 incisos s) y b)); constituyen los principios del Tratado de Asunción.

a. El principio de reciprocidad

El art. segundo señala escuetamente que el Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones. Este artículo ha generado controversias jurídicas, debido a la tradición existente desde los sesenta en materia de derecho económico internacional sobre trato especial y diferenciado. En particular, el derecho de la integración en América Latina había incorporado primeramente en el Acuerdo de Cartagena (capítulo XIII, arts. 91 a 108) y luego en el Tratado de Montevideo de 1980 el trato especial y diferenciado para socios de menor desarrollo económico relativo (capítulo tercero). El Tratado de Montevideo de 1980 llega todavía más lejos en la incorporación del trato especial al consagrar en su artículo 15 la no reciprocidad y la cooperación comunitaria como principios de base en el proceso de integración.

En lo que concierne a la compatibilidad de este principio con la normativa de ALADI, el Tratado de Montevideo de 1980 posibilita los acuerdos de alcance parcial de cualquier modalidad arts. 8 y 14), siempre que contengan tratamientos diferenciales en función de las tres categorías de países reconocidas por el Tratado (art. 9, inc. d).

Al compatibilizar las distintas normas que regulan el principio de reciprocidad, se constata que las únicas excepciones al mismo y que hicieran posible la convalidación del Tratado como Acuerdo de Alcance Parcial nº 18, se encuentran en las diferencias puntuales de ritmo para Paraguay y Uruguay (art. 15 del Tratado de Asunción). Las mismas están referidas al ritmo diferente en la reducción de las listas de excepciones, lo cual determina que esos dos países culminen con un año de posterioridad a Argentina y Brasil la desgravación arancelaria en el marco subregional (art. séptimo del Anexo I del Tratado). La diferencia tal como señala el artículo 15 del Tratado de Asunción es puntual y referida al ritmo de desgravación para la lista de excepciones, no afectando el resto del universo arancelario (artículo tercero), ni las preferencias acordadas en acuerdos de alcance parcial entre los Estados Partes en el marco de ALADI (artículo cuarto, Anexo I del Tratado), ni a las restricciones no arancelarias que deberán ser eliminadas al 31 de diciembre de 1994, para todos los países (artículo décimo).

De esta manera y a pesar de que existe opinión jurídica que señala la posibilidad de renegociar el punto referente al principio de trato diferenciado en la elaboración del Tratado definitivo ⁽⁶⁾, el Tratado de Asunción se inserta en la nueva tendencia internacional de remarcar los derechos y obligaciones de los Estados Partes de cualquier convenio, antes que insistir en la aplicación de un tratamiento diferenciado.

b. Los otros principios

Entre los otros principios ubicamos el de transparencia en las políticas nacionales de comercio (art. 4); el principio *pacta sunt servanda* de derecho internacional, por el cual los Estados soberanos que llegan a un acuerdo en derecho internacional deben cumplirlo (art. 8, incisos a) y b)); el principio de convergencia que obra también como norma general para la consolidación de un Acuerdo de Alcance Parcial en ALADI (art. 8, inc. c)); y el de no discriminación (art. 7 y 8, inc. d)).

El *principio de transparencia* que marca el art. 4 del Tratado, tiene como finalidad el impedir o inhibir toda importación cuyo precio esté influenciado por cualquier mecanismo de práctica desleal. La armonización de estos tópicos son objeto de negociaciones en los subgrupos de trabajo y resultan sustanciales para impedir distorsiones al funcionamiento de un Mercado Común, o de un proceso que tienda al mismo. La faceta externa de este principio y que está indisolublemente unido al mismo, lo constituyen los incisos a) y b) del art. 8, ya que los Estados Partes no pueden afectar intereses de los otros Estados Partes o los objetivos del Mercado Común en las negociaciones que realicen entre sí o con terceros de la ALADI.

El *principio de convergencia* se ubica entre las normas generales que debe cumplir un Acuerdo de Alcance Parcial para ser formalizado en ALADI (art. 9, inc. c) del Tratado de Montevideo).

Finalmente en cuanto al *principio de no discriminación*, el Tratado de Montevideo de 1980 lo consagra como ya lo hiciera la ALALC, mediante la incorporación de las cláusulas de la nación más favorecida y del trato nacional enunciadas en los arts. 44, 45 y 46, que se encuentran en el Tratado de Asunción en los arts. 7 y 8 inc. d). La norma que consagra el trato nacional ya ha sido establecida en otros acuerdos de integración y no necesita mayores comentarios ya que se relaciona estrechamente con el objetivo del Tratado.

El principio de no discriminación encuentra sus límites en el Tratado de Montevideo en la multiplicidad de mecanismos de concertación de alcance parcial (art. 8). A su vez existen dos excepciones a la cláusula de la nación más favorecida, a fin de posibilitar la suscripción de acuerdos de alcance parcial entre países de la Asociación y otros países latinoamericanos (art. 25, inc. a), así como entre países de ALADI y otros países en desarrollo (art. 27, inc. a).

En cuanto a la compatibilidad del principio de no discriminación, con la normativa internacional vigente, como requiere algunas puntualizaciones vinculadas a la relación del MERCOSUR con ALADI y el GATT, la veremos posteriormente.

3. Los instrumentos del Tratado

Los instrumentos para alcanzar el objetivo del Mercado Común están definidos en el art. 5 del Tratado de Asunción. El artículo define cuatro instrumentos: un Programa de Liberación Comercial, que se encuentra desarrollado en el Anexo I, e incorporado en el Acuerdo de Alcance Parcial n° 18; la coordinación de políticas macroeconómicas que debe ser realizada en forma *convergente* con los programas de desgravación arancelaria y la eliminación de restricciones no arancelarias; la definición del arancel externo común; y la adopción de acuerdos sectoriales.

Esos distintos instrumentos se entrelazan con los objetivos del Tratado al 31 de diciembre de 1994. Ello es así en el *Programa de Liberación Comercial* como lo señala el propio Anexo I, aun cuando el plazo se extiende para Paraguay y Uruguay hasta diciembre de 1995 en lo que se refiere a la eliminación de la lista de excepciones. También la coordinación de políticas macroeconómicas es un

objetivo a alcanzar para esa fecha, ya que debe realizarse gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y la eliminación de restricciones no arancelarias (art. 5, inc. b) del Tratado de Asunción; y decimoprimer del Anexo I). El artículo del Tratado señala la *coordinación macroeconómica* sin referencia de contenidos, alcances, u orden de prelación. El artículo decimoprimer del Anexo I indica expresamente por qué sector empezar esa coordinación: los flujos de comercio y la configuración de los sectores productivos. Sin embargo, debe entenderse que la coordinación macroeconómica y sectorial en materia agrícola, industrial, fiscal, monetaria, de transportes, comunicaciones y otras que se acuerden, deben también ser coordinadas convergentemente al 31 de diciembre de 1994 (art. 1 del Tratado de Asunción). Lo mismo debe entenderse para la definición del *arancel externo común*, según señala el artículo primero del Tratado. Los únicos instrumentos que no ingresan entre los objetivos a ser concretados necesariamente antes del 31 de diciembre de 1994, son los *acuerdos sectoriales*, puesto que están definidos, en principio como instrumentos aplicables en el período de transición.

El Tratado de Asunción solamente define directivas para un instrumento y deja los otros para ser precisados posteriormente. Aparte del Programa de Liberación Comercial, que constituye un instrumento promotor del comercio, los Anexos al Tratado especifican mecanismos de regulación del comercio: el régimen de origen (anexo II), el mecanismo de solución de controversias (anexo III), y las cláusulas de salvaguardia (anexo IV):

- i) el régimen general de origen no difiere de las disposiciones establecidas por el Tratado de Montevideo de 1980, aun cuando el art. 9 inc. g) del mismo, permite reglas específicas en los Acuerdos de Alcance Parcial que se celebren en el marco de ALADI.
- ii) el régimen de solución de controversias definido en el Anexo III del Tratado de Asunción es provisorio y en el mismo tiene un rol preponderante el Grupo Mercado Común.⁷ La definición de un Sistema Permanente de Solución de Controversias tiene también como fecha límite el 31 de diciembre de 1994, según lo establece el artículo 3 del Anexo III. El Consejo del Mercado Común, en su decisión 01/91 aprobó el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, el cual fue ratificado por los Estados Partes y que regirá durante el período de transición. Como el Protocolo constituye una fuente originaria del orden jurídico del MERCOSUR, será tratado en los apartados referentes a las fuentes y al funcionamiento.
- iii) las cláusulas de salvaguardia son mecanismos de defensa aceptadas por el derecho internacional económico, de las cuales puede hacer uso un país que participa de un esquema de integración, en caso de que algún producto o productos pudiera causar un grave perjuicio a la industria, a sectores económicos, o a la economía del país.⁸ El Tratado de Asunción en su Anexo IV contempla dos clases de salvaguardia: las específicas, por perjuicios graves ocasionadas por un producto (art. 2 del Anexo IV); y las salvaguardias genéricas (art. 7 del Anexo IV).

Las dos clases de salvaguardia que son posibles de aplicar en el marco del Tratado, se rigen por el mismo procedimiento (arts. 1 a 6 del Anexo IV). En el caso de la solicitud de un Estado Parte para

aplicar la cláusula de salvaguardia específica, debe tratarse de importaciones de un determinado producto que causen daño o amenaza de daño grave a su mercado, como consecuencia de un sensible aumento de las importaciones de ese producto, en un corto período. Por ende, no basta solamente el daño o posible daño al mercado, sino que debe acompañarse de un sensible aumento de importaciones del producto en un corto período de tiempo. El mecanismo de salvaguardias genéricas en cambio, dependen de una evaluación del Estado Parte sobre las graves dificultades que pueda tener en el desarrollo de sus actividades económicas.⁹

4. La aplicación del Tratado

La doctrina jurídica y la práctica vinculadas con la aplicación de los Tratados internacionales no han sido uniformes. En esta falta de uniformidad se han sumado varios problemas vinculados con la dualidad interno/internacional; la primacía del orden jurídico; la posible violación de una norma constitucional o legal; la falta de publicidad interna de un Tratado; etc... En el caso de convenios internacionales de contenido económico, las dificultades se trasladan a los objetivos y resultados obtenidos.

Tal como se a mencionado, el Tratado de Asunción que creó el MERCOSUR, obtuvo su legitimación en ALADI como Acuerdo de Complementación nº 18. Esta primera aclaración es imprescindible en el contexto del proceso de integración en América Latina, por sus efectos directos y vinculantes para los países miembros, como por la compatibilidad con el sistema de comercio internacional. Este último punto, por el cual el Tratado de Asunción se ampara en el art. 44 del Tratado de Montevideo, es materia de un desarrollo específico en el capítulo siguiente. En lo que respecta a los efectos jurídicos, la Asociación Latinoamericana de Integración cobija una cantidad de convenios bilaterales y multilaterales, que se han formalizado en Acuerdos de Alcance Regional o Acuerdos de Alcance Parcial. Todo acuerdo que es inscrito en ALADI tiene efecto jurídico directo en los países que lo firman, ya que hubo una delegación expresa de poder de los poderes legislativos a los ejecutivos, como consecuencia de la aprobación del Tratado de Montevideo de 1980.

En el caso de los países integrantes del MERCOSUR, el Tratado de Asunción cobró validez jurídica vinculante, una vez que fue ratificado por los cuatro países. Como los actos jurídicos secundarios se remiten a los objetivos a alcanzar al 31 de diciembre de 1994, cobran efecto jurídico directo en los Estados Partes. A su vez, la inscripción como Acuerdo de Complementación Económica nº 18, permite la futura anexión de decisiones o protocolos, y por ese intermedio también cobran efecto jurídico directo, por la delegación conferida en el marco de la aprobación del Tratado de Montevideo de 1980.

B. Los órganos y las fuentes de derecho del MERCOSUR

1. Los órganos

El Tratado de Asunción dedica el capítulo II, en sus artículos 9 al 18 a la estructura orgánica del MERCOSUR. De acuerdo al Tratado, la ejecución del mismo estará a cargo del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común (art. 9).

Aparte de estos dos órganos, el Tratado incluye una Secretaría Administrativa y Subgrupos de Trabajo que trabajarán en la órbita del Grupo Mercado Común (arts. 13 y 15 del Tratado y anexo V). La Secretaría Administrativa tendrá como funciones principales, la guarda de documentos y comunicación de actividades del Grupo (art. 15 del Tratado). Por otra parte, los Subgrupos de Trabajo, tienen como función específica las que le asigne el Grupo Mercado Común en el cumplimiento de sus cometidos (art. 13 del Tratado y reglamento interno del GMC).

Finalmente, el Tratado prevé la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, con la finalidad de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común (art. 24). Como el Tratado no especifica ninguna función para esa Comisión, se entiende que está acotada por la finalidad específica para la cual se creó.

La marcha del proceso de integración ha derivado en una complejización institucional necesaria,¹⁰ que sin embargo no debe hacer perder de vista las bases del andamiaje institucional que permiten su funcionamiento. El Tratado y sus derivaciones permiten la diferenciación entre los órganos de conducción política y los ejecutivos y de iniciativa.

a. Los órganos de conducción política

El Tratado designa claramente al *Consejo del Mercado Común* como el órgano superior del Mercado Común, correspondiéndole la conducción política del mismo. Las funciones del Consejo están plasmadas en los artículos 9 y 10 del Tratado. Por una parte, como ya se señalara anteriormente, el Consejo está limitado a ejecutar el Tratado, pero por otro lado en tanto órgano superior puede tomar decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos, que inciden en una multiplicidad de planos y políticas. El Consejo se reúne cada seis meses y está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía. Por otra parte, al menos una vez al año debe reunirse con los Presidentes de los Estados Partes (art. 11).

Los otros órganos de conducción política son las reuniones de Ministros. Hasta el presente se han creado las *Reuniones de Ministros de Economía y de Presidentes de Bancos Centrales*, las *Reuniones de Ministros de Educación* y las *Reuniones de Ministros de Justicia*.

Si bien todas las *reuniones de Ministros* tienen la misma categoría, ya que fueron creadas por decisiones del Consejo, algunas medidas de las reuniones de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales tienen efectos directos en los Estados Partes. Ello surge del Reglamento Interno del Grupo Mercado Común, el cual diferencia dos clases de reuniones de Ministros: las realizadas por los Ministros de Economía y de Presidentes de Bancos Centrales y las demás reuniones de Ministros o funcionarios de jerarquía equivalente.

En las *reuniones de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales*, el Grupo Mercado Común participa de las mismas y controla la implementación de las medidas allí adoptadas, elevándolas cuando fuera pertinente a la aprobación del Consejo. Eso significa que algunas medidas acordadas en esas reuniones tienen un efecto vinculante para los Estados Partes, supervisando el Grupo Mercado Común la implementación de las mismas.

En cambio en las otras reuniones de Ministros, el Grupo Mercado Común participa con un representante del país sede de la reunión, el cual informa al Grupo Mercado Común sobre los acuerdos, antes de que este órgano decida su eventual pasaje para aprobación del Consejo.

b. Los órganos ejecutivos y de iniciativa

El órgano que nombra el Tratado de Asunción es el *Grupo Mercado Común*, que se reúne cada tres meses y está integrado por cuatro funcionarios titulares y cuatro alternos, que representan a los Ministerios de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía o sus equivalentes y Bancos Centrales (art. 14 del Tratado). Del Grupo Mercado Común dependen 11 subgrupos de Trabajo que se reúnen previamente a la reunión del Grupo Mercado Común.

El Tratado define las siguientes funciones del Grupo Mercado Común: velar por el cumplimiento del Tratado; tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones del Consejo; proponer medidas concretas referentes al Programa de Liberación Comercial, coordinación de políticas macroeconómicas y negociación de acuerdos frente a terceros; y fijar programas de trabajo que aseguren el avance hacia la constitución del Mercado Común.¹¹ A su vez hay que agregar la delegación que realizó el Consejo en cuanto a la facultad de concretar acuerdos en materia de cooperación técnica internacional, que dio lugar a la creación de un Comité de Cooperación Técnica en el ámbito del Grupo Mercado Común.

El conjunto de funciones del Grupo Mercado Común muestran que su rol es fundamental en cuanto a la implementación y ejecución de las medidas vinculadas con los objetivos del Tratado, pero también en cuanto a la *articulación de las distintas instancias institucionales*, ya que es el único órgano que tiene relaciones con el Consejo, las reuniones y reuniones especializadas, los subgrupos de Trabajo, y la Comisión Parlamentaria Conjunta. Por otra parte en caso de derivar la aplicación del Tratado o de alguna decisión o resolución en una controversia entre los Estados Partes, el Grupo

Mercado Común interviene de oficio, cumpliendo un rol negociador fundamental, como ya se dio el ejemplo en el caso del contencioso argentino-paraguayo por la aplicación de la tasa estadística.

Además del Grupo Mercado Común y de los subgrupos de trabajo, los otros órganos ejecutivos son las reuniones especializadas. Hasta el momento, como ya se señalara, se han creado cuatro *reuniones especializadas: la de Turismo, la de Medio Ambiente, la de Ciencia y Tecnología y de Cultura.*

2. Las fuentes de derecho del MERCOSUR

Las fuentes del derecho subregional del MERCOSUR son: el Tratado de Asunción, los acuerdos celebrados en el marco del mismo y los actos de los órganos comunitarios (decisiones y resoluciones). El Tratado de Asunción y los Protocolos aprobados y ratificados constituyen las *fuentes constitutivas* del MERCOSUR, mientras los actos de los órganos comunitarios constituyen el *derecho derivado*. Las *fuentes accesorias* son esencialmente el derecho internacional y los principios generales de derecho. Finalmente, debemos agregar los laudos de los Tribunales arbitrales, que se expiden en el marco del Protocolo de Brasilia para la solución de controversias, que obran como fuente accesorias, interpretativa o complementaria del marco de aplicación del Protocolo (art. 21 del Protocolo de Brasilia).¹²

a. Las fuentes constitutivas

Las fuentes constitutivas del MERCOSUR son: el Tratado de Asunción y sus Anexos y los acuerdos celebrados en el marco del mismo. El Protocolo de Brasilia para la solución de controversias, si bien no fue aprobado en el inicio del MERCOSUR, constituye parte integrante del Tratado de Asunción (art. 33 del Protocolo)¹³. Ello significa que la adhesión por parte de un Estado al Tratado de Asunción, implica ipso jure la adhesión al Protocolo de Brasilia (art. 35 del Protocolo).¹⁴

En general, los Protocolos deben ser ratificados por los Estados Partes, aun cuando exista una decisión del Consejo del Mercado Común. La decisión en este caso reviste un carácter político vinculado con los objetivos del proceso. Los Protocolos aprobados por el Consejo para ratificación de los Estados Partes son: el Protocolo de Brasilia para la solución de controversias y el Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa.

Los Protocolos son objeto de decisiones del Consejo Mercado Común, luego de ser elevados como una resolución del Grupo Mercado Común elaborada en el mismo Grupo o bien como propuesta de Protocolo de una reunión de Ministros. En cualquiera de los casos, la decisión del Consejo Mercado Común habilita la instancia nacional relacionada con la ratificación del Protocolo por los Estados Partes.

La transitoriedad del Tratado de Asunción en su estructura orgánica, sus mecanismos institucionales de toma de decisión y en los instrumentos señalados, ya que algunos van a cumplirse en la fecha del 31 de diciembre de 1994, no condiciona sus bases constitutivas, porque la duración del mismo es indefinida. Ello debe entenderse no solamente por lo que señala el Tratado de Asunción y el A.C.E. n° 18, sino también por la voluntad de los Estados Partes, de conseguir el objetivo del mercado común.

b. Las fuentes derivadas

Los actos de los órganos, el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común, constituyen típicamente el derecho derivado del MERCOSUR. La denominación de derecho derivado es bien precisa: señala su lazo con las fuentes constitutivas y en particular con el Tratado de Asunción. Ello quiere decir que el estatuto jerárquico del derecho derivado no difiere de los Tratados constitutivos. El lazo derecho derivado-Tratado de Asunción está acotado por el capítulo II referido a la estructura orgánica, que ya se comentara. Cualquier desviación de los objetivos del Tratado, podrá ser interpelada por los Estados miembros o los particulares, de acuerdo al procedimiento del Protocolo de Brasilia para la solución de controversias. Las características y contenido del Protocolo, serán tratadas en el capítulo siguiente, referido a los avances en los distintos objetivos planteados por el MERCOSUR.

Los actos de los órganos son las decisiones y resoluciones, correspondiendo las decisiones al Consejo Mercado Común y las resoluciones al Grupo Mercado Común.¹⁵

i. Las decisiones

La diferenciación entre los actos de los órganos del MERCOSUR, por el cual se insiste en la denominación de resoluciones para los actos del Grupo Mercado Común, es refrendada en el Reglamento Interno del Grupo Mercado Común que fue objeto de la decisión 04/91 del Consejo del Mercado Común.

Según el artículo 10 del Reglamento, los pronunciamientos del Grupo Mercado Común se realizarán mediante resoluciones adoptadas por consenso. Ni el Reglamento Interno ni el Protocolo de Brasilia definen el contenido y características de ambos actos, por lo que debemos inferir sus diferencias de las funciones y competencias de los órganos.

De acuerdo al art. 10 del Tratado de Asunción, el Consejo es el órgano superior del Mercado Común, correspondiéndole la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos.

Al comparar el contenido de las resoluciones con las decisiones del Consejo del Mercado Común, observamos que como éstas últimas deben asegurar la conducción política del proceso y el cumplimiento de los objetivos del Tratado, tienen un nivel jerárquico superior y un grado de generalidad que no tienen las primeras. De ahí que deban pasar por el Consejo del Mercado Común para su convalidación a través de una decisión, luego de su aprobación en el Grupo Mercado Común: toda innovación o modificación en el orden jurídico o institucional del MERCOSUR; la toma de decisiones vinculada con el cumplimiento de objetivos y plazos para la constitución del Mercado Común; y la importancia del asunto según consideración del Grupo Mercado Común. Ello surge del art. 10 del Tratado de Asunción y de las propias resoluciones del Grupo Mercado Común que han sido elevadas al Consejo del Mercado Común para su convalidación mediante decisión. Al tenor de los considerandos de las resoluciones 01/91 y 15/92 del GMC, esos asuntos por su importancia o por la materia que tratan deben ser objeto de consideración del Consejo.

ii. Las resoluciones

Las resoluciones son manifestaciones jurídicas propias del Grupo Mercado Común. El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo, teniendo además facultad de iniciativa (art. 13). Por las funciones que señala el Tratado de Asunción y el Reglamento Interno para el Grupo Mercado Común, las resoluciones pueden adoptar distintas formas. Las mismas pueden ser recomendaciones para la implementación del Tratado; propuestas de decisión al Consejo del Mercado Común; reglamentación, adecuación o supervisión de cumplimiento de las decisiones del Consejo del Mercado Común; sugerencias a los Estados Partes; creación o coordinación de subgrupos de trabajo, comisiones o reuniones especializadas; reglamentos técnicos vinculados con transporte o normas de calidad; implementación de medidas para facilitar el tránsito de mercancías y personas; aprobación de reglas técnicas.

Si analizamos las distintas formas de las resoluciones, las únicas que tienen efecto vinculante en los Estados Partes se remiten a los reglamentos, a la implementación de medidas y a la aprobación de reglas técnicas, por lo que nos ubicamos en el campo del derecho administrativo, correspondiendo esos actos a la aplicación de determinados principios o reglas fundamentales previamente establecidas¹⁶. La práctica del Grupo Mercado Común al respecto muestra que algunas resoluciones buscan aplicar reglamentos o normas técnicas aceptadas internacional o regionalmente y otras se remiten a los acuerdos y recomendaciones de los Subgrupos de Trabajo.

La posibilidad de aplicación de medidas concretas está contemplada en las funciones que señala el Tratado de Asunción para el Grupo Mercado Común. Según el artículo 13 del Tratado, el Grupo Mercado Común tendrá facultad de iniciativa y entre sus funciones las siguientes:

“ - Proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del Programa de Liberación Comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a terceros”

iii. Los antecedentes de las decisiones y resoluciones

Si bien los actos de los órganos con efectos vinculantes son solamente las decisiones y resoluciones, la complejidad en el funcionamiento del MERCOSUR ha diseñado otras manifestaciones que se han incorporado en los antecedentes y considerandos de las decisiones y resoluciones.

Entre esas distintas manifestaciones ubicamos las recomendaciones del Grupo Mercado Común, las recomendaciones de los Subgrupos de Trabajo, los acuerdos de reuniones y reuniones especializadas y los acuerdos y debates que constan en las actas de las reuniones de trabajo.

Esos distintos actos no tienen el mismo valor jurídico, en su forma y contenido. En primer lugar, las reuniones de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales pueden derivar en medidas que tengan efectos en los Estados Partes, cuyo cumplimiento e implementación es controlado por el Grupo Mercado Común. Esas medidas, son las que no deben pasar por la decisión del Consejo del MERCOSUR. En otros términos, aun cuando no existe una práctica institucional desarrollada, podemos circunscribir en las mismas, los acuerdos *ad hoc* sobre la marcha de la coordinación macroeconómica, o sobre las variables de la coyuntura.

Los otros acuerdos de la reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales y los acuerdos de las reuniones de Ministros o de reuniones especializadas, deben elevarse al Grupo Mercado Común, antes de su eventual aprobación mediante decisión por el Consejo. Estos acuerdos pueden ser proyectos de Protocolo, por lo que su aprobación mediante decisión, inicia un proceso de ratificación por parte de los Estados, antes de su incorporación en la normativa de ALADI.

Finalmente, las recomendaciones del Grupo Mercado Común y de los subgrupos de trabajo, conforman parte del andamiaje institucional, por el cual se terminan adoptado determinadas decisiones. Las recomendaciones de los subgrupos de trabajo pueden culminar en una resolución específica del Grupo Mercado Común, o bien en una resolución cuya modalidad es la recomendación de decisión al Consejo del Mercado Común.

c. Las fuentes accesorias

Entre las *fuentes accesorias* deben citarse el *derecho internacional*, los *principios generales de derecho* y los *laudos del Tribunal Arbitral* de acuerdo al Protocolo de Brasilia.

Entre las categorías de derecho internacional que pueden ingresar como fuentes accesorias del derecho subregional, debemos ubicar las reglas de derecho internacional general (costumbre internacional, principios generales), el derecho de los tratados y en particular el Convenio de Viena, los acuerdos internacionales en el marco de la ALALC y ALADI, los acuerdos internacionales anteriores al Tratado de Asunción y los que en el marco del Tratado puedan concluirse en el futuro.

Ya hemos visto en buena medida la ingeniería jurídica del Tratado de Asunción, su compatibilidad con el derecho de la integración en América Latina y en el sistema internacional del comercio.

Entre los principios generales de derecho, hay que incluir los principios generales comunes a los Estados Partes y los principios generales inherentes a la estructura del Tratado de Asunción, que se vinculan esencialmente a los objetivos e instrumentos.

Los laudos de los Tribunales Arbitrales, que son inapelables y obligatorios (art. 21 del Protocolo), constituyen una fuente accesoria de derecho, en la medida que diluciden una controversia entre Estados relacionada con la interpretación, aplicación o incumplimiento del derecho del MERCOSUR (art. 1 del Protocolo); o bien diluciden una controversia vinculada con la sanción o aplicación de un Estado Parte de una medida legal o administrativa de efecto restrictivo, discriminatorio o de competencia desleal, en violación del derecho del MERCOSUR (art. 25 del Protocolo).

El laudo del Tribunal Arbitral es indudablemente una fuente accesoria, ya que se remite a la controversia específica y su función culmina con la misma, no asignándosele ninguna otra función o cometido.

3. Efectos de la aplicación de los actos

Los efectos de la aplicación de los actos de los órganos creados en el marco de un Tratado internacional merecen distintas puntualizaciones vinculadas con su aplicación, los efectos de la misma y relación con el orden jurídico nacional. El primer tópico se vincula con la observancia y cumplimiento del Tratado y de los actos vinculantes por los Estados Partes. El segundo, se relaciona con los efectos directos de las decisiones tomadas en virtud del Tratado internacional. Finalmente, el tercer punto se entrelaza con el debate monismo-dualismo, ya introducido anteriormente y señala la primacía de la regla de derecho internacional sobre el derecho interno.

Ya señalamos cuando analizamos el Tratado de Asunción, que el mismo comenzó a regir para los Estados Partes una vez que fue ratificado. A su vez la oponibilidad del Tratado en materia de la cláusula de la "Nación más favorecida", se formalizó con la inscripción del Tratado como Acuerdo de Alcance Parcial en la normativa de ALADI. *Como ya existió una delegación expresa por parte de los Poderes Legislativos a los Poderes Ejecutivos vinculados con el Tratado de Montevideo de 1980, podemos afirmar, que la protocolización de los Acuerdos en ALADI alcanza para que los actos de los órganos del MERCOSUR tengan efecto directo y vinculante en los Estados miembros.*

Ello mismo puede consignarse de la aprobación del Tratado de Asunción y de la delegación de competencias que se adjudicó a los órganos del Tratado.

Sin embargo, habría que diferenciar por la misma jerarquización que hace ALADI, al Acuerdo de Alcance Parcial nº 18 y a todos los Protocolos que se remiten al mismo, que constituyen la base del derecho del MERCOSUR, del resto de decisiones y resoluciones.

En cuanto a las decisiones y resoluciones, un problema lo constituye el hecho de que sus características se desprendan de las funciones de los órganos, sin que se especifiquen las diferencias de ambos actos en la obligatoriedad de su aplicación. Como el efecto directo se desprende de la normativa ALADI y del propio Tratado, *la obligatoriedad de las decisiones y resoluciones se encuentra en función del contenido de las mismas*. La práctica señala al respecto, que el contenido de dichos actos y sus modalidades plantean distintos niveles de obligatoriedad. Al respecto ya indicamos que el Grupo Mercado Común tiene resoluciones cuyo contenido representan recomendaciones, aprobación de reglamentos, etc...

La transitoriedad de los órganos señala al menos en esta etapa, un abanico de modalidades de obligatoriedad vinculadas con los actos de los mismos. Sin embargo, es fundamental volver a remarcar el hecho de que el Tratado de Asunción es un acuerdo entre Estados y que los órganos adoptan decisiones y resoluciones sobre la base del consenso y de la participación de todos los Estados Partes.

Por todos estos considerandos, y por el hecho de que las decisiones y resoluciones también tienen efecto directo por la publicación que realiza ALADI de las actas de las reuniones, recomendaciones, resoluciones y decisiones, es fundamental la publicación y aplicación en los respectivos Estados Partes. No se discute entonces su efecto jurídico vinculante, pero sí los posibles incumplimientos o retardos que pueda tener su aplicación. Ello ha sido motivo de preocupación del Grupo Mercado Común y ha sido señalado en una reunión de Ministros de Justicia.

Finalmente, la primacía del orden jurídico del MERCOSUR sobre el orden jurídico de los Estados Partes, surge del Protocolo de Brasilia para la solución de controversias, que será analizado con mayor detalle en la sección siguiente.

El Protocolo en su artículo primero afirma por un lado la primacía de la normativa del MERCOSUR sobre la normativa nacional y a por otro, introduce la posibilidad de plantear el procedimiento de solución de controversias, siempre que exista incumplimiento de un Estado Parte. La primacía del orden jurídico del MERCOSUR sobre el nacional es reafirmado también en el artículo 25, que señala la posibilidad de reclamo de los particulares. En este caso, si bien los reclamos están restringidos a los casos de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, los mismos tienen pertinencia, en la medida que esas medidas de los Estados violen el Tratado de Asunción, los acuerdos celebrados en el marco del mismo, o contravengan las decisiones del Consejo del Mercado Común o las resoluciones del Grupo Mercado Común.

La posibilidad de utilizar el procedimiento de solución de controversias por incumplimiento de un Estado del Tratado de Asunción, de las decisiones o resoluciones, solamente puede ser planteada por otro Estado Parte. De todas formas, a pesar de que las controversias entre Estados en procesos de integración, pocas veces son llevadas a mecanismos de solución de controversias, debe entenderse que existe la posibilidad de reclamo a un Estado Parte en caso de incumplimiento manifiesto del orden jurídico de la integración subregional.

C. Funcionamiento del MERCOSUR

El MERCOSUR tiene cinco objetivos para fines del año 1994, en el período considerado transitorio: el programa de liberación comercial, la definición del arancel externo común, la coordinación de políticas macroeconómicas, la coordinación de políticas sectoriales y los aspectos institucionales vinculados con el período definitivo del Tratado de Asunción. Teniendo como eje esos cinco objetivos, y como base el Tratado y en particular el Programa de Liberación Comercial, los órganos del MERCOSUR fueron construyendo un tejido institucional y adoptaron decisiones y resoluciones. De ese conjunto de actos jurídicos, dos decisiones en particular, constituyen columnas fundamentales de esta construcción subregional. Estas decisiones son el Protocolo de Brasilia para la solución de controversias (Dec. 01/91) y el Cronograma de Las Leñas (Dec. 01/92).

El Protocolo de Brasilia constituye un respaldo de los Estados Partes al recorrido del MERCOSUR, otorgándole primacía a los actos jurídicos de los órganos subregionales sobre el orden nacional. A su vez, el Cronograma de Las Leñas, liga el Programa de Liberación Comercial con la coordinación macroeconómica, los acuerdos sectoriales, la definición de la tarifa externa común y otros aspectos vinculados con la facilitación del comercio.

En el funcionamiento del MERCOSUR, resulta relevante estudiar en los diversos actos jurídicos acordados, el objetivo y sector hacia el cual se orientan; el significado de los mismos en cuanto a su obligatoriedad; y finalmente, extraer de ellos, los acuerdos que efectivamente están vigentes y obligan a los Estados Partes.

Luego de esta aproximación a lo que constituye la vigencia jurídica de los actos del MERCOSUR y a las modalidades de funcionamiento institucional, se analizará específicamente el Protocolo de Brasilia para la solución de controversias.

Finalmente, la marcha del Cronograma de Las Leñas y la relación entre los plazos fijados originalmente y la actual revisión sellada por la Decisión 01/93, nos orientará sobre las principales modificaciones y dificultades en la implementación de los objetivos del Tratado de Asunción.

1. La obligatoriedad de los actos jurídicos del MERCOSUR

a. El derecho de la integración y su aplicación

Uno de los aspectos fundamentales de todo proceso de integración, tiene relación con las características de las reglas de derecho que los tratados utilizan. Este punto tiene a su vez dos connotaciones: la posibilidad de que los tratados de integración prescriban o prohíban directamente las conductas que los Estados Partes quieran definir en sus sociedades; y la posibilidad de hacer cumplir las reglas de derecho.

b. Las modalidades de obligatoriedad de los actos jurídicos del MERCOSUR

En el análisis de las fuentes de derecho del MERCOSUR se indicó la diferencia entre las fuentes originarias y derivadas. Los actos jurídicos de los órganos definidos por el Tratado de Asunción dan origen a las fuentes derivadas de derecho. En esta división no existen diferencias fundamentales con el recorrido de otros procesos de integración, incluido el de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, el Tratado de Asunción no especifica el contenido obligatorio de los actos jurídicos, como sí lo especifica el Tratado de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero y el Tratado de Roma. Según el art. 189 del Tratado de Roma:

“Para el cumplimiento de sus tareas y de acuerdo con las condiciones previstas en el presente Tratado, el Consejo y la Comisión dictarán reglamentos y directivas, adoptarán decisiones y formularán recomendaciones u opiniones.

El reglamento tendrá una aplicación general. Será obligatorio en todas sus partes y directamente aplicable a cada uno de los Estados miembros.

La directiva obligará al Estado miembro a quien se dirija por lo que se refiere al resultado a obtener y dejando a cargo de las instancias nacionales la competencia en cuanto a la forma y los medios.

La decisión será obligatoria en todas sus partes para los destinatarios a que se dirija.

Las recomendaciones y las opiniones no tendrán fuerza obligatoria”.

Las diferencias entre estas distintas posibilidades de expresión radica en las características de la obligatoriedad y en su generalidad, aspectos que se precisan en función de los objetivos del Tratado y de sus aspectos procesales.

El Tratado de Asunción no contiene esas precisiones, ya que el funcionamiento de los órganos y sus procedimientos de toma de decisión son transitorios. Es por ello que toman especial relevancia las características imperativas que asumen las decisiones y resoluciones. Al respecto si analizamos las modalidades que asumen las decisiones y resoluciones en cuanto a su obligatoriedad y generalidad, pueden extraerse:

- aprobación de protocolos a ser ratificados por los Estados Partes, o acuerdos protocolizados;
- acuerdos, o reglamentos de carácter general directamente aplicables en todos sus términos en los Estados Partes una vez cumplidas determinadas formalidades;
- instrucciones o directivas dirigidas a los Estados Partes, que son obligatorias en cuanto a los objetivos o resultados esperados y buscados, pero que deja al arbitrio de los Estados la competencia y los medios para alcanzarlos;
- actos específicos y sectoriales, que son obligatorios para el sector definido (creación de reuniones para el funcionamiento institucional; acuerdos sectoriales) y
- recomendaciones, sugerencias y opiniones, que no tienen carácter obligatorio.

Las diferencias en la obligatoriedad entre esas distintas modalidades jurídicas no surge del hecho de tratarse formalmente de decisiones o resoluciones. Tanto las decisiones como las resoluciones

contienen protocolos a ser ratificados por los Estados Partes o acuerdos a ser protocolizados, acuerdos o reglamentos, instrucciones o directivas, acuerdos específicos sectoriales o relacionados con el funcionamiento institucional y recomendaciones o sugerencias.

La importancia de esta tipología deriva del hecho de las consecuencias de estos actos jurídicos. Los primeros, Protocolos o acuerdos protocolizados, son aplicables en el espacio subregional, una vez ratificados por los Estados Partes y tienen efecto en el marco de ALADI, debiendo ser compatibles con sus principios y objetivos.

Los acuerdos o reglamentos, tienen efecto general e inmediato en los Estados Partes, por lo que una violación de alguno de sus elementos por parte de un Estado, haría incurrir al mismo en un quebranto normativo del MERCOSUR. En este segundo nivel, el contenido normativo es aplicable a todos los Estados Partes y es obligatorio en todos sus términos. Es decir que debe esperarse su publicación y vigencia para que comience a tener efectos en cada uno de los Estados del espacio subregional. En caso de retraso en la implementación, el Estado incurre en incumplimiento, pudiendo ser sometido a los mecanismos señalados por el Protocolo de Brasilia.

En el nivel de las directivas, referido a las obligaciones de resultado, como la implementación queda al arbitrio del Estado, es más difícil de constatar incumplimientos, al menos si no lo referimos a un plazo, que no siempre es inmediato. En este nivel el contenido normativo si bien alcanza a todos los Estados, su obligatoriedad solamente atañe al resultado, el cual puede ser aleatorio (depende de negociaciones, o de que se cumplan determinadas condiciones, etc).

Los actos jurídicos que se remiten a un sector específico o al funcionamiento institucional, tienen efecto directo en los sectores aludidos. Finalmente, las recomendaciones o sugerencias, no tienen ninguna fuerza obligatoria.

Si hacemos un corte de los actos jurídicos por sus efectos en los Estados Partes vinculados con la obligatoriedad exigible, deberíamos incluir por un lado los Protocolos o acuerdos protocolizados, los acuerdos o reglamentos y los actos jurídicos específicos, que conciernen al funcionamiento institucional. Por otro lado quedarían las instrucciones o directivas, los actos jurídicos que conciernen un sector, las recomendaciones y sugerencias. De esta división, los dos primeros niveles constituyen el núcleo duro del avance normativo y en ellos se expresa la delegación de competencias que han realizado los Estados Partes a los órganos comunitarios.

2. El "hard core" de los actos jurídicos del MERCOSUR

Los Protocolos, acuerdos protocolizados, acuerdos y reglamentos, constituyen el núcleo duro del funcionamiento del MERCOSUR. En ellos ubicamos los avances reales; el estadio actual en que se encuentra el MERCOSUR. Si tomamos estos actos jurídicos y analizamos los mismos, nos señalará los avances reales, los cuales permitirán conjuntamente con otras variables, extraer la estrategia revelada de este proceso de integración.

La lista de decisiones y resoluciones en relación a esas dos categorías es la siguiente:

CUADRO 1

NORMAS Y REGLAMENTOS DEL MERCOSUR

	Decisiones	Resoluciones
Protocolos o Acuerdos protocolizados	1/91; 2/91 5/92 6/93	8/92;13/92;37/92;47/92
Acuerdos o Reglamentos	3/92; 4/92 5/93;7/93	9/91; 10/91 2/92;4/92;6/92;18/92;30/92 32/92;36/92;53/92;58/92;65/92 1/93;2/93;16/93;26/93;27/93 28/93;31/93;35/93;36/93.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los documentos de la Secretaría del MERCOSUR.

Esta tipología merece los comentarios siguientes:

- i) Las decisiones aprobadas en que el Consejo del Mercado Común solicita su protocolización o ratificar un Protocolo son cuatro y no todas siguieron el mismo camino. Dos de ellas, la decisión 1/91 y la 5/92, son Protocolos aprobados por distintas instancias, Grupo Mercado Común y Ministros de Justicia, que pasaron a consideración del Consejo. Se trata del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias y del Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa. En estos dos casos, el Protocolo es elevado a los respectivos gobiernos para que inicien los trámites correspondientes para su ratificación. Estos dos Protocolos una vez ratificados, forman parte integrante del Tratado de Asunción, por lo que sus disposiciones constituyen fuente originaria del derecho subregional.

La decisión 2/91 en cambio fue protocolizada en ALADI, adicionalmente al ACE 18, ya que constituye un complemento del Anexo II del Tratado de Asunción (Régimen de procedimientos y sanciones a falsificaciones y en Certificado de Origen). Finalmente, la decisión 6/93, aprueba el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario entre los Estados Partes del MERCOSUR y solicita a los Ministerios de Relaciones Exteriores para que instruyan a sus Representantes ante ALADI para su protocolización.

- ii) En cuanto a las resoluciones en que se ha solicitado la protocolización de su contenido, dos se remiten a acuerdos sectoriales (la res. 13/92 y la 47/92); una resolución es la aprobación del reglamento único de tránsito y seguridad vial (res. 08/92); y finalmente otra aprueba las condiciones generales para el seguro de responsabilidad civil del propietario y/o conductor de vehículos terrestres.
- iii) Los acuerdos o reglamentos que han sido refrendados por decisiones son los siguientes: Procedimiento de quejas y consultas sobre Prácticas desleales de Comercio aplicables durante el período de transición (Dec. 03/92); Aceptación de los valores y tolerancias de contenidos de productos industriales premedidos (Dec. 04/92); Acuerdo para la aplicación de los controles integrados en frontera entre los países del MERCOSUR, denominado Acuerdo de Recife (Dec. 05/93); Reglamento relativo a la Defensa contra importaciones que sean objeto de dumping o de subsidios provenientes de países no Miembros del Mercado Común del Sur (Dec. 07/93).
- iv) La mayoría de los acuerdos o reglamentos que han sido incorporados a la normativa del MERCOSUR por resoluciones atienden al objetivo de permitir la libre circulación e intercambio en el contexto subregional, por lo que indican requisitos técnicos mínimos de los productos para no obstaculizar el comercio, o bien plantean armonizar o adecuar las legislaciones con el mismo objetivo. Algunas que no tienen ese contenido como el Acuerdo de Recife, han sido objeto de sendas decisiones, lo que estaría marcando en este nivel una diferencia sectorial de los acuerdos o reglamentos entre las decisiones y las resoluciones.¹⁷

a. El funcionamiento institucional

Hasta el momento se han realizado cuatro reuniones del Consejo Mercado Común (Brasilia, Las Leñas, Montevideo y Asunción) y diez reuniones del Grupo Mercado Común. Se han adoptado treinta y cuatro decisiones y ciento diecisiete resoluciones.

Al analizar las decisiones, se constata que la mitad de las mismas se relacionan con los objetivos institucionales. De las diecisiete decisiones adoptadas al respecto, trece corresponden al primer año de funcionamiento, lo cual indica las falencias del tejido institucional en los inicios del funcionamiento del MERCOSUR.

Es en esta categoría que se han acordado más actos jurídicos, en relación a otras. Ello tiene su explicación, debido al hecho de que el Tratado de Asunción define una estructura institucional mínima en relación a los objetivos planteados. Por ello resulta fundamental la creación del tejido institucional, que van realizando los órganos del MERCOSUR por delegación de competencias, en cumplimiento de los objetivos planteados.

El contenido de los actos jurídicos que tiene relación con el diseño institucional corresponde a distintas orientaciones: creación de reuniones, reuniones especializadas, subgrupos de trabajo, grupos ad-hoc, comisiones y comités; funcionamiento y competencias; delegación de competencias; coordinación ante terceros y armonización de posiciones; prórrogas del cronograma; e informes.

La arquitectura institucional quedó conformada con distintos niveles entre los cuales interactúan los órganos, reuniones y grupos de trabajo. En un *primer nivel se ubican el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común*, con las características que se definieron anteriormente, es decir que los actos jurídicos del primero se remiten a la conducción política del proceso o se refieren a temas relevantes.

En un *segundo nivel las reuniones de Ministros (de Educación, de Justicia, de Trabajo, de Agricultura, de Economía y Bancos Centrales)*, ubicándose las reuniones de Ministros de Economía y Bancos Centrales en un estrato intermedio entre los dos niveles, por su capacidad decisoria relacionada con algunas medidas de coordinación a ser implementadas en forma inmediata. Si bien en este nivel la modalidad de funcionamiento y de relacionamiento institucional lleva a plantear recomendaciones, las mismas pueden tener un contenido sustancial (Protocolo, como fue el caso de los Ministros de Justicia con la dec. 5/92), y se canalizan directamente al Consejo del Mercado Común.

Las reuniones especializadas se ubican en un nivel algo inferior al de las reuniones de Ministros. Ello es así por el acto de su creación que corresponde a resoluciones del Grupo Mercado Común (res. 12/91; 22/92; 24/92 y 34/92) y por los contenidos y canalización de sus recomendaciones.

Posteriormente se ubican los *subgrupos de trabajo*, los cuales funcionan mediante comisiones y grupos ad-hoc. En estos subgrupos debemos ubicar el motor actual del MERCOSUR y es en ellos que se expresa la orientación y contenido del Cronograma de Las Leñas.

El contenido de las decisiones y resoluciones que se refieren al funcionamiento institucional se pueden ver en el Cuadro 2.

Como se observa, la creación de reuniones de ministros y de reuniones especializadas se concentra entre el año 1991 y principios de 1992, mientras que la creación de comisiones comienza en 1992 y sigue hasta este año. Por otra parte las dificultades en determinados temas en los subgrupos de trabajo, llevó a la creación de grupos ad-hoc, que recién se concretó este año. Finalmente, no es menor el conjunto de decisiones y resoluciones que se refieren al funcionamiento y/o a la especificación de competencias. También es importante el número de decisiones y resoluciones que se remiten a la coordinación de posiciones ante terceros y a la armonización de posturas externas.

3. El Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias

El Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias es el contenido de la Decisión 01/91. El Protocolo es un sistema transitorio que señala la primacía del orden jurídico subregional sobre el orden

CUADRO 2
ACTOS JURIDICOS SOBRE FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL

	Decisiones	Resoluciones
Reglamentos	04/91	
Creación Reuniones de Ministros	05/91;06/91;07/91 08/91;16/91; 11/92	63/92
Creación Reuniones Especializadas	09/91	12/91 22/92;24/92;34/92
Creación subgrupos de Trabajo		11/91;11/92
Creación grupos Ad-hoc		7/93;22/93;37/93;38/93
Creación comités		2/92;26/92
Creación comisiones		7/92;20/92;21/92;25/92 28/92;29/92;51/92;67/92 5/93;24/93
Funcionamiento y Competencias	4/91 3/93;4/93	10/92;12/92;14/92;23/92 27/92;49/92;50/92; 25/93
Delegación de competencias	10/91 10/92	
Coordinación ante terceros. Armonización de posiciones	14/91;15/91 10/92	16/92;35/92 21/93;32/93
Prórroga cronograma		33/92;48/92
Informes	11/91	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los documentos de la Secretaría del MERCOSUR.

interno, en el ámbito de competencia subregional, y que define además su incorporación al Tratado de Asunción, pasando por ello a ser parte del derecho originario del MERCOSUR. Su importancia deriva entonces del hecho de que los Estados aceptan un mecanismo de solución de controversias, independiente de las negociaciones directas y bilaterales, lo cual alberga otras perspectivas en relación a la continuidad del proceso de integración. Sin un mecanismo de solución de controversias, un diferendo cualquiera puede derivar en un empantanamiento global, tanto en a nivel institucional, como en los canales constituidos de comercio y relacionamiento.

La importancia del Protocolo de Brasilia para la solución de controversias reside entonces fundamentalmente en las perspectivas que abre por esa aceptación de los Estados a dilucidar un diferendo por un mecanismo diferenciado de los Estados. A pesar de que el Protocolo tiene algunas falencias notorias, como el hecho de que se salvaguarda demasiado la competencia estatal, no deja de tener su importancia, sobre todo pensando en que es un mecanismo transitorio. La transitoriedad, su ámbito de aplicación, la perentoriedad de los plazos y el hecho de que los particulares pueden acceder al sistema, son algunas de las características del Protocolo.

En cuanto a su ámbito de aplicación, resulta relevante señalar que el Protocolo se aplica a las controversias que surjan sobre la aplicación e incumplimiento, pero también sobre la interpretación de las normas del Tratado, así como de las decisiones del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común (art. 1).

El sistema de solución de controversias planteado, tiene la característica de plantear plazos perentorios, para su pronta resolución. En ese sistema, toda controversia debe ser canalizada primeramente por negociaciones directas entre los Estados Partes, las cuales no pueden exceder de quince días, salvo acuerdo entre las partes (arts. 2 y 3 del Protocolo). En caso de que no hubiera acuerdo entre los Estados Partes, cualquiera de las mismas puede someter la controversia al Grupo Mercado Común, el cual tendrá un plazo para lograr una solución de consenso, pudiendo contar con el asesoramiento de expertos seleccionados (arts. 4 y 30 del Protocolo).

En caso de que no se logre una solución de consenso, el Grupo Mercado Común deja el paso a un procedimiento arbitral, que se substanciará mediante un Tribunal ad-hoc que se integrará con tres árbitros, de acuerdo a listas de partes que elevan los Estados Partes (arts. 9 y 10). La decisión del Tribunal es obligatoria e inapelable, debiendo ser cumplida en los quince días siguientes al fallo. El Estado Parte solamente podrá solicitar una interpretación sobre la forma de cumplimiento (art. 22).

Otra característica del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, es el hecho de que los particulares pueden acceder al sistema, pero su reclamo no puede modificar o anular, en caso de que se aceptare el mismo, la normativa estatal cuestionada. Deberá tomar parte otro Estado y solicitar la corrección o anulación de la medida, para que la misma deje de regir en el Estado contra el cual se efectuó el reclamo por parte de un particular.

Además el reclamo del particular está acotado por una serie de requisitos. El reclamo solamente puede estar dirigido, en cualquier Estado Parte, a la sanción o aplicación de medidas legales o

administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del Tratado, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, o de los actos jurídicos de los órganos del MERCOSUR. Ello plantea una serie de condicionantes por lo cual no toda norma puede ser interpelada por un particular.

El reclamo debe ser elevado con los fundamentos correspondientes a la sección nacional del Grupo Mercado Común, que en caso de darle cabida al reclamo, procederá de inmediato a convocar a un grupo de expertos, que deberá elevar un dictamen al reclamante y al Estado contra el cual se efectuó el reclamo en un plazo de treinta días.

En caso de constatarse incumplimiento del Estado por parte del Grupo de expertos, otro Estado podrá requerir la anulación de las medidas cuestionadas o la adopción de medidas correctivas. En caso de no verificarse las mismas, el Estado solicitante podrá recurrir directamente al procedimiento arbitral.

4. El Cronograma de Las Leñas

El Cronograma de Las Leñas es otra de las columnas del MERCOSUR. Sin embargo, a diferencia del Protocolo de Brasilia, o de otros acuerdos y normativa aplicable, cuyas obligaciones son instrumentales, el Cronograma constituye un conjunto de obligaciones interconectadas cuyo resultado depende de las propias negociaciones inter-gubernamentales, que se realizan en el marco institucional del MERCOSUR. En tanto que definición y ordenamiento temático, tiene una significación en sí mismo. Pero en perspectiva, su valor sustantivo está condicionado fundamentalmente a la calidad de los acuerdos que se puedan alcanzar en los plazos fijados.

Al adoptar esta perspectiva, lo sustancial deja de ser la cuestión de si la programación de tareas se cumple o no, sino el análisis de las características de los acuerdos logrados, y el seguimiento de la propia negociación en relación a los objetivos generales establecidos en el Tratado de Asunción¹⁸. Es a partir de ese análisis, que se podrá especificar el camino seguido por el MERCOSUR, el nivel alcanzado en términos de concertación de políticas y de desarrollo del proceso de integración, y su patrimonio vinculado con lo que efectivamente ha sido alcanzado.

El Cronograma original ha sido objeto de una revisión en la última reunión del Consejo del Mercado Común (dec. 01/93). Esta revisión confirma el articulado de la decisión anterior, modificando solamente el contenido del Cronograma. El contenido del Cronograma fue modificado en tres rubros: inclusión de temas a ser tratados e instrumentados, mayor apertura en los items de la temática y corrimiento de las fechas. Algunos temas fundamentales que no estaban en el Cronograma original, como el de las reglas de origen y propiedad intelectual, fueron incluidos en esta revisión, el primero en el subgrupo 1 y el segundo en el siete. Una mayor apertura temática se constata en varios subgrupos, pero ello resalta particularmente en el subgrupo número tres, que estudia y negocia las normas técnicas. Finalmente el corrimiento de los plazos se constata en la mayoría de los subgrupos de trabajo.

Aparte de estas consideraciones de orden general, el corrimiento de los plazos puede derivar de las dificultades temáticas o técnicas del subgrupo de trabajo, o bien de las propias perspectivas nacionales y de los obstáculos que surgen de las negociaciones intergubernamentales. Ello se constata en la marcha actual del Cronograma y de la comparación entre la nueva versión y el Cronograma original. Así, en el primer subgrupo de trabajo dedicado a los asuntos comerciales, se incorporó la problemática de las reglas de origen. La misma se consideraba saldada con los acuerdos expresados en el propio Tratado de Asunción y no se había previsto ningún ámbito para una eventual renegociación general, sin perjuicio de lo expresado en los términos de referencia para el establecimiento de acuerdos sectoriales (art. 1, inciso g). Esta reestructuración temática es seguramente la de mayor significación en relación al estado actual de las negociaciones en torno al establecimiento de un arancel externo común y de los acuerdos sectoriales, lo que será analizado en las secciones correspondientes. El sub-grupo dos de asuntos aduaneros, no muestra cambios importantes ni en su contenido temático ni en los plazos asignados originalmente.

El subgrupo tres sobre normas técnicas, muestra una apertura temática importante con la incorporación de varios ítems en diferentes temas: contenidos netos de productos envasados y sus tolerancias, contaminantes, envases y materiales en contacto con alimentos, productos para la salud, industria automotriz, metrología legal. Por otra parte, los productos veterinarios son incorporados como tema a ser tratado. Es por ello que actualmente el subgrupo cuenta con otro tema más en relación al cronograma original (diecinueve temas). Además de ello, hay un corrimiento de plazos importante en numerosos ítems de los diferentes temas, causado en parte por esta incorporación de puntos.

El subgrupo número cuatro, políticas fiscal y monetaria relacionadas con el comercio, tiene en algunos puntos un corrimiento de fechas importante y a su vez incorporó ítems en algunos temas. El corrimiento de fechas es claro en los puntos sobre movimiento de capitales/inversiones; ingreso y negociación de divisas; y liberación del mercado cambiario, vinculados al tema de régimen cambiario. En este tema también se incorporó como punto específico el seguimiento y evolución de los sistemas cambiarios. Finalmente, en el tema promoción y protección recíproca de inversiones, se produjo una apertura temática, con la inclusión de varios ítems a considerar, que no se encontraban en el Cronograma original.

En los subgrupos cinco y seis, transporte terrestre y marítimo, se constata sobre todo un corrimiento de fechas. Además de ello, se incorporó en el subgrupo sobre transporte marítimo el tema puertos y vías fluviales.

El subgrupo de trabajo número siete, política industrial y tecnológica, tuvo modificaciones en las tres direcciones señaladas: inclusión temática, apertura y corrimiento de fechas. El tema que se incluyó fue propiedad intelectual, cuya agenda no está todavía definida, ya que varios puntos deben ser objeto de consulta a los Estados en la próxima reunión del Grupo Mercado Común. Por otra parte se constata la incorporación de varios ítems en el punto de promoción industrial, la inclusión del punto reconversión industrial, y de varios ítems en el tema de política tecnológica.

El subgrupo de trabajo número ocho, política agrícola, aparte del corrimiento de algunos plazos, tiene como aspecto a resaltar la inclusión de dos temas: armonización de la legislación fito-sanitaria y armonización de legislación de semillas.

En el sub-grupo de trabajo número nueve, política energética, solamente se constatan corrimientos de plazos. El subgrupo de coordinación de políticas macroeconómicas definió una nueva metodología y punteo en el tema arancel externo común y verifica algunos corrimientos de fecha.

Finalmente no se constata ninguna modificación en el subgrupo de trabajo sobre relaciones laborales, empleo y seguridad social, en relación al cronograma original, ni tampoco en el grupo ad-hoc de aspectos institucionales.

Este relevamiento solamente señala las diferencias fundamentales entre ambos Cronogramas, dejando entrever algunas conclusiones sobre la marcha y estrategia del proceso de integración. Las mismas serán planteadas en la parte final de conclusiones, cuando se realice la convergencia de los distintos enfoques y problemáticas analizadas: la institucional-normativa, que indica el patrimonio del proceso; la temática, que ubica el estadio del proceso en el camino hacia el Mercado Común; y la temporal que atiende al cumplimiento de los objetivos de acuerdo a la dinámica generada en el nivel anterior.

D. Las relaciones con el sistema internacional

La firma y posterior ratificación del Tratado de Asunción, en la medida de tratarse de un acuerdo de integración económica, trae aparejada la problemática de la compatibilidad de sus disposiciones con el sistema jurídico vigente en América Latina y con el sistema económico internacional. En segundo lugar, se plantea el tema de la personalidad internacional del MERCOSUR y si podemos hablar de un sujeto de derecho, capaz de contraer derechos y obligaciones en el escenario internacional. Finalmente, se señalan aspectos específicos en las relaciones con terceros, que pueden afectar el proceso de integración.

1. La compatibilidad del Tratado de Asunción

a. La compatibilidad con el sistema de ALADI

La primera urgencia de los países signatarios del Tratado de Asunción fue en incorporarlo al sistema de la Asociación Latinoamericana de Integración, porque sino las preferencias acordadas debían ser extendidas a los restantes países miembros, en virtud de la cláusula de la "Nación más favorecida" (art. 44 del Tratado de Montevideo).

La posibilidad de formalizar un Acuerdo de Alcance Parcial está prevista en el Tratado de Montevideo, en la sección tercera del capítulo segundo.¹⁹ Para que el Acuerdo de Alcance Parcial no se desvíe del objetivo general del Tratado de Montevideo y de los específicos y sea compatible con su normativa, debe cumplir con un conjunto de condiciones generales.²⁰ Entre las condiciones estipuladas ubicamos: la posibilidad de adhesión de cualquier país miembro de ALADI; la inclusión

de cláusulas de convergencia para que los beneficios del acuerdo alcancen en algún momento a todos los países miembros; tratamiento diferencial en función de las tres categorías de países consagradas en el Tratado; un plazo mínimo de un año de duración.

El Tratado de Montevideo provocó polémica en los artículos vinculados con la reciprocidad y la adhesión. Sin embargo el Acuerdo de Complementación Económica n° 18, modificó el artículo referente a la adhesión, posibilitando la adhesión de cualquier país miembro sin límites temporales. Quedó planteado el tema del trato diferenciado para socios de menor desarrollo económico relativo y la reciprocidad (arts. 2 y 6 del Tratado de Asunción), punto que hemos tratado anteriormente.

La incorporación del Tratado de Asunción como Acuerdo de Alcance Parcial en el marco de ALADI cumplió entonces con las normas generales que fija en su artículo 9 el Tratado de Montevideo de 1980 y con la Resolución 2 del Consejo de Ministros de ALADI. La incorporación del Acuerdo de Complementación Económica n° 18 al cumplir con los requisitos exigidos por ALADI, posibilitó que las preferencias acordadas por los Estados Partes no fueran extendidas a los otros miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, de acuerdo a lo señalado por el art. 44. El artículo señala expresamente la aplicabilidad de la cláusula de la nación más favorecida para el conjunto de países miembros de ALADI, en el caso de que un país miembro otorgue ventajas, favores o inmunidades a un producto proveniente de otro país, por un acuerdo o decisión que no se encuentre previsto en el Tratado de Montevideo o en el Acuerdo de Cartagena.

El ACE n° 18 tiene algunas diferencias con el Tratado de Asunción, como se señalara anteriormente. Sin embargo, las mismas son menores y no alteran los objetivos, principios, e instrumentos del Tratado. Las modificaciones se encuentran en el Preámbulo; en la incorporación del Programa de Liberación Comercial en el capítulo II; en la no inclusión de la Estructura Orgánica (cap. II del Tratado); en el artículo referido a la adhesión, donde no se incluye el plazo de cinco años antes del examen de la solicitud de ingreso; en las listas de excepciones; en el número de restricciones no arancelarias y en los anexos, donde solamente figuran el régimen general de origen y el de cláusulas de salvaguardia.

b. La compatibilidad con el sistema del G.A.T.T.

La base del GATT se encuentra en el art. 1 del Acuerdo General, el cual estipula que las partes contratantes se confieren mutuamente la participación en las ventajas que ellas han acordado o puedan acordar en el futuro, a un tercer Estado, sin necesidad de realizar un nuevo convenio entre ellas. Este artículo que establece el principio de la "Nación más favorecida", tiene por finalidad garantizar a las partes contratantes un trato tan favorable por parte de cualquiera de las mismas, como la que le otorga a otros Estados.

El Acuerdo General establece una serie de excepciones a ese principio: "Cláusula de la Anterioridad"; disposiciones sobre tráfico fronterizo; excepciones aprobadas caso por caso de

acuerdo al art. XXV; preferencias acordadas en el marco de una unión aduanera o zona de libre comercio de acuerdo al artículo XXIV.

El artículo XXIV del Acuerdo General admite que los procesos de integración regional, si los mismos cumplen determinadas condiciones, pueden constituir una excepción de pleno derecho al artículo primero, y por ende al principio de la cláusula de la "Nación más favorecida". El artículo XXIV admite solamente dos formas de integración: la zona de libre comercio y la unión aduanera, las cuales son definidas por el Acuerdo General de manera precisa (art. XXIV, párrafos 8a y 8b). A ambas se les fija determinadas condiciones, para que sean aceptadas por las Partes Contratantes, luego del examen de un Grupo de Trabajo (art. XXIV, párrafos 7a y 7b).²¹

En la evolución del sistema de comercio internacional, la Ronda Tokyo del GATT que culminó en 1979, posibilitó una consideración diferenciada de los procesos de integración económica de países en desarrollo por el GATT. Según la decisión, denominada cláusula de habilitación, el tratamiento especial y diferenciado se aplicará a "los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo, con el fin de reducir o eliminar los aranceles". La cláusula convalida los acuerdos preferenciales entre países en desarrollo, mediante la notificación a las Partes Contratantes del GATT. La notificación tiene un valor procesal distinto del previsto en el artículo XXIV, donde se plantea una discusión, el análisis de un grupo de trabajo, posibles recomendaciones por las Partes contratantes, la compatibilización, y la posibilidad de existencia de un daño a tercer país donde el acuerdo subregional debe demostrar su existencia. La notificación vía cláusula de habilitación no implica una aceptación incondicionada de los objetivos y contenidos de un Tratado, sino la constancia de una situación determinada. Por otra parte, si el acuerdo de integración provoca daños a un tercer país, la Parte contratante debe aportar la prueba del mismo.

El Tratado de Montevideo de 1980 y el Acuerdo de Cartagena notificaron su existencia al GATT vía cláusula de habilitación. El MERCOSUR, cuya piedra angular es el Tratado de Asunción tiene su origen jurídico en el Tratado de Montevideo de 1980 y en la normativa de la ALADI. En tal sentido, el MERCOSUR decidió notificar su conformación a las Partes Contratantes del GATT vía cláusula de habilitación. Ello originó una reacción por parte de varios países, entre los que se cuentan los Estados Unidos, Checoslovaquia, Australia y Hungría, de la necesidad de solicitar su compatibilización vía art. XXIV del Acuerdo General.

Este punto se encuentra todavía a estudio de las Partes contratantes, constatándose solamente un beneplácito del Grupo Mercado Común en su séptima reunión, frente a la aceptación de los términos en que fue planteado el MERCOSUR por varias Partes Contratantes.

Si el tema no está saldado en el GATT, tampoco lo está desde el punto de vista doctrinario ni en las posiciones de los Estados Partes del MERCOSUR. En un seminario reciente de ALADI algunos exponentes señalaron que el MERCOSUR podía perfectamente compatibilizar su proceso de acuerdo al artículo XXIV del Acuerdo General, ya que el Tratado establece un plan y un programa definido en un plazo razonable. Otros expositores, en cambio sostienen la tesis de la compatibilidad prioritaria del ordenamiento jurídico latinoamericano, por lo que si ALADI solamente notificó su acuerdo, lo mismo debía plantear el MERCOSUR (ALADI, 1992).

2. El MERCOSUR como sujeto de derecho internacional

La firma y ratificación del Tratado de Asunción, el Acuerdo de la Rosaleda o del cuatro más uno con los Estados Unidos y otros acuerdos internacionales en que intervienen los países integrantes del MERCOSUR, han llevado a plantear la posible existencia de un sujeto de derecho con personería jurídica internacional.

Para que ello sea posible, es necesario que el Tratado defina una estructura orgánica, donde le otorgue determinado poder autónomo a sus órganos. El Tratado de Asunción no llega a tal extremo, ya que como señaláramos los órganos del Tratado de Asunción son transitorios, hasta tanto no se apruebe la estructura institucional definitiva (art. 18). Por otra parte, en el ejercicio de sus funciones, los órganos del MERCOSUR solamente podrán estar a cargo de la administración y ejecución del Tratado (art. 9). Ello es así, más allá de que los objetivos del Tratado para 1994 y el objetivo definitivo deriva necesariamente en cierto grado de discrecionalidad en el cumplimiento de los mismos. Esa discrecionalidad en el cumplimiento es autorizada por el art. 10 del Tratado de Asunción al Consejo del Mercado Común, al asignarle el Tratado la conducción política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos.

Sin embargo, esta discrecionalidad no nos permite afirmar que nos encontramos ante órganos con capacidad y poder autónomo, que deriven en la personería jurídica internacional, ya que están estrictamente limitados por el art. 9 en sus funciones y por los artículos 16 y 18 en el tiempo.

Por otra parte, el acuerdo del cuatro más uno con los Estados Unidos, es un Acuerdo multilateral de Comercio e Inversión, que abarca cinco partes contratantes (los cuatro países del MERCOSUR y los Estados Unidos). La confirmación de este punto está otorgada por el propio Acuerdo, cuando señala que "En cualquier momento después de que el mercado común, que está siendo desarrollado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, o su órgano correspondiente, adquiera la capacidad de suscribir acuerdos internacionales en nombre del mercado común, este Acuerdo podrá ser reemplazado por otro que sea celebrado en nombre de los Estados Unidos de América y de tal mercado común, por representantes debidamente autorizados a tal fin" (art. 9, inc. 2 del Acuerdo).

El acuerdo entre el MERCOSUR y la Comunidad Europea, tiene por objetivo la cooperación a nivel institucional, abarcando entre otros los ámbitos siguientes: intercambio de información, formación de personal, asistencia técnica y apoyo institucional (art. 2). La cooperación tiene como contrapartes el Grupo Mercado Común y la Comisión, que por otra parte están condicionados por sus competencias respectivas y los medios disponibles (art. 1 del Acuerdo). Con este marco y precisiones, el Acuerdo de cooperación interinstitucional entre el MERCOSUR y la Comunidad Europea, tampoco plantea la problemática de la personería jurídica internacional. Hay que agregar que la contraparte de la Comisión de las Comunidades Europeas es el Grupo Mercado Común, debido a una delegación expresa del Consejo del Mercado Común, que por decisión 10/91, facultó al Grupo Mercado Común a aprobar programas de cooperación.

Los mismos comentarios merecen el convenio de cooperación técnica no reembolsable entre el Grupo Mercado Común y el Banco Interamericano de Desarrollo, incluido en el Programa regional de apoyo técnico para la implantación y puesta en marcha del Mercado Común del Sur.

3. Las relaciones del MERCOSUR con terceros

Las relaciones de los países del MERCOSUR con terceros Estados u organismos internacionales están limitadas por tres principios: el principio *pacta sunt servanda*, el de consulta en el contexto de negociación de esquemas amplios de desgravación arancelaria y el principio de la “Nación más favorecida” (art. 8 en sus incisos b), c) y d)). A su vez en el contexto de la ALADI, debe incluirse el principio de convergencia que se articula con el referido a la “Nación más favorecida”.

En este marco de base, el Consejo del Mercado Común ha tenido particular preocupación en la temática. Así por propuesta del Grupo Mercado Común, en sendas decisiones aprobó la coordinación de reuniones en el exterior y la intensificación de la coordinación de posiciones de los Estados Partes en el GATT, ALADI, CEE (decisiones 15/91 y 16/91). Ello ha permitido que las diferencias que mantiene Uruguay frente al tema de la no utilización del art. XXIV del Acuerdo General para compatibilizar el MERCOSUR con el GATT, quedaran en el ámbito interno.

A los principios de no discriminación con la consiguiente aplicación de la cláusula de la “Nación más favorecida” y *pacta sunt servanda* ya nos hemos referido anteriormente. Resta por señalar que el principio de consulta con los otros Estados Partes se limita al contexto de una negociación de esquemas amplios de desgravación arancelaria tendientes a la formación de zonas de libre comercio, con los demás países miembros de ALADI. Esta obligación no es menor, ya que la vorágine de acuerdos que se han impulsado o propuesto, pueden hacer desaparecer todas las ventajas logradas en el marco de ALADI o en otros espacios subregionales (Pacto Andino, MERCOSUR).

Por otra parte los principios de convergencia y de la “Nación más favorecida” esbozan la extensión de beneficios de acuerdos futuros para todo país miembro de ALADI. Ello ya está planteado para un futuro en el Acuerdo cuatro más uno, más allá de que no se hayan hecho operativas las posibilidades planteadas de desgravación arancelaria.

IV. LA CREACION DE LA ZONA DE LIBRE COMERCIO

En el capítulo anterior se esbozaron las bases normativas e institucionales del proceso de integración subregional, que plasman las fuentes originarias del derecho subregional y los órganos del Tratado de Asunción; los avances reales del MERCOSUR que surgen de la sumatoria de las fuentes originarias y de los acuerdos protocolizados, normas y reglamentos consagrados en algunas decisiones y resoluciones; y del significado del MERCOSUR como nueva entidad subregional en sus relaciones externas. En el presente capítulo se analizarán los pasos constitutivos en relación a la consecución de la zona de libre comercio y los avances que se han verificado en ese sentido en el MERCOSUR.

En el Tratado de Asunción (TA) se determinan un *conjunto de instrumentos de política que permiten operativizar la voluntad de alcanzar la libre circulación de los bienes al interior de la zona integrada*. Además, se define un período de transición durante el cual se aplicarán estos instrumentos para poder cumplir el conjunto de metas que deberán satisfacerse como condición necesaria para lograr conseguir el objetivo antes referido. Este conjunto de instrumentos y metas constituyen el “núcleo central”, desde el punto de vista económico, del proceso de creación del MERCOSUR. Las características centrales del mismo pueden resumirse en los siguientes puntos:

- a. se establece una trayectoria de desgravación arancelaria que lleva los aranceles a cero dentro de la zona;
- b. se plantea la eliminación de todas las trabas paraarancelarias y/o medidas de efecto equivalente que obstaculizan el comercio en la zona;
- c. reglas de origen y/o una política comercial común.

El resultado deseado de esta estrategia de liberalización discriminatoria y total (Dornbusch, 1986) es una mejor asignación de los recursos productivos que posibilite una mayor eficiencia económica en el contexto del mercado ampliado. La relevancia que tiene el dismantelamiento arancelario y la armonización de la política comercial radica en que es además de una condición necesaria del proceso de reasignación productiva, un elemento desencadenante de una dinámica económica que requiere y al mismo tiempo genera una fuerte demanda en otros niveles de integración económica. Dado el principio de globalidad que gobierna los procesos de integración económica también se necesita una convergencia, armonización y coordinación de los diferentes niveles de política económica involucrados.

En este capítulo se analizan los aspectos constitutivos de una zona de libre comercio. El mismo está organizado en cuatro secciones. En primer término se describe el programa de liberación comercial. Luego, se realiza una caracterización de la liberalización comercial dentro de la zona. En tercer término, se estudia la remoción de las restricciones no arancelarias y las medidas de efecto equivalente. Finalmente se plantea el punto de las reglas de origen de los productos.

A. El Programa de Liberación Comercial

En esta sección se describe el mecanismo acordado para operativizar la liberalización comercial adentro de la zona. El instrumento acordado se encuentra en el Anexo 1 del tratado y se denomina Programa de Liberación Comercial (PLC). Existe una redacción más reciente del PLC correspondiente al capítulo II del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 18 ALADI²². Este programa tiene como meta llevar los aranceles a cero en un período de cuatro años y al mismo tiempo eliminar las barreras no arancelarias que impiden o dificultan la libre circulación de los bienes dentro de la zona. Está previsto una diferencia de ritmos en el proceso de liberalización entre los países. La misma se expresa en un período de un año más para la eliminación de las excepciones para Paraguay y Uruguay.

El Programa de Liberación Comercial beneficia la importación de los productos originarios de los países signatarios comprendidos en el universo arancelario y clasificados en la nomenclatura arancelaria de ALADI. *El Programa consiste en reducciones arancelarias progresivas, lineales y automáticas, en base a porcentajes acumulativos de desgravación y a un cronograma de períodos semestrales continuos y sucesivos. La reducción porcentual se aplica a los gravámenes más favorables vigentes al 1° de enero de 1991 a la importación de los productos provenientes de terceros países no miembros de ALADI.*

El cronograma de desgravación que establece el artículo tercero y cuarto del Anexo I no es de aplicación a *dos categorías de excepciones* que señala el Anexo I en sus artículos sexto y decimosegundo. El artículo tercero se refiere en general a la desgravación en el universo arancelario. El artículo cuarto se refiere a las preferencias arancelarias acordadas en los acuerdos de Alcance Parcial celebrados entre sí por los países signatarios, en el marco de ALADI (Acuerdo de Renegociación n° 26 de Argentina, Paraguay y Uruguay; acuerdo de renegociación n° 35 de Brasil y Uruguay, entre otros). El cronograma de desgravación para profundizar las preferencias indicadas en esos acuerdos está planteado en relación a la cuantía de las mismas y está fijado expresamente en el artículo cuarto del Anexo I. A su vez el artículo quinto del Programa autoriza a los Estados Partes a profundizar adicionalmente las preferencias arancelarias mediante negociaciones en el marco del Tratado de Montevideo de 1980.

La *primera categoría* de casos a los cuales no se aplica el cronograma de desgravación, comprende los productos fijados en las *Listas de Excepciones* presentadas por los países signatarios. Estas Listas tienen su origen en las excepciones que los países miembros de ALADI presentaron a la Preferencia Arancelaria Regional, que rige para todos los países miembros de la Asociación. Para estos productos indicados en las Listas de Excepciones, el cronograma de reducción es diferente de acuerdo a los países. Es en este aspecto que los Estados Partes reconocen diferencias puntuales de ritmo para Paraguay y Uruguay, por lo que mientras Argentina y Brasil culminan su desmantelamiento total al 31 de diciembre de 1994, Paraguay y Uruguay lo culminan un año después. Los productos que se retiran de las Listas de Excepciones se benefician automáticamente de las preferencias que resultan de los programas de desgravación fijados en el Programa (artículo noveno del Anexo I y 10 del A.C.E. n° 18).

La *segunda categoría* de casos a los cuales no se aplica el cronograma de desgravación general, comprende los *Acuerdos de Complementación Económica números 1, 2, 13 y 14*; y los *acuerdos comerciales y agropecuarios suscritos por los países miembros en el marco de ALADI* (entre los acuerdos comerciales en que coparticipa Uruguay plurilateralmente con Argentina y Brasil y bilateralmente con alguno de ellos o Paraguay ubicamos el n° 5 sobre química; el n° 7A sobre refrigeración y aire acondicionado; el n° 7B bienes del hogar; el n° 13 fonografía; el n° 16 petroquímica; el n° 18 fotografía; el n° 19 electrónica y comunicaciones eléctricas; el n° 21 química sobre excedentes y faltantes; y entre los acuerdos agropecuarios se encuentra el n° 1 que firmaron Argentina y Uruguay) . Los Acuerdos de Complementación Económica para los cuales no rige el Programa de Liberación Comercial de acuerdo al artículo 13 del A.C.E. n° 18 son: Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), Protocolo de Expansión Comercial Brasil-Uruguay (PEC); Acuerdo de Complementación Económica Argentina-Paraguay; y Acuerdo de Complementación Económica Argentina-Brasil.

De acuerdo al Programa de Liberación Comercial, la primera categoría de excepciones no continuarán rigiendo con posterioridad al 31 de diciembre de 1994 o del 31 de diciembre de 1995 para las listas de excepciones de Paraguay y Uruguay. En cambio los acuerdos de la segunda categoría, que señala el artículo decimosegundo (art. 13 del A.C.E. n° 18), continuarán rigiéndose por las disposiciones en ellos establecidas. Esta puntualización deja planteado el problema de los diferentes ritmos de integración entre Argentina y Brasil y los socios menores. A su vez, no descarta la posibilidad de que en el futuro Mercado Común de los cuatro países, se puedan incluir el conjunto de acuerdos existentes, y por ende dejen de tener efecto los acuerdos bilaterales o sectoriales.

Finalmente, el desmantelamiento total definido por el Programa de Liberación Comercial, incluye a las restricciones no arancelarias que los Estados Partes adjuntaron en las Notas Complementarias al Acuerdo de Complementación Económica n° 18. Las restricciones no arancelarias no son distintas de las aplicadas a terceros países y son eliminadas gradualmente por cada país, teniendo como fecha límite el 31 de diciembre de 1994 (artículo décimo del Anexo I y 11 del A.C.E. n° 18).

El Programa de Liberación Comercial se ha venido cumpliendo en todos sus términos tanto en los que tiene que ver con la preferencia arancelaria como en lo referente a la lista de excepciones. En esta materia, no se registran decisiones y resoluciones referidas al PLC de los órganos rectores del MERCOSUR, lo que indica que el TA fue lo suficientemente detallado en este punto como para poder administrar la desgravación dentro de la zona en el período de transición. Es de destacar que dentro de los sub grupos de trabajo no existe ninguno que específicamente deba seguir tratando este tema. El PLC está fuera de la negociación porque es un componente básico del TA que ya fue acordado y que le impone un ritmo prefijado a los otros temas.

A pesar de esta definición política del proceso de integración subregional, las presiones del sector privado reclamando una pausa en el PLC (desgravación y lista de excepciones) son crecientes (ver prensa de la región de abril y mayo de 1993). Se argumenta que las asimetrías macroeconómicas generan fuertes distorsiones que deben ser resueltas antes de continuar con la desgravación. La Cámara de Industrias del Uruguay ha sido la más activa en este reclamo aunque también recibió el

apoyo de la Unión Industrial Argentina y de la Unión Industrial Paraguaya. También se han registrado algunas declaraciones de agrupaciones de industriales del sur de Brasil.

Los acuerdos bilaterales también han venido cumpliendo con el rol previsto no solo en términos de amenaza en el proceso de negociación sino constituyéndose en un ámbito concreto donde albergar ritmos diferenciados de integración entre los países de acuerdo a su situación.

B. Características de la liberalización dentro de la zona

Para realizar una caracterización del proceso de liberalización comercial dentro de la zona se consideraron varios aspectos. En primer término, se describe *el tipo de desgravación arancelaria adoptado y los posibles efectos sobre la generación de asimetrías en el acceso a los mercados dentro de la zona y durante el período de transición*. En segundo lugar, las posibilidades que permite el PLC de diferenciar los ritmos de desgravación entre los países. En tercer término, se plantea la relación entre el PLC y los acuerdos bilaterales preexistentes exceptuados del programa. En cuarto término, se analiza un elemento no explícitamente considerado en el TA pero imprescindible para que la liberalización sea posible que es el referido a la armonización de otros regímenes de comercio y de los mecanismos de promoción de exportaciones. Finalmente, se realiza una breve evaluación de lo avanzado en estos dos años del período de transición.

1. La desgravación arancelaria

Se estableció un cronograma de desgravación arancelaria dentro de la zona caracterizado por ser progresivo, lineal y automático. El período de transición es hasta el 31 de diciembre de 1994. Se define el margen de preferencia arancelaria (MP) como la diferencia entre el arancel a un tercer país con el arancel a un país de la zona expresado como proporción del arancel al tercer país.

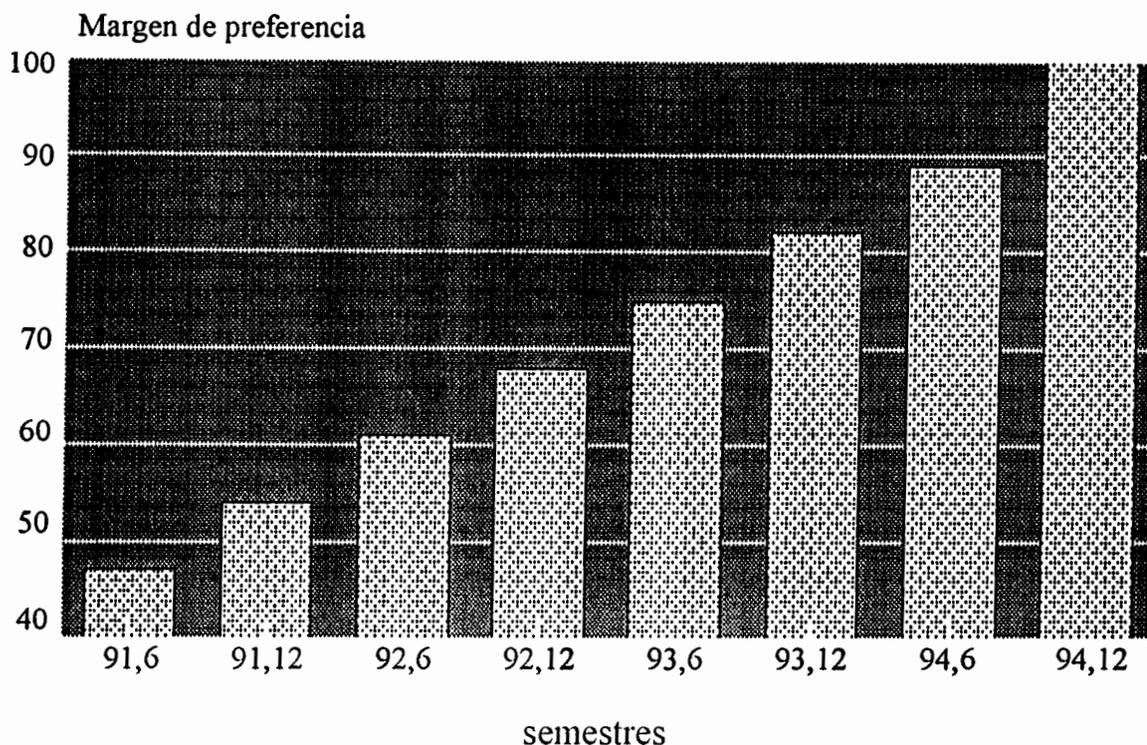
$$MP = \frac{(t_m - t_z)}{t_m}$$

donde: MP- margen de preferencia; t_m - tarifa ad- valorem a las importaciones del resto del mundo; t_z - tarifa ad- valorem a las importaciones de la zona.

En el gráfico 1 se presenta la evolución del MP acordada en el artículo tercero del PLC (Anexo 1 del TA). También está previsto una profundización de las preferencias acordadas de forma bilateral en ALADI en los distintos acuerdos de alcance parcial (artículo 4 del Anexo 1 del TA). Esta profundización está diseñada de forma de llevar la mínima preferencia a un nivel similar al previsto

en general para todo el universo arancelario. Además, se reduce la dispersión de las preferencias característico de las negociaciones producto por producto realizadas en el marco de los acuerdos ALADI.

**Gráfico 1 - Programa de liberación comercial.
Evolución del MP en el MERCOSUR**

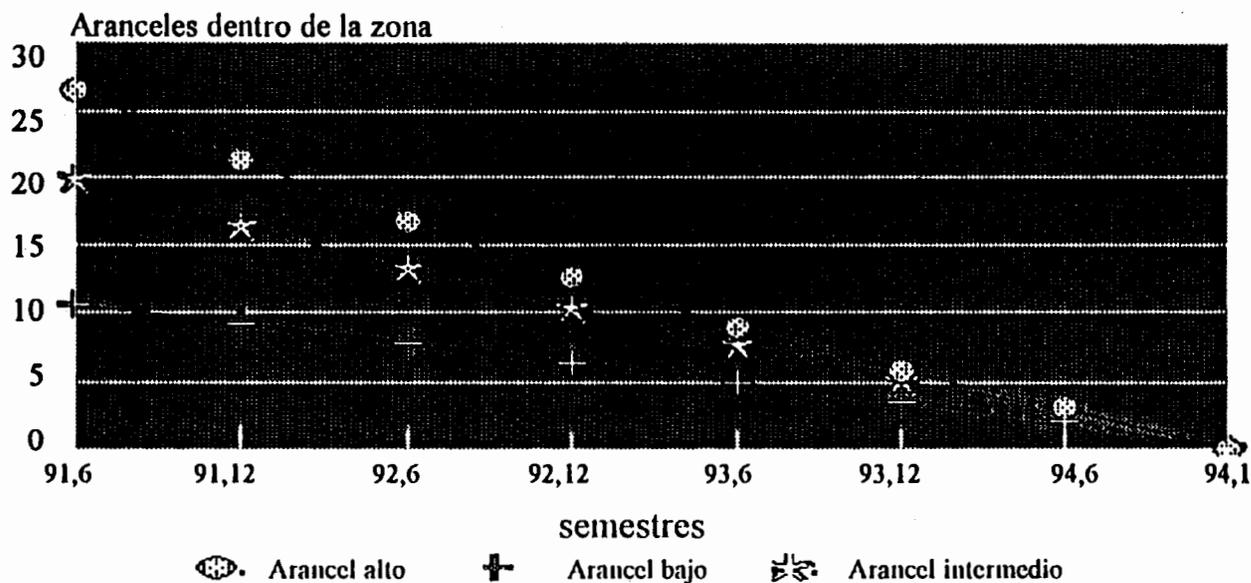


Fuente: elaboración propia en base 5-GMC

La modalidad adoptada para alcanzar la desgravación al interior de la zona esta basada en el principio de reciprocidad. Se otorgan concesiones como contrapartida de las concesiones que se obtienen. Los mercados se abren por concesiones mutuas en base al principio de reciprocidad de la "primera diferencia". Este principio dice que los cambios en las barreras deben ser balanceados en las negociaciones. Este procedimiento no asegura en forma inmediata el similar acceso al mercado, el cual depende de las situaciones de los países al iniciar el proceso.

En este sentido, un aspecto a considerar es el de las asimetrías en materia de aranceles al comienzo de la desgravación. En este contexto, la aplicación del *criterio de reciprocidad en materia de rebajas arancelarias no elimina las situaciones de asimetrías a lo largo de la liberalización en la zona* (ver gráfico 2). Las asimetrías podrían haber actuado en la dirección estrictamente contraria de la que cualquier criterio de balance de oportunidades en el acceso a los mercados hubiera previsto. Por este motivo, es posible que hubiera habido un efecto favorable en los términos del intercambio bilaterales de la economía más grande y protegida en relación al resto de la zona.

**Gráfico 2 - Apertura unilateral e integración.
Reciprocidad y asimetrías**



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría Administrativa del GMC.

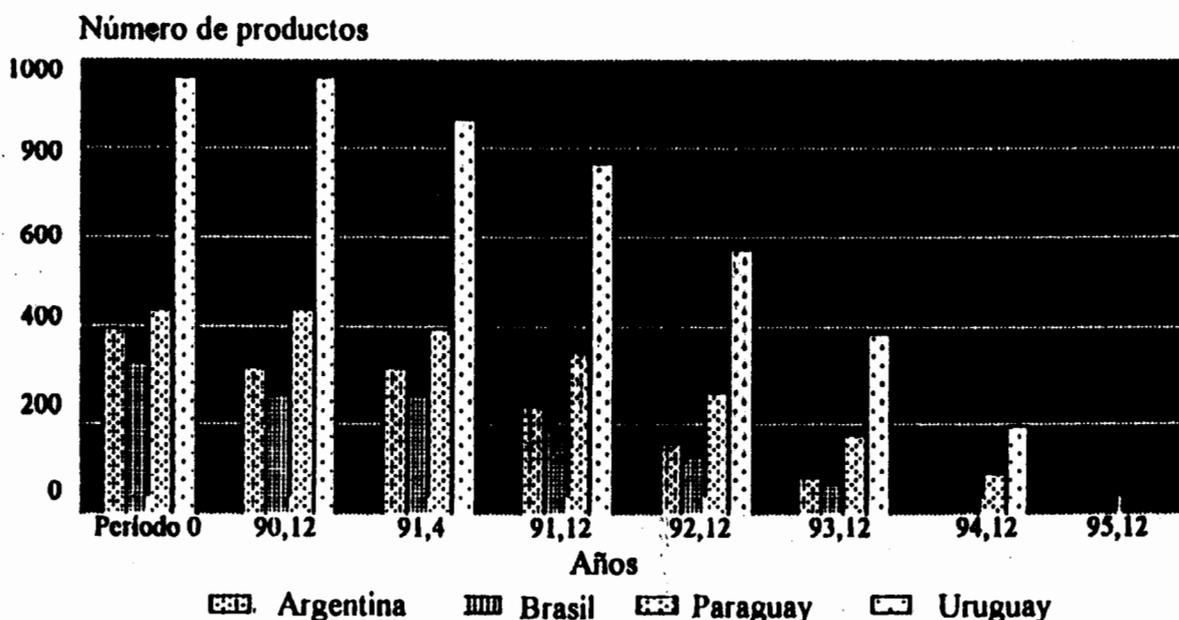
Se realizó un ejercicio que simula la evolución de los aranceles al interior de la zona y que tiene como único objeto ilustrar el punto que se plantea. Para ello se supusieron tres aranceles iniciales promedio de 50, 37,5 y 20 correspondientes a un país con arancel alto, intermedio y bajo (son niveles arbitrarios pero que buscan acercarse a los tramos de mayor protección de los países al iniciarse el proceso). Se impuso que los países que registran mayores niveles de tasas de protección nominal están cada uno en un proceso de apertura unilateral al resto del mundo que los lleva a una convergencia en los aranceles promedio al nivel del país que ya completó su reforma comercial (arancel bajo). Se estableció una regla de desgravación lineal. El resultado se presenta en el gráfico 2. Tal como se argumentó anteriormente se registra una fuerte asimetría en los tres primeros años del período de transición verificándose un mayor nivel de protección en la economía de aranceles altos.

2. La lista de excepciones

El *principio de equilibrio y simetría* considera el nivel de desarrollo relativo y el tamaño de las economías, así como la situación en el punto de partida de las economías que negocian sus aperturas. En el programa de liberalización comercial este principio se puso en práctica al otorgar un período de un año más para Paraguay e Uruguay en lo referente a la eliminación de la Lista de Excepciones. La medida adoptada tiene un efecto más simbólico que real si se tiene en cuenta que en el Tratado este punto tuvo la jerarquía de un artículo. En efecto, en el artículo 6 se plantea que: " Los Estados Partes

reconocen diferencias puntuales de ritmo para la República del Paraguay y para la República Oriental del Uruguay, las que constan en el Programa de Liberación Comercial (Anexo I)''.

**Gráfico 3 - Liberalización comercial.
Lista de excepciones**



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría Administrativa del GMC.

El elemento de amortiguación del posible incremento de las disparidades lo constituye lo acordado en materia de la evolución de la lista de productos que serán exceptuados del proceso de desgravación descrito (Anexo I del Tratado de Asunción, artículo séptimo). Este elemento surge del principio de equilibrio y simetría, que tiene en cuenta las diferencias de las economías en el punto inicial.

3. Bilateralidad preexistente al TA y el PLC

En el artículo décimo segundo del PLC se exceptúan de la aplicación del programa los Acuerdos de Alcance Parcial, de Complementación Económica: 1 (CAUCE); 2 (PEC); 13 (Tratado de AP entre Argentina y Paraguay) y el 14 (Tratado para la creación de un Mercado Común entre Brasil y Argentina). Es decir, que no se verían afectados los acuerdos bilaterales de mayor nivel de maduración

en materia de integración comercial previos al Tratado de Asunción. Tampoco se consideran los acuerdos comerciales y agropecuarios suscritos en el Tratado de Montevideo (1980).

Existen diferentes enfoques no necesariamente contradictorios para interpretar el sentido del referido artículo (12) del PLC. El primero, se refiere a las dificultades técnicas de integrar y armonizar los referidos tratados bilaterales en el período de transición hacia la creación de la zona de libre comercio y la unión aduanera. El segundo, a la conveniencia de mantener los esquemas bilaterales como un instrumento auxiliar a la negociación cuatripartita que permitiera seguir avanzando en un contexto bilateral aquello que no se puede resolver a nivel de toda la subregión.

La bilateralidad constituye una amenaza para los socios que no acuerdan al permitir avanzar en la integración fuera del marco cuatripartito, imponiendo de algún modo límites a la práctica de decisión por consenso y al igual peso relativo en el proceso de toma de decisiones en el MERCOSUR. Este fenómeno es particularmente relevante en la medida que el eje bilateral más fuerte lo constituyen Argentina y Brasil, que a su vez son los socios grandes y poderosos del MERCOSUR. Las decisiones se toman por consenso pero los pequeños tienen la amenaza permanente de la bilateralidad. Desde otro ángulo, las relaciones bilaterales que se han preservado constituyen un presupuesto de continuidad y estabilidad del acuerdo, en tanto se entienda al bilateralismo como una garantía de los mismos.

4. Otros regímenes de comercio y promoción de exportaciones

La liberalización comercial adentro de la zona no solo está definida en términos de aspectos negativos (de eliminación de restricciones) sino que es necesaria una armonización de los regímenes de comercio desde una perspectiva general. En este sentido, respecto a los mecanismos de promoción de exportaciones puede afirmarse que el libre comercio dentro de la zona es incompatible con la existencia de ciertos sistemas que discriminen favoreciendo las exportaciones en el mercado sub regional. También deberán ser eliminados los impuestos a las exportaciones como las restricciones voluntarias a las exportaciones. Desde una perspectiva de mediano plazo puede afirmarse que los países del MERCOSUR han venido aplicando políticas económicas que han ido reduciendo y racionalizando los sistemas de promoción de exportaciones. Este fenómeno facilitaría la armonización, no obstante se mantienen algunas asimetrías que podrían estar generando distorsiones. Más preocupante son las medidas recientes que se han tomado en Argentina y Brasil que podrían interpretarse que se orientan en una dirección contraria a la prevista. Este hecho a desatado reclamos de una política más activa en materia de apoyo a las exportaciones que aún no se ha traducido en nada concreto. Si los países no armonizan estas otras regulaciones del comercio exterior tendrán en este frente una amenaza permanente a la integración comercial.

Es necesaria también una armonización respecto a otros regímenes de comercio vigente (draw back, admisión temporaria, almacenes aduaneros, zonas francas). No existe una referencia explícita a este respecto en el TA. El tema está siendo tratado en el sub grupo de trabajo número 1 en los puntos

3 (Regímenes aduaneros especiales) y 8 (Zonas Francas y de procesamiento de exportación, áreas aduaneras especiales). En el período considerado únicamente se concretó una resolución respecto a este tema (ver resolución del GMC 7/91). En la misma se recomienda a los Estados Partes que durante el período de transición administren los mecanismos de Draw-back y admisión temporaria de la manera más armonizada posible de acuerdo a las directrices dadas por el SGT N° 1.

C. El facilitamiento del comercio y el desmantelamiento de la protección paraarancelaria

1. Perspectiva teórica

Los procesos de integración económica se traducen en una fuerte disminución en el costo de acceso entre los mercados que se integran. Se produce un facilitamiento generalizado en el comercio de los bienes, que comienza por una disminución de los aranceles comerciales, pero que debe acompañarse de un desmantelamiento de los instrumentos paraarancelarios que obstaculizan el comercio y simultáneamente la implementación de un conjunto de medidas que facilitan el intercambio.

El costo de acceso a un mercado es un concepto intensamente utilizado en la literatura vinculada a los enfoques que analizan la gestión empresarial y la influencia que registran las estrategias empresariales en el desempeño de la firma. Recientemente esta noción ha adquirido una especial relevancia en razón de que ha sido incorporada en las especificaciones de los nuevos modelos de comercio cumpliendo un rol trascendente en la explicación de los patrones de comercio y especialización internacional.

En los costos de acceso a un mercado influyen muchos elementos además de los específicamente arancelarios y los referidos al transporte. Así deben tenerse en cuenta los costos de comunicaciones internacionales; las diversas restricciones no arancelarias de protección; problemas de estandarización y normalización de la calidad y la medida de los productos; trámites en la frontera; obstáculos a la formación de los canales de comercialización por predominio de estructuras de mercado no competitivas en las etapas.

Estas variables son especialmente relevantes al momento de contrastar y evaluar entre diversas estrategias de liberalización comercial. Se verifica una diferencia importante entre la estrategia de liberalización comercial multilateral y las estrategias preferenciales, si se consideran las RNA y las medidas del facilitamiento del comercio. *En efecto los contextos de integración regional permiten ir más a fondo en lograr desmantelar los mecanismos paraarancelarios de protección y de identificar las medidas más relevantes para facilitar el intercambio entre las economías. Este ha sido uno de los argumentos a favor de los nuevos regionalismos y la integración en bloques comerciales frente al desgaste de las estrategias multilaterales* (Krugman, 1992 y Vaillant-Vera, 1993).

En el TA se afirma que el mercado común implica la libre circulación de los bienes y servicios. Luego en el programa de liberación comercial se plantea la eliminación de “las restricciones no arancelarias o medidas de efecto equivalente, así como otras restricciones al comercio” (ver ACE 18

capítulo 1, artículo 1 inciso a). Una de las características de este tipo de medidas es que su negociación y ajuste es permanente, no agotándose en una etapa de transición como podría ser el caso de la negociación arancelaria. En este sentido, resulta importante identificar los mecanismos y los procedimientos seguidos para definirlos y en consecuencia eliminarlos.

Ceccini (1993), a partir de la experiencia europea, plantea que la eliminación de las medidas de efecto equivalente "... fue posible a raíz de la existencia de un sistema institucional autónomo, con poderes de ejecución atribuidos a la Comisión, bajo el control jurisdiccional del Tribunal de Justicia". Luego complementa diciendo que: "Mientras que la eliminación de las medidas de efecto arancelario ha sido bastante fácil y rápida, la tarea de eliminación de las medidas de efecto cuantitativo ha asumido un carácter permanente ...". Destaca el hecho de que las demandas proteccionistas en los estados miembros han estado expresando sus influencias a través de este conjunto de prácticas. La posibilidad de aplicar medidas represivas a partir de una *supranacionalidad aceptada* es una condición importante para su control.

En el caso del MERCOSUR, a lo largo del período recorrido desde el TA, a nivel del proceso negociador se puede constatar el especial dinamismo que se ha venido registrando en este conjunto de temas plasmado en un número muy amplio de resoluciones del GMC (64) y de decisiones del CMC. En el cuadro 1 se presenta un resumen de las resoluciones y decisiones de acuerdo a su distribución por temas.

Cuadro 3

RNA y Facilitamiento del comercio

	Resoluciones GMC	Decisiones CMC
Restricciones no arancelarias	1	
Simplificación en frontera	8	2
Control fito-zoo-sanitario	14	1
Normas técnicas	40	2
Régimen cambiario	1	
Total	64	5

Fuente: elaboración propia en base a información de la Secretaría del MERCOSUR.

2. Las restricciones no arancelarias

El artículo décimo del PLC (Tratado de Asunción Anexo I) indica que los países podrán aplicar las restricciones no arancelarias (RNA) declaradas en las notas complementarias del Acuerdo de Complementación que los Estados Partes celebraron en el marco del Tratado de Montevideo (1980). El mismo es consistente con la definición de RNA que se realiza en el artículo segundo del PLC en el punto b. donde se afirma que: "No quedarán comprendidas en dicho concepto las medidas adoptadas en virtud de las situaciones previstas en el Tratado de Montevideo de 1980.

El 31 de diciembre de 1994 deberían estar eliminadas todas las restricciones no tarifarias. Sin embargo, este punto no queda claramente instrumentado en el Tratado de Asunción (Anexo I, artículo 10) ni en el ACE 18 (capítulo II, artículo 11) al no existir un programa concreto como en el caso de los aranceles. Según el ordenamiento temático y el cronograma de trabajo previsto en Las Leñas la negociación estará a cargo del sub grupo de trabajo número 1 (Asuntos Comerciales).

Aragao (1992) plantea que según el Tratado de Asunción, deberán ser eliminadas en forma conjunta con los aranceles. Arago sostiene que una etapa previa a la eliminación de los RNA y que facilitaría la consecución del objetivo del tratado en esta materia sería un compromiso de los países firmantes de no ampliar las RNA existentes a la fecha que se concluyese el estudio sobre las RNA aplicadas por los países del MERCOSUR para cuya elaboración pueden ser muy útiles los antecedentes disponibles en la ALADI.

El Tema queda de algún modo resuelto, a nivel declarativo, en el Programa de Liberación Comercial, tanto en el Anexo I del Tratado de Asunción, como en el ACE n° 18. En efecto en el artículo 11 del capítulo II del ACE 18 (art. 10 del Anexo I del T.A.) se sostiene que: "Los países signatarios solo podrán aplicar hasta el 31 de diciembre de 1994, a los productos comprendidos en el Programa de Desgravación, las restricciones no arancelarias expresamente declaradas en las Notas Complementarias al presente Acuerdo".

Si se realiza una lectura general de las notas complementarias pueden extraerse los rasgos esenciales que presentan las RNA que los países aplican. No se consideran en esta descripción aquellas referidas a aspectos de seguridad interna tanto en el plano de la defensa como de la seguridad ambiental. Tampoco se mencionan las que revisten un carácter específico o sectorial sino únicamente cuando las mismas pueden por su formulación tener un alcance global.

En el caso de *Argentina* entre las disposiciones de carácter general se encuentra la tasa estadística de 3% aplicada sobre el valor CIF y exigible en el momento de la liquidación de los derechos de importación (numeral 2 de la Nota complementaria). A nivel de permiso de importación se establece el Registro Estadístico de Importación (REDI) de trámite bancario automático (numeral 1 Nota Complementaria).

En el caso de *Brasil* se establece una tasa para la emisión de la Guía de importación de 1,8% sobre el valor constante del referido documento (Nota complementaria, Gravámenes Paratarifarios,

Numeral 1). Además se fija una Tarifa Adicional Portuaria de un 50% sobre las operaciones realizadas con mercaderías importadas objeto de comercio en la navegación de largo curso (Nota complementaria, Gravámenes Paratarifarios, Numeral 2). Respecto a las Guías de Importación se señala que: "... serán expedidas automáticamente, si los documentos de importación están emitidos correctamente...". Las disposiciones de carácter específico son relativamente amplias e implican la necesidad de permisos previos en un conjunto amplio de sectores (desde bienes de capital de alta tecnología a productos agroindustriales).

En el caso de *Paraguay* las cargas o gravámenes con efecto equivalente a aranceles que no son restricciones arancelarias son: impuesto a la venta de mercaderías importadas (no se menciona el nivel se refiere a la ley); una tasa de 0,5% del valor de importación; una tasa del 0,25% sobre el valor de despacho de importación; unos tributos internos a la importación.

En la observación de la nota complementaria se menciona que en una reciente Ley de Reforma Tributaria que entrará en vigencia en junio de 1992 se derogan las cargas o gravámenes con efecto equivalente a aranceles que no son restricciones arancelarias. Entre los motivos de prohibición de importación (Decreto 1.663 de 28/12/88 se menciona en el punto d) las razones de carácter económico.

En el caso de *Uruguay* las restricciones no arancelarias de carácter general quedan incorporadas únicamente en los precios de referencia que es un instrumento ideado para la defensa contra las prácticas desleales de comercio pero utilizado también como un mecanismo de protección. En el numeral 8 de las Notas complementarias se plantea que: " El Poder Ejecutivo tiene la facultad de establecer a las importaciones, Precios Mínimos de Exportación o Precios de Referencia, cuando las mismas no se ajustan a precios internacionales considerados normales o cuando dicha circunstancia deriva o amenace causar perjuicios graves a una actividad productiva que se desarrolle en el país".

En "Las Leñas" el tema de las RNA se encuentra para el tratamiento del sub- grupo de trabajo número 1 de Asuntos comerciales en el numeral 7.

En el período considerado, un hecho de particular interés debido a que fue el único punto conflictivo en el ámbito de las restricciones no arancelarias, lo constituyó el incremento en la tasa estadística de Argentina. A fines de octubre del año 1992, el ministro de Economía de la República Argentina anunció un paquete de medidas económicas entre las cuales se incluía un incremento en la tasa estadística planteada en la nota complementaria del ACE 18 de un 3% a un 10%. Uno de los objetivos básicos subyacentes era la protección frente al fuerte incremento de las importaciones procedentes de Brasil. Esta medida fue previamente anunciada a las autoridades de Brasil dando cuenta del problema concreto que enfrentaba Argentina con Brasil (el déficit bilateral estimado se situaba en alrededor de 1000 millones de dólares).

La solución con los otros dos socios siguió caminos diferentes. En el caso de Uruguay luego de algunas negociaciones se logró que las exportaciones de este país amparadas en el CAUCE no fueran afectadas por la referida tasa manteniendo el procedimiento seguido en el pasado. Con

Paraguay el problema demoró más en resolverse al punto que dicho país inició el mecanismo previsto en el MERCOSUR de Solución de Controversias, reuniendo al GMC en marzo del año 1993. Finalmente se promovieron las negociaciones directas (tal cual se prevé en la referida normativa) y Argentina y Paraguay llegaron a un acuerdo empleando para ello el procedimiento previsto en el Tratado de Montevideo de ALADI. Estos países firmaron un "Convenio Específico de Cooperación" con la finalidad de asegurar a Paraguay, por su condición de país de menor desarrollo económico relativo, un tratamiento preferencial para la colocación de sus productos en el mercado Argentino. El convenio acordado es el primero en su género en el marco de ALADI, ya que se pusieron en funcionamiento disposiciones nunca antes aplicadas hasta el presente.

El GMC tomó una única resolución respecto a restricciones no tarifarias (ver resolución del GMC, 5/91). En la misma se propone eliminar un impuesto a los fletes en Argentina y en Brasil para los respectivos fondos de marina mercante, al conjunto de operaciones de comercio exterior de los Estados Partes.

3. Facilitamiento del comercio

En este punto se agruparon *un conjunto diverso de medidas que tienen en común el hecho de afectar al comercio al facilitar operaciones y procedimientos administrativos que reiteradamente son referidos como obstáculos al intercambio internacional de mercancías*. Estas fricciones en el intercambio de los bienes entre las economías están asociadas a prácticas y normativas diferentes que algunas veces sirven de refugio para la aplicación de medidas de protección para arancelarias que se encubren detrás de una disposición técnica o una norma de seguridad que inhabilita la importación o la encarece.

De acuerdo a la propuesta adoptada en Las Leñas los aspectos que influyen sobre el facilitamiento del comercio se encuentran dispersos en los distintos subgrupos y organizados de la siguiente forma:

- i) Simplificación en frontera (SGT N° 2, Asuntos Aduaneros, numeral 5). Se resolvió realizar controles integrados de frontera y unificar formularios de cargas (ver las resoluciones del GMC 1/91, 2/91, 3/91, 4/91, 6/91, 1/92, 9/92, 39/92). El CMC encomendó instruir a los organismos competentes en frontera de los Estados Partes para que cumplan los plazos previstos en las resoluciones del GMC (ver decisión 9/92 del CMC). Finalmente el CMC decidió aprobar el "ACUERDO PARA LA APLICACION DE LOS CONTROLES INTEGRADOS EN FRONTERA ENTRE LOS PAISES DEL MERCOSUR DENOMINADO ACUERDO DE RECIFE" (ver decisión 05/93 del CMC).
- ii) Control fito-zoo-sanitario y químico (SGT N° 2, Asuntos Aduaneros, numeral 9). Se resolvió unificar certificados de control, realizar registros armonizados de productos fitosanitarios y veterinarios, establecer normas sobre residuos y criterios para la cuarentena vegetal, marco regulatorio para productos veterinarios (ver las resoluciones del GMC 29/92, 44/92, 45/92,

46/92, 60/92, 61/92, 62/92, 02/93, 03/93, 11/93, 29/93, 30/93, 33/93, 34/93). Se aprobó el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario (ver decisión 06/93 del CMC).

iii) Normas técnicas (SGT N° 3, Normas Técnicas). (ver decisión del CMC 4/92). Este punto ha sido especialmente dinámico y se ha visto reflejado entre otras resoluciones en la creación del Comité MERCOSUR de Normalización y en los Comités Sectoriales MERCOSUR de Normalización (ver la resolución 02/92 del GMC). Se han generado un conjunto de resoluciones de carácter voluntario y reglamentadas en el área de la metrología y la determinación de la calidad de los productos (ver las resoluciones del GMC 9/91, 10/91, 3/92, 4/92, 5/92, 17/92, 18/92, 19/92, 23/92, 30/92, 31/92, 33/92, 36/92, 40/92, 41/92, 42/92, 53/92, 54/92, 55/92, 56/92, 57/92, 58/92, 59/92, 64/92, 65/92, 13/93, 14/93, 15/93, 16/93, 17/93, 18/93, 19/93, 20/93, 26/93, 27/93, 28/93, 31/93, 35/93, 36/93). A nivel sectorial se verifica un marcado predominio de disposiciones referidas a la industria alimentaria. En cuanto a las decisiones del CMC referidas a este punto se destacan: aspectos de metrología en el sector industrial para el período de transición previo a la armonización (ver la decisión 04/92 del CMC); reglamentos técnicos, mecanismos de comunicación y consulta (ver la decisión 02/93 del CMC).

iv) Régimen cambiario (SGT N° 4, Política fiscal y monetaria relacionada al comercio). El Sub grupo de trabajo número cuatro tiene a su cargo un amplio conjunto de temas con distinto nivel de influencia sobre el comercio. El primer punto trata sobre régimen cambiario mereciendo destacarse por su influencia sobre el comercio los siguientes: opción de utilización de las monedas nacionales y del dólar como moneda de reembolso (ver SGT N° 4 punto 1.1); descuento de documentos a plazo entre países miembros de ALADI (ver SGT N° 4 punto 1.2); pagos obligatorios (ver SGT N° 4 punto 1.3); operaciones en moneda extranjera (ver SGT N° 4 punto 1.4); registro de financiamiento de importaciones (ver SGT N° 4 punto 1.5). En esta temática el GMC tomó una única resolución referida al descuento de documentos a plazo (ver la resolución del GMC 52/92).

D. Las reglas de origen

Es posible llegar a la creación de una zona de libre comercio en donde esté garantizada la libre circulación de los bienes producidos dentro de la zona, sin que las economías que la forman tengan en común su política comercial. En este caso los regímenes de origen deberán ser más estrictos controlando la posibilidad de que los bienes ingresen al espacio subregional, vía importación por el país con la política comercial más abierta.

El Tratado de Asunción se plantea la creación de una Unión Aduanera lo cual implica que los países que se integran establezcan una política comercial común respecto a los países de extrazona. Sin embargo, como el AEC aún no ha sido definido, para el período de transición fue necesario acordar unas reglas de origen para los bienes.

Las reglas de origen permiten determinar si un bien puede considerarse producido por un país de la zona y por lo tanto puede introducirse libremente sin pagar arancel hacia otro país de la zona. El objetivo es eliminar la posibilidad de que se de lo que en la literatura anglosajona de la teoría de las uniones aduaneras se conoce como "trade deflection" (Balassa, 1962). Este fenómeno implica que en la zona se importen los bienes del resto del mundo por los estados más liberales y luego se reexporten a los estados más proteccionistas (Pelkmans, 1984), siempre que el diferencial de precios (consecuencia de los diferenciales en aranceles) persista, a pesar de los necesarios incrementos en costos de transporte asociados con esta operación.

El fenómeno del "trade deflection" es específico de las zonas de libre comercio (ZLC). Si no existen reglas de origen o las mismas no operan adecuadamente, una ZLC genera un arancel externo común igual al mínimo de los aranceles de la zona y en ese sentido sería superior a una unión aduanera (Curzon Price, 1974 citado por El-Agraa, 1989). Sin embargo, también se han planteado serias críticas a este efecto en el comercio debido a que puede tener también un correlato en la producción ("deflection of production") generándose una tendencia hacia la relocalización de la producción de las manufacturas intensivas en materias primas del resto del mundo y productos semiterminados, en los países con tarifas más bajas, si las diferencias arancelarias son más importantes que las diferencias en la producción. La asignación de recursos realizada es ineficiente dado que la misma no responde a las ventajas comparativas sino a las diferencias de aranceles entre los países de la zona. El fenómeno de relocalización de la producción se da acompañado y/o continuado por un proceso de relocalización del capital ("deflection of investment").

En el caso de la CEE, Ceccini (1993) señala que se optó por el rechazo al sistema de origen debido a dos motivos. Desde el punto de vista técnico, se consideró que el sistema de origen exigiría un sistema de administración burocrático, rígido y con amplio riesgo de fraudes. En cambio el sistema de "libera practica" es más simple y más liberal en el tratamiento de terceros países. Desde el punto de vista político, genera un fuerte impulso a la integración en la medida que la liberalización interna debe estar acompañada estrechamente por el establecimiento de una política comercial común.

En el Tratado de Asunción en el Anexo II (ACE 18, Anexo I), los países acordaron un Régimen General de origen (ver capítulo III, sección A, punto 3). En el capítulo I del referido Anexo (Régimen General de Calificación del Origen) se ubica a la normativa acordada en el contexto de lo aprobado en la resolución 78 del Comité de Representantes de la ALADI (ver Anexos I y II de la referida resolución). El requisito general de calificación de origen que merece destacarse es el que se encuentra en el artículo 2 en donde se plantea la regla cuantitativa: "... bastará con que el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de los materiales de terceros países no exceda el 50% del valor FOB de exportación de las mercancías de que se trate.

El tema no se incorporó explícitamente en ninguno de los subgrupos de trabajo de acuerdo al Cronograma de Las Leñas, por lo tanto no se han tomado ni decisiones ni resoluciones respecto al punto. No está definido cómo se hace el seguimiento ni cuáles son las instituciones en los países que certifican el origen. Recientemente en la última reunión del CMC en Paraguay, en la revisión que se realizó del cronograma de Las Leñas, se ubicó el tema en el Sub Grupo de Trabajo Nº 1.

V. UNION ADUANERA

Luego de definidos los componentes que constituyen una zona de libre comercio corresponde incorporar lo que el MERCOSUR tiene o viene construyendo a un mayor nivel de compromiso entre los estados partes que lo forman.

En este capítulo se analizan tres puntos. En primer lugar, se exponen los elementos que definen el patrón de relacionamiento comercial con el resto del mundo: arancel externo común y políticas anti-dumping. En segundo término, se tratan los temas sectoriales a nivel de la industria y la agricultura.

A. La política comercial común

Los países integrantes de una unión aduanera deben contar con un esquema de relaciones comerciales comunes con el resto del mundo: se equiparán los derechos arancelarios y las otras medidas restrictivas hasta lograr que sean idénticas en sustancia. En el artículo XXIV del GATT se define con precisión el concepto y allí se plantea que el resultado final de la creación de una unión no puede ser más restrictivo que la situación original. La definición es amplia y permite, amparada en la misma, construir distintos tipos de uniones aduaneras de acuerdo al grado de flexibilidad seguido en la armonización de las relaciones comerciales.

De acuerdo con lo que se ha venido discutiendo y acordando, en el proceso de construcción del MERCOSUR, el tema puede dividirse en tres puntos: arancel externo común; políticas anti-dumping comunes; negociación con terceros países. En esta sección se analizarán los dos primeros dado que todo lo referente a la negociación con terceros países ya se analizó detalladamente en una sección previa (ver capítulo III sección D).

1. El arancel externo común

La existencia de un arancel externo común (AEC) implica que las importaciones de determinado producto provenientes de un país extrazona pagan los mismos derechos arancelarios al ingresar a la zona integrada en cualquier punto del territorio de los países miembros.

Una de las mayores dificultades para lograr acordar un arancel externo común radica en las asimetrías en las estructuras arancelarias preexistentes a la formación de la Unión, las que de algún modo dan cuenta de los diferentes patrones de industrialización que han caracterizado los modelos de desarrollo seguidos por los países miembros durante las últimas décadas.

Los recientes procesos de liberalización comercial unilateral en la región, caracterizados por una orientación aperturista en las relaciones con el resto del mundo, han aproximado los niveles y las estructuras tarifarias dentro de la región. En este sentido, se facilita la tarea de encontrar puntos de convergencia al acercarse los niveles promedio de protección nominal de los países. Sin embargo, aún se mantienen significativas diferencias en las estructuras de los aranceles nacionales con obvios reflejos en los niveles de protección efectiva para un gran número de productos.

Es evidente que los patrones de industrialización y de especialización productiva han sido distintos lo que se manifiesta en las diferentes estructuras de protección efectiva deseada por cada uno de los Estados Partes.

El objetivo general de política que los países han declarado que debería satisfacer el AEC es alcanzar una protección efectiva uniforme y baja. Esto enfrenta la dificultad de que se negocia sobre protección nominal, sin información sobre protección efectiva, elemento que aporta un grado de incertidumbre al resultado final en términos del objetivo mencionado.

En el TA la única referencia al AEC se encuentra en el artículo 5 (punto c)), en donde se expresa que uno de los principales instrumentos para la constitución de un Mercado Común será: “un arancel externo común, que incentive la competitividad externa de los Estados Partes”. Luego en el ACE 18 se retoma la misma redacción del TA (ver Capítulo I, artículo 1, punto c)).

En Las Leñas el tema global del AEC se encuentra en el Sub-Grupo de trabajo 10 en el numeral 1. El 28 de diciembre del año 1992 en Montevideo los Presidentes de los estados signatarios del TA declararon que: “... a partir del año 1993 deben estarán definidos niveles de AEC entre 0% y 20%. Serán permitidas alícuotas diferentes hasta un máximo de 35% para una lista reducida de productos, entendiéndose que esa alícuota deberá reducirse a un máximo del 20% en un plazo no superior a seis años a partir del 1 de enero de 1995.”

El Grupo Mercado Común no ha tomado ninguna resolución referida al AEC hasta la fecha de redacción de este trabajo. Existe un único documento de referencia que tiene el objetivo de establecer un orden para resolver el tema, identificando los problemas de más difícil resolución y encauzando el resto de puntos que pueden situarse en la línea de lo declarado por los Presidentes en diciembre pasado. La referida propuesta del sub- grupo de trabajo número 10 respecto al AEC se encuentra en el: “Informe del sub- grupo de trabajo número 10 - Coordinación de políticas macroeconómicas- al grupo ad-hoc de Viceministros de Economía”.

La instancia de establecer una reunión de vice ministros de Economía puede interpretarse como la necesidad de generar un ámbito intermedio al nivel político más alto (Consejo Mercado Común) en donde se pudiera establecer pautas más claras para resolver la imprecisión en algunos puntos determinantes de la declaración presidencial antes mencionada. Este ámbito tiene la característica de ser capaz de discutir técnicamente pero con un enfoque consustanciado con la perspectiva política de cada gobierno.

Los aspectos centrales en el breve Informe sobre el AEC pueden resumirse en tres puntos. En primer término, se orienta a la exposición sobre los criterios generales. Se distinguen dos tipos de criterios aquellos que se denominan consensuados y los que se encuentran en discusión. Los **criterios consensuados** son:

- i) no discriminación entre sectores.
- ii) el único instrumento de protección de la actividad económica regional será el AEC.
- iii) cualquier impuesto de efecto equivalente al AEC se tratará en el sub grupo 10.
- iv) se mantiene la posibilidad de emplear instrumentos para defenderse de las prácticas irregulares de comercio exterior (de acuerdo al GATT y a la armonización que se realice en el MERCOSUR).
- v) la no existencia de producción regional es condición suficiente para que el AEC se establezca en el nivel más bajo de la estructura arancelaria.
- vi) a las actividades productivas preexistentes al proceso de integración se les reconocerá un nivel de protección acorde con el diseño de la estructura arancelaria.
- vii) número reducido de alícuotas y baja dispersión.
- viii) la escala arancelaria debe utilizarse como un instrumento para lograr una mayor uniformidad de las protecciones efectivas.

Los criterios en discusión son:

- i) tratamiento arancelario general de bienes de capital y en particular de los bienes de capital con destino al sector agropecuario y a los exportadores líquidos (???)
- ii) tratamiento arancelario de productos agropecuarios y de sus insumos.
- iii) tratamiento de las excepciones.

En segundo término, en el informe se presenta un ejercicio para la elaboración del AEC. El nivel de agregación de referencia fue el capítulo del Sistema Armonizado. Se definieron dos dimensiones para la clasificación de los capítulos una de carácter objetivo de fácil medición y otra de tipo cualitativo. El criterio objetivo implicó establecer si había o no convergencia en los niveles arancelarios. Se consideró al capítulo como convergente en los casos en que los aranceles modales de los países con mayores diferencias no superaran los diez puntos. En caso contrario, el capítulo debe considerarse

considerarse divergente. La dimensión cualitativa tuvo en cuenta la predisposición de los países a un acercamiento en sus posiciones arancelarias. Si la posición era positiva se clasificó a los capítulos como armonizables. Cuando no existió la posibilidad de aproximar posiciones se definió como de difícil armonización. Por último, en aquellos casos en que el SGT N° 10 entendió no estar en condiciones de definir su armonización se consideró como conflictivo. En el cuadro 2 se resumen los resultados del ejercicio. En el Anexo documental se adjunta una copia con la información detallada a nivel de capítulo y por país.

Cuadro 4
Identificación de problemas en la construcción del AEC

	Convergentes	Divergentes	Total
Armonizables	48	37	85
Difícil armonización	2	9	11
Conflictivos	1	5	6
Total	51	51	102

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría Administrativa del GMC.

Los capítulos conflictivos son: combustibles y aceites minerales (cap. 27); productos químicos orgánicos (cap. 29); productos farmacéuticos (cap. 30); productos diversos de la industrias químicas (cap. 38); máquinas, aparatos y artefactos mecánicos (84); vehículos automotores, tractores y sus partes (87).

El SGT N° 10 en el referido informe demanda instrucciones para continuar la tarea en cada uno de los capítulos de acuerdo al nivel de armonización establecido. Señala además que también la requiere para el tratamiento de las excepciones, lo cual sin duda podría constituir un mecanismo de flexibilización que permitiría resolver algunos de los problemas.

En tercer lugar, el informe se refiere específicamente al tema de las excepciones al AEC planteando un conjunto de incertidumbres al respecto. Se plantea que en la declaración de los Presidentes no quedan claros los siguientes puntos:

- i) el nivel arancelario de los productos con excepciones ¿constituyen o no un AEC en el nivel de excepción solicitado por uno de los Estados Partes?

- ii) ¿las excepciones corresponden sólo a los niveles arancelarios superiores al 20% o también alcanzan en aquellos que se encuentran entre el 0% y el 20 %?
- iii) ¿cuáles son los mecanismos de acercamiento al AEC en las excepciones?
- iv) ¿cuáles son los criterios de selección de la lista reducida de productos en excepción?

En la última reunión del CMC en julio en Asunción no se llegó a ninguna resolución respecto al AEC ni tampoco hubo ninguna definición respecto al mismo. Sin embargo, implícitamente se realizó una validación de la forma de trabajo que adoptó la comisión de trabajo en el sub-grupo 10. Respecto a las dudas planteadas en relación al tratamiento de las excepciones, parecería primar el criterio de que las excepciones valdrían para cada país (listas nacionales) y no se establecería en este caso un AEC. Sin embargo, no está descartada la opción de que se constituya una única lista reducida de excepciones. Se ha planteado el argumento de que este tipo de medidas respecto al AEC podría tener un impacto negativo sobre el programa de liberación comercial dentro de la zona en la medida que se generaran situaciones que justificaran restricciones a la libre circulación dentro de la zona (Aragao, 1993).

En cuanto al punto relacionado con los tramos de niveles arancelarios en que serían aceptadas las excepciones, también parecería que sería únicamente para el superior al 20%. Se está en el segundo semestre del 1993 en plena dinámica de trabajo y diciembre de este año es la fecha acordada para una primera definición, al menos de un acuerdo primario.

Existen un conjunto de aspectos operativos que es necesario resolver para poder concretar la aplicación del arancel externo común. En primer término, se requiere que los países dispongan de una misma Nomenclatura de mercaderías y normas interpretativas. En el momento en que se firmó el TA Argentina y Brasil eran signatarios del Sistema Armonizado (SA) de designación y Codificación de Mercaderías pero solo Brasil había adaptado su Nomenclatura Aduanera a dicho sistema. El SA ha venido siendo incorporado por los cuatro países con distintos ritmos y constituye a la fecha la nomenclatura de referencia con la cual se vienen desarrollando las negociaciones. No obstante en el TA y en el ACE 18 la nomenclatura de referencia es la NALADI. En Las Leñas el tema se ubicó en el Sub Grupo de trabajo N° 1 Asuntos Comerciales en el punto 5 Nomenclatura Común (NALADI/SA). Hasta la fecha de redacción de este trabajo el GMC realizó una única resolución referida a la nomenclatura.

Un segundo aspecto se refiere a los Conceptos y Criterios de aplicación del valor aduanero y a las Reglas para el cálculo del impuesto de importación. Al momento de firmarse el TA Argentina y Brasil eran firmantes del Código de Valoración Aduanera del GATT, lo cual constituye un punto de referencia importante. Estos temas se ubican en Las Leñas en el Sub-grupo de Trabajo N° 2 en el punto 2 valoración aduanera.

Según Aragao (1991) todos estos aspectos operativos del establecimiento de un AEC se podrían resolver si se acordara elaborar un *Código aduanero uniforme*. Este sería un instrumento que

unificaría todos estos aspectos y permitiría resolver los diferentes problemas prácticos de la aplicación de manera integrada y simultánea.

2. Prácticas desleales de comercio: legislación común

Bajo la denominación de *prácticas desleales de comercio se agrupan las operaciones de dumping y los subsidios a las exportaciones de terceros países*. El dumping es una forma de discriminación de precios a nivel internacional. Se establecen precios de exportación por debajo de los que prevalecen en el mercado doméstico del país exportador o de origen del flujo comercial. Además, las exportaciones de terceros países pueden estar afectadas por subvenciones o subsidios que se traducen en un menor costo de producción o del transporte y en consecuencia en un menor precio de exportación. En ambos casos, se trata de prácticas que actúan contra las firmas locales mientras que pueden favorecer a los consumidores permitiendo un mayor consumo a un menor precio.

Las medidas contra las prácticas desleales de comercio se han venido aplicando, por muchos países, como un *mecanismo encubierto de protección de baja definición* (ver Bhagwati, 1990) empleado como táctica para debilitar a los rivales extranjeros y posibilitar el camino hacia mecanismos de *comercio administrado basados en la utilización de instrumentos proteccionistas de alta definición (restricciones voluntarias a las exportaciones)*. En este sentido, algunos autores han señalado la necesidad de evitar la generalización en el uso de las mismas.

En el artículo 4 del Tratado de Asunción se plantea que: "...determina que los países deben elaborar normas comunes sobre la competencia comercial". En Las Leñas el tema se ubicó en el Grupo 1 de asuntos comerciales numeral 1.

Posteriormente el CMC aprobó el "Procedimiento de quejas y consultas sobre prácticas desleales de comercio aplicables durante el período de transición" (ver decisión 03/92 del CMC). El mismo está pensado como un instrumento para orientar la resolución de los problemas que se originen dentro del MERCOSUR y remite a las legislaciones nacionales en lo que refiera a la defensa contra terceros Estados.

Los presidentes del MERCOSUR en una declaración realizada en Montevideo (28/12/92) sostuvieron que los países tendrán un régimen arancelario especial el cual será aplicable a la importación por los países del MERCOSUR de productos subsidiados por terceros países, teniendo en cuenta los resultados de la Ronda Uruguay del GATT.

Existe un Código específico del GATT, al cual los países del MERCOSUR se encuentran adheridos (o en trámite de hacerlo como es el caso de Paraguay), que reglamenta las modalidades mediante las cuales los Estados miembros pueden aplicar medidas para contrarrestar estas "prácticas desleales de comercio", cuando se constata que las mismas producen daño a las actividades productivas nacionales.

En Río de Janeiro se avanzó en la elaboración de un reglamento (Reglamento de Río) referido a esta temática. Recientemente en Asunción se 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" (ver decisión 07/93 del CMC). El Reglamento está constituido por los siguientes capítulos: 1- ámbito de aplicación; 2- dumping; 3- subsidios; 4- daño; 5- impuesto de importación adicional; 6- consultas; 7- proceso; 8- del término de los procedimientos sin aplicación de medidas; 9- de la suspensión de las investigaciones; 10- de la decisión final; 11- retroactividad; 12- de la revisión; 13- de la restitución; 14- de las disposiciones generales.

El reglamento tiene como normativa básica de referencia a las reglas acordadas en el GATT (Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio y al Código de Subsidios y Derechos Compensatorios que reglamenta la implementación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del referido acuerdo). El mismo constituye un primer esqueleto básico de acuerdo entre los países pero restan definir un conjunto importante de puntos para hacer del mismo un reglamento aplicable y operativo.

B. La dimensión sectorial de la integración

La experiencia histórica indica que los procesos de integración suelen tener sectores de actividad económica que lideran el proceso. Liderazgo que se expresa en la intensidad de los cambios que se producen en los mismos y de los niveles de profundización en la integración desde la perspectiva sectorial. Dando cuenta de esta dinámica la etapa de primeros acuerdos entre Argentina y Brasil, tubo un componente sectorial muy nítido. Esta orientación sufrió un giro importante en el Tratado para la construcción de un Mercado Común entre Argentina- Brasil que luego heredó el MERCOSUR, dando lugar a una perspectiva más globalizadora de la integración (ver capítulo II de este trabajo).

Vinculado con los temas sectoriales se encuentran diversos aspectos de la integración física en la región. Estos temas se encuentran mayormente representados en proyectos de grandes obras de infraestructura que mejorarán las comunicaciones dentro del contexto ampliado de la Cuenca del Plata. Varios de estos proyectos (Hidrovia, Puente Buenos Aires- Colonia, Proyectos Energéticos, etc) tienen su historia propia y además involucran un conjunto de países no necesariamente coincidentes con el conjunto MERCOSUR. Sin duda que el ritmo de avance de estos proyectos se aceleró, debido al MERCOSUR. También debe destacarse que estos temas tienen un grado de determinación muy alto en posibilitar una mayor profundización de la integración regional. No obstante los mismos no están necesariamente incorporados a la dinámica de la negociación MERCOSUR y registran un grado de independencia relativa mayor.

El tratamiento en el sector servicios ha tenido un retraso relativo importante, más aún considerando que el mismo es uno de los nuevos temas en donde en el GATT, como en algunos procesos de integración regional (TLC en Norteamérica), se le otorga una prioridad de primer orden.

Cuadro 5
Acuerdos sectoriales

a) Acuerdos firmados

ACUERDO RELATIVO A:	SIGNATARIO	FIRMADO POR PRIVADOS:	RECOMENDACION DEL SGT:	RESOLUCION DEL GMC	REGISTRO EN ALADI
Siderúrgico	Argentina Brasil Paraguay Uruguay	Río de Janeiro 12.03.92	SGT No. 7 elevó al GMC. Reunión 12.03.92	V Reunión en Buenos Aires 30.03 - 01.04.92 Res. No. 13.92	Registro por Argentina Brasil Paraguay
Arroz	Argentina Brasil Paraguay Uruguay	Asunción 12.05.92	SGT No. 8 Montevideo 7-11.08.92 Rec. No. 12.92	IX Reunión Montevideo 14-16.12.92 Res. No. 47.92	
Petroquímica, Química y sus derivados	Argentina Brasil	San Pablo 09.09.92			
Textiles	Argentina Brasil Paraguay	San Pablo Agosto 1992			
Fibras Químicas y Vestimenta	Argentina Brasil	San Pablo Agosto 1992			
Plásticos	Argentina Brasil Paraguay Uruguay	Montevideo 06.10.92			
Lácteos	Argentina Brasil Paraguay Uruguay	Asunción Junio 1993			

b) Acuerdos en negociación

Las negociaciones privadas de Acuerdos Sectoriales de acuerdo a información primaria recogida por esta Secretaría comprenden los siguientes sectores:

- fonográfico
- forjados
- software y servicios de informática
- materiales fotosensibles
- veterinarios
- caucho
- muebles y madera industrializada
- automotriz y tractores
- autopartes
- vidrios
- consultorías

Fuente: Secretaría Administrativa del Grupo Mercado Común

Salvo en el sector turismo en donde el dinamismo, al menos al nivel de las reuniones oficiales, es notorio, en toda la amplia temática que involucra a este sector se avanzó muy poco.

Por estos motivos, en materia sectorial lo que se analiza en esta sección se refiere a lo que se ha venido acordando y la orientación general de la negociación en la industria y en la agricultura.

1. Las políticas Industriales

El tratamiento del tema de las políticas industriales se corresponde con el objetivo general del emprendimiento integracionista. Este, en definitiva, consiste en la construcción de un espacio económico-social integrado en el que sea posible la concreción de una asignación más eficiente de recursos, en vista también al mejoramiento de la posición competitiva de los países socios en relación a la economía mundial. Así, la reconversión industrial se transforma en la tarea central. Tanto la apertura de los mercados nacionales a los socios, como la adecuación del aparato productivo a los requerimientos de competitividad global, crea nuevas necesidades de adaptación que deben ser administradas. Al mismo tiempo pone en evidencias viejos problemas de viabilidad de empresas, que requieren la corrección de ineficiencias en plazos perentorios.

La estrategia general de abordaje de esta temática fue objeto de definición en la reunión de GMC de junio de 1991, y la metodología de aproximación sectorial para la armonización de las políticas industriales fue la que se adoptó. Consecuentemente, la estructuración del cronograma de trabajo del SGT No.7 (Dec.01/92) sigue esta directiva.

Los trabajos están en la etapa de intercambio de informaciones, y definición de metodologías, Los mismos han dado como resultado dos documentos que han sido sometidos a la consideración del GMC que atienden a temas que son relevantes: la definición de una propuesta de Programa de Cooperación en Calidad y Productividad, y una propuesta de Políticas de Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas del MERCOSUR.

a. El Programa de Cooperación en Calidad y Productividad

El programa está dirigido a organizar y sistematizar la cooperación entre los países socios, a partir de las estrategias o programas existentes en cada país, tratando de identificar acciones conjuntas y promover el mayor conocimiento mutuo.

El esquema institucional adoptado es el de definir "antenas nacionales" que se integrarán en calidad de coordinadoras de la Sección Nacional respectiva, a la Comisión de Calidad y Productividad del SGT No.7, y que tendrán la función de ejecución de los programas en el ámbito nacional. Las líneas básicas propuestas por el Programa son:

- intercambio de informaciones;
- participación activa de empresarios y técnicos en seminarios relativos al tema;
- promoción de proyectos conjuntos;
- apoyo institucional para la efectivización de trabajos a nivel de los SGT, especialmente en lo que atañe a la armonización de reglamentos técnicos, elaboración de normas técnicas MERCOSUR, etc.

El diseño de estrategias nacionales tendientes a concretar las actividades que se deducen de los objetivos planteados, deben ser definidas por cada país y propuestas al SGT No.7 hacia el tercer trimestre de 1993.

b. La Propuesta de Políticas de Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

Se reconoce la importancia que les cabe, no sólo desde el punto de vista del "... desarrollo económico, sino también para la consolidación y el desarrollo social de la región..." contribuyendo "...(a) la creación de un vasto contingente de empleos, y a una mejor distribución de la renta regional de los países".

El programa opta por la modalidad de acción que supone que cada país debe procurar desarrollar sus propias políticas de apoyo empresarial, con vistas a mejorar la capacidad competitiva de sus pequeñas empresas, proponiendo realizar en el marco del MERCOSUR, un esfuerzo "en el sentido de dar coherencia, integrar y expandir las diversas políticas nacionales del área, ampliar las bases de información y conciencia sobre la problemática del segmento, estimular y garantizar el intercambio regional y de cooperación empresarial."

Los mecanismos e instrumentos de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas incluyen acciones para el desarrollo de la capacidad gerencial y tecnológica, para la superación de las restricciones y las limitaciones vinculadas a la estructura del mercado, facilitamiento del tratamiento tributario y para resolver o atenuar los problemas de crédito, financiamiento y capitalización del sector.

c. Los acuerdos Sectoriales

Un aspecto que está directamente vinculado al progreso de la armonización de las políticas industriales lo constituyen los Acuerdos Sectoriales.

El Tratado de Asunción, en su Art. 5 parte d), define los acuerdos sectoriales como uno de los instrumentos para "...optimizar la utilización y movilización de los factores de producción y alcanzar escalas operativas eficientes". La resolución No. 03/91 establece el marco normativo para estos

acuerdos, agregando elementos a la definición de los objetivos de los mismos, el sentido de establecer como objetivo principal el de “acelerar la integración y favorecer la racionalidad en la especialización intra-sectorial, basada en las respectivas ventajas comparativas, en la complementación intra-mercados y en la asociación para competir eficazmente en terceros mercados, facilitando la optimización en el uso de los factores de producción y posibilitando mejores condiciones en términos de economías de escala.” (punto 9 de los considerandos).

En la parte h) del Art. 1, se establece que los acuerdos sectoriales “deben orientarse a:... sugerir criterios específicos de origen que tengan en cuenta las particularidades de cada sector, considerando factores de naturaleza económica y tecnológica;”

Se establece además en el Art.4 de la misma resolución que ...”los acuerdos sectoriales no deberán ser concebidos de manera que no constituyan entorpecimiento al libre comercio de bienes y servicios entre los países de MERCOSUR y que no favorezcan prácticas desleales de comercio tales como la formación de carteles, trust u otros, y no deberán incluir limitaciones cuantitativas (cuotas) u otras barreras no arancelarias”.

Las particularidades de las negociaciones concretadas por los agentes privados de los países socios, pusieron de manifiesto algunos elementos relevantes que son necesarios tener en cuenta a la hora de evaluar la evolución de los acuerdos y las características de los documentos que han llegado a ser firmados por las partes y homologados por el GMC.

En primer lugar la situación actual según último relevamiento efectuado por la SA se presenta en el cuadro 5.

El análisis de las particularidades de los acuerdos y disensos que se han ido produciendo a propósito de algunos AS, es ilustrativo de la relevancia de estos instrumentos y, más particularmente, de algunos aspectos cruciales que las mismas instancias de negociación han dejado en claro.

El *Acuerdo Sectorial Siderúrgico* fue firmado inicialmente por las entidades privadas de los cuatro países socios pero al ser protocolizado en ALADI como anexo del ACE No.18 sólo fue refrendado por Argentina, Brasil y Paraguay. El sector privado uruguayo entendió que el acuerdo surgido en la reunión de Río de Janeiro del 12 de marzo de 1992, no sería aceptado por la Cámara Metalúrgica por razones de forma y de contenido. En cuanto a la forma, la Cámara no había designado representantes oficiales a dicha reunión y por lo que lo actuado no contemplaba oficialmente los intereses del sector. Desde el punto de vista del contenido, las discrepancias fundamentales, están centradas en tres aspectos fundamentales:

- los criterios utilizados para la definición del universo de productos que estaría afectado por una aceleración del programa de desgravación arancelaria, y en particular la inclusión de bienes que la Cámara considera bienes metalúrgicos;
- los términos de referencia para el establecimiento de políticas nacionales dirigidas a fomentar el desarrollo del sector contenidas en el Capítulo V del Acuerdo Sectorial (Marco Regulatorio de la

Integración Sectorial), principalmente en lo referido a la no instauración ni reinstalación de subsidios a la inversión en instalaciones, a la producción y comercio de productos siderúrgicos, sin mención al estudio de los subsidios directos e indirectos ya instalados;

- el establecimiento de exigencias de origen que precedentemente no regían para muchos de los productos incluidos en el acuerdo.

En lo que se refiere al *Acuerdo Sectorial Químico y Petroquímico*, el *Textil* y el de *Fibras Químicas y Vestimentas*, tampoco han logrado el acuerdo de los cuatro sectores de los países socios, debido fundamentalmente a discrepancias en lo que se refiere a las cláusulas de origen. En algunos casos, éstas son más exigentes que las vigentes en los acuerdos comerciales preexistentes. El tratamiento que se da en estos cuatro acuerdos sectoriales, a los regímenes especiales de comercio, por ejemplo la prohibición de recurrir al régimen de draw-back para las exportaciones a la región, ha sido otro de los elementos que han imposibilitado la adhesión de las entidades privadas de los cuatro países.

Del estudio de los textos disponibles, surge como constatación principal que en el diseño de las Acuerdos Sectoriales existen algunos aspectos que caracterizan el conjunto de la negociación sectorial.

En *primer lugar*, las características propias de la vigencia de estos acuerdos, acotada en el propio TA al período de transición que culminará el 31 de diciembre de 1994, limita su poder para instrumentar políticas industriales de largo alcance, con el objetivo de : "...optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y alcanzar escalas operativas más eficientes". En general, los AS se limitan a recomendar acciones sectoriales, en el ámbito nacional de los Estados Partes, tendientes a promover acuerdos de complementación industrial y subsectoriales.

En *segundo lugar*, el aspecto predominante es el que se refiere a la aceleración del ritmo de desgravación arancelaria a partir del acuerdo entre las partes, afectando parcialmente el cronograma previsto en el Anexo I del TA, estableciendo mayor velocidad en la desgravación y/o en la reducción de las listas de excepciones.

En *tercer lugar*, las discrepancias surgidas en el proceso de negociación ponen en evidencia un tema de fundamental importancia: también en el diseño de los AS está planteada la cuestión del grado de apertura de la zona integrada con respecto al resto del mundo. Las partes intervinientes han buscado dar una respuesta a esta problemática definiendo, en función de sus intereses respectivos, reglas de origen particulares aplicables al sector a los efectos de establecer un grado de protección sectorial especial según el caso, atentas a lo expresado en la parte h del Art. 1 de la resolución 03/91 a la que ya se hizo referencia. Las reglas de origen son relevantes, no sólo porque existe una gran incertidumbre en lo que respecta al establecimiento del arancel externo común en cuanto a su nivel, las excepciones, y el momento de su entrada en vigencia, sino porque, más allá de la definición de un arancel externo común, estas reglas pueden convertirse en una limitación de las opciones disponibles por los exportadores, para el abastecimiento de materias primas e insumos industriales en general a precios internacionales, condicionando de esta manera la posición competitiva sectorial a nivel regional. Puede

deducirse de esta afirmación el impacto que la consolidación de un determinado nivel de apertura es capaz de llegar a tener en el terreno de la estructura de la competencia al interior del área integrada.

Esta controversia ha merecido la atención de la IV Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales (Brasilia, 06/11/1992), que manifestaron al respecto: "Con relación a los acuerdos sectoriales, las cuatro delegaciones reafirman el principio de que tales acuerdos sólo pueden ser homologados si estuviesen destinados a facilitar la complementación industrial y a incrementar la competitividad en terceros mercados; nunca en perjuicio de la competencia, no para aumentar los precios en el MERCOSUR. En especial, sólo podrán incluirse cláusulas de origen si las mismas estuviesen en conformidad con los regímenes vigentes para el MERCOSUR o con los acuerdos vigentes en el marco del Tratado de Montevideo de 1980."

En *cuarto lugar*, ha existido en el proceso de negociación de los primeros Acuerdos Sectoriales otras discrepancias en torno al ámbito de aplicación. En efecto, en concordancia con lo expresado anteriormente, las partes negociadoras del sector privado tendieron a incluir en los acuerdos, temas referidos a las cláusulas de salvaguardias, el arancel externo común, normas técnicas, etc.. Esto ha sido interpretado posteriormente como una extrapolación improcedente, en el entendido de que estos temas son de resorte exclusivo de las instancias oficiales.

En *quinto lugar*, coherentemente con el planteamiento global del esquema de concreción de los acuerdos regionales, que han combinado instancias cuatripartitas con posibilidades de acuerdos entre subconjuntos de los Estados Partes, los Acuerdos Sectoriales firmados reflejan esa realidad caracterizada por ritmos de integración "ex-ante" diferentes, según el sector de actividad de que se trate. Este aspecto ha introducido un elemento de flexibilidad, que a riesgo de introducir un cierto desorden desde el punto de la homogeneidad de proceso global, reconoce la diversidad, con un cierto grado de irreductibilidad, de asimetrías preexistentes y que deben ser tenidas en cuenta.

Queda además como resultado, la creación de ámbitos de contacto sectoriales, que son fuentes competentes de sugerencias en materia de políticas industriales. Por otra parte, la expresión de los intereses sectoriales en forma elaborada y precedidas de intentos de concertación, representan un insumo relevante para encarar el esfuerzo de definición de políticas industriales comunitarias. El resultado final sin embargo, estará condicionado por la evolución que el tratamiento de estas políticas tenga a nivel de los gobiernos de los Estados Partes, al frente de los cuales se han sucedido históricamente equipos que se han guiado por diferentes aproximaciones al tema. A esta dificultad debe agregarse la complejidad del establecimiento de objetivos de desarrollo comunes, que sirvan como sustento a políticas de alcance comunitario.

2. Política agrícola

Las experiencias de integración económica desarrolladas en otras áreas del mundo muestran que el sector agropecuario ha sido el que más obstáculos ha tenido para sumarse al proceso, en particular

porque las regulaciones para el comercio han debido mantenerse e inclusive incrementarse (caso de los europeos y la Política Agrícola Común). La integración en esta visión es un problema de la industria.

En el caso de los países del Cono Sur la alta complementariedad que revisten las economías en el sector, permite pensar que el proceso de integración podría implicar, una mayor especialización productiva de los países con recursos naturales aptos y abundantes (relativamente en relación a otros factores productivos). Ello derivaría en una mayor producción que permitiría abastecer la demanda de alimentos y materias primas agropecuarias del país más grande de la región. Tanto Argentina como Uruguay pueden ser quienes revistan una especialización en la dirección indicada, lo cual no implica que la integración se agote en este proceso sino que una dimensión de la misma será de este tipo.

En esta perspectiva podría abrirse un horizonte de expansión para el sector agropecuario. Sin embargo, este proceso de crecimiento no está necesariamente libre de problemas y conflictos. Hay varias preguntas para formularse en esa dirección como las siguientes: ¿La estructura de la oferta agropecuaria de exportación de los países agrícolas está adaptada a la demanda de Brasil en productos agropecuarios? ; ¿de qué magnitud son los cambios de política en esta canasta de rubros, en relación a los acuerdos ya existentes?; ¿qué efectos sectoriales tendrán?; ¿qué es lo que va ocurrir con las otras políticas internas que influyen a nivel sectorial, como las políticas de subsidios, de crédito, tecnológicas, etc? . ¿Cuál es el ambiente macroeconómico necesario par que el proceso sea viable? Al desarrollar algunas de las preguntas básicas que es necesario responder resulta evidente que la magnitud de la ignorancia actual respecto a un conjunto de temas no está de acuerdo con la premura de los plazos.

El enfrentar un problema de tal complejidad, en el cual existen un conjunto de aspectos que aún no se conocen y que por lo tanto no se pueden analizar, puede ejercer una especie de parálisis en la acción cuando lo que se requiere es una mayor dinámica en las decisiones que respondan adecuadamente a los cambios en proceso. Una forma de salir de esta situación es fraccionar el gran problema en un conjunto de pequeños puntos los cuales sean más abarcables y permiten comenzar a responder algunas de las preguntas que se formulaban con anterioridad. En este sentido, parecería que tener un conocimiento detallado de la demanda de Brasil de productos agropecuarios es una información de partida necesaria que puede orientar en una segunda instancia un análisis más detallado en otra dirección (por ejemplo investigación sobre el marco general de políticas que afecta a los sectores que potencialmente podrían ser favorecidos tanto las negociadas como las que no se negocian).

El tipo de especialización que se afirma podría ocurrir en el caso del sector agropecuario, no constituye un proceso nuevo sino que el mismo se viene insinuando fuertemente incluso antes de que el proceso del MERCOSUR se hubiera iniciado. En este sentido, la historia reciente de las relaciones comerciales con el Brasil en estos rubros es una información adecuada para aproximarse a realizar una caracterización de la modalidad de especialización en proceso. En términos generales, podría afirmarse que la integración económica que favorezca una mayor especialización de algunos países como proveedores de alimentos y materias primas agropecuarias no estaría caracterizada por grandes saltos sino por la profundización de procesos ya existentes.

Un aspecto importante a analizar es el marco de políticas agropecuarias específicas en el caso de Brasil. Tanto las comerciales que están en proceso de negociación, como el conjunto de políticas internas (crédito, subsidio a la producción, tecnológicas), que no se encuentran en la mesa de discusión del MERCOSUR, pueden sin embargo, tener un efecto determinante a la hora de establecer la competitividad de ciertas actividades económicas.

VI. CONCLUSIONES

Después de esta larga, y por momentos árida, recorrida por lo que ha resultado en definitiva la construcción del MERCOSUR en casi la mitad del tiempo estipulado como de transición por el Tratado de Asunción parece oportuno hacer las siguientes puntualizaciones.

1) En la trayectoria seguida en la construcción del MERCOSUR, determinada por el conjunto de acuerdos concretados hasta el presente, *los componentes que corresponden a la constitución de una zona de libre comercio, son los que registran un mayor nivel de concreción.* Lo referente al logro de una política comercial común (arancel externo común, políticas de defensa contra prácticas desleales de comercio y negociación con terceros países), en aras de instrumentar una Unión Aduanera, encuentran dificultades sobre todo por el lado del establecimiento de una similar estructura y nivel tarifario con respecto al resto del mundo. La conclusión de que la meta de alcanzar un Mercado Común a a partir del 1 de enero de 1995 no parece verosímil, puede resultar en la insistencia sobre un lugar común. Está claro que de acuerdo con las fechas previstas para la negociación, el conjunto de las decisiones importantes para la creación del Mercado Común, deberían comenzar a tomarse a partir del último trimestre de 1993. Hasta el presente, no existen prácticamente ninguna decisión o resolución referida a los aspectos centrales inherentes al pasaje de una Zona de libre Comercio hacia de un Mercado Común. Sin embargo, la conclusión relevante a extraer del análisis del proceso de construcción del MERCOSUR, va más allá de verificar plazos y metas. Se trata de determinar, a partir de las características del propio proceso y del camino adoptado, cuál es la posibilidad de avanzar en el proceso de integración a nivel de la región. En esta perspectiva, el diagnóstico a propósito de lo que es actualmente el núcleo duro formado a lo largo del proceso de generación de acuerdos en el MERCOSUR, tanto desde el punto de vista jurídico-institucional, como en lo que se refiere a lo económico-comercial, tiene significación puesto que es la base a partir de la cual se intentará lanzar los pasos siguientes de profundización de la iniciativa integracionista.

2) *El pilar fundamental en la construcción del MERCOSUR es el Programa de Liberalización Comercial, es por lo tanto, importante analizar los determinantes de su credibilidad.* Una vez pactado, el Programa no ha sido objeto de renegociación. El Cronograma de las Leñas no ha previsto instancias que se ocupen del tema específicamente, ni en su primera versión ni en las modificaciones que se le han aportado en la reunión de Asunción del Grupo Mercado Común, el pasado mes de julio. La voluntad política de los Gobiernos de los Estados Partes se refuerza al tener que atenerse a un calendario de desmantelamiento arancelario intra-subregional prefijado. **La buena marcha del Programa impone una mayor dinámica al resto de la agenda integracionista.** Podría asegurarse que es el marco de liberalización comercial intra-regional lo que transforma al cronograma de negociaciones en un programa de integración sustantivo, diferenciándolo de una mera retórica regionalista.

En este sentido, la preservación de la credibilidad del proceso debe ser una preocupación de importancia mayor. Conviene por tanto, mencionar algunas sombras que aparecen en el horizonte.

Tal como se ha visto, la modalidad adoptada para alcanzar la desgravación arancelaria al interior de la zona está basada en el principio de reciprocidad en los márgenes de preferencia que se otorgan a lo largo de la trayectoria de desgravación. Este procedimiento no asegura el acceso a los mercados en forma similar debido a: las asimetrías arancelarias al comienzo del proceso de desgravación. La aplicación del criterio de reciprocidad en materia de rebajas arancelarias no elimina, y en algunos casos puede profundizar, las situaciones de asimetría de los flujos comerciales al interior de la zona, a lo largo de la liberalización. Si, en caso de la región, se agregan las disparidades en materia de política económica doméstica, los desequilibrios comerciales entre los socios aparecen como un elemento que propicia el surgimiento de presiones internas en el sentido de adoptar medidas, que aunque estén previstas y sean de carácter transitorio, van en el sentido contrario de la aplicación del Programa de Liberalización Comercial. Lo acontecido con las medidas tomadas sobre todo por Argentina frente a las consecuencias del deterioro de las relaciones de competitividad básicamente con respecto a Brasil, es un buen ejemplo.

De la misma manera que aparecen inconvenientes para la aplicación del Programa de Liberalización Comercial, debe prestarse atención al logro de *avances significativos en materia de facilitamiento del comercio*. Este aspecto, generalmente poco tenido en cuenta en las estrategias de liberalización comercial, es sin embargo un coadyuvante sustancial, al eliminar costos de acceso a los mercados, contribuyendo así al desarrollo de relaciones de competitividad basadas en elementos genuinos de eficiencia económica.

3) El Programa de Liberalización Comercial incluye además el objetivo de la eliminación de las restricciones no arancelarias o medidas de efecto equivalente. El logro de la eliminación de este tipo de medidas requiere la puesta en marcha de un proceso de negociación y ajuste permanente, no agotándose en una etapa de transición como podría ser el caso de la negociación arancelaria. *La identificación de estas barreras no arancelarias se viene efectivizando, pero los avances en la eliminación son aún tímidos*. En la última reunión del Grupo Mercado Común, se llegó a un acuerdo referido a los controles sanitarios y fito-sanitarios, que en más de una oportunidad se convierten en barreras no-arancelarias, lo que debe contabilizarse como un avance en la consecución de este objetivo.

4) En lo que se refiere a la puesta en práctica de una Unión Aduanera, el tema contiene dos puntos relevantes: el establecimiento del arancel externo común y la puesta en funcionamiento de políticas de defensa contra prácticas desleales de comercio.

Una de las mayores dificultades para acordar un arancel externo común radica en las asimetrías en las estructuras arancelarias preexistentes a la formación de la Unión, las que de algún modo dan cuenta de los diferentes patrones de industrialización que han caracterizado los modelos de desarrollo seguidos por los países miembros durante las últimas décadas.

Los recientes procesos de liberalización comercial unilateral en la región, caracterizados por una orientación aperturista en las relaciones con el resto del mundo, han aproximado los niveles y las estructuras tarifarias dentro de la región. En este sentido, se facilita la tarea de encontrar puntos de

convergencia al acercarse los niveles promedio de protección nominal de los países. Sin embargo, aún se mantienen significativas diferencias en la estructura de los aranceles nacionales con obvios reflejos en los niveles de protección efectiva para un gran número de productos.

Es evidente que los patrones de industrialización y de especialización productiva han sido distintos lo que se manifiesta en las diferentes estructuras de protección efectiva deseada por cada uno de los Estados Partes. Lo que se reflejará necesariamente en la estructura arancelaria que seguramente resultará de las negociaciones en curso.

Las dificultades surgidas en las negociaciones en torno al arancel externo común, han estado probablemente en la génesis de la iniciativa de reabrir la negociación sobre las reglas de origen inicialmente pactadas en el momento de la firma del Tratado de Asunción. Este es un aspecto crucial en el momento de definir el grado de apertura del MERCOSUR con respecto a resto del mundo, como ha quedado en evidencia a partir de las diferencias de apreciación surgidas entre los Estados Partes a propósito del tratamiento de este problema a la hora de negociar varios de los acuerdos sectoriales que aún no han sido homologados por el Consejo del Mercado Común.

En lo que se refiere a las *políticas contra las prácticas desleales de comercio*, en el MERCOSUR se ha venido avanzando en estos temas en función de la motivación central de la región al respecto. *Dado la importante participación relativa del MERCOSUR en flujos comerciales agrícolas afectados por fenómenos de subsidios y dumping, tanto como ofertante como demandante, resulta prioritario establecer reglas claras para todos los miembros en esta materia.*

5) Las dificultades surgidas en los distintos ámbitos de aplicación de los acuerdos y del logro de los mismos en terrenos tales como el arancel externo común, etc., dejan en evidencia el surgimiento de una demanda por coordinación de políticas macroeconómicas. *A pesar de que el objetivo de la coordinación de políticas está expresamente incluido en el Tratado de Asunción, los avances en la materia no son significativos, y las divergencias de puntos de vista de los distintos equipos responsables de las políticas económicas en los Estados Partes, hacen prever que se está muy lejos de concretar pasos firmes en este sentido.* La aparición de elementos expúreos que afecten las relaciones de competitividad entre los países del MERCOSUR, será en el futuro inmediato una amenaza para el avance del proceso puesto que atenta contra una de las fuentes de credibilidad de la iniciativa: el Programa de Liberalización Comercial y el reforzamiento de la interdependencia entre los países socios que de su concreción se derivan.

6) *En lo que se refiere al plano institucional, hasta el momento se ha optado por un funcionamiento inter-gubernamental similar al de otros acuerdos cuyo objetivo era crear una zona de libre comercio (ej. del BENELUX). Sin embargo, aparecen límites claros en esta estrategia ya sea desde el punto de vista de satisfacer las necesidades en materia de coordinación de políticas macroeconómicas, de la gestión del desmantelamiento de las barreras no-arancelarias, de la puesta en práctica de políticas de reconversión industrial que fomenten la complementariedad económica, así como de la regulación de la competencia al interior del espacio integrado (entre otros).* La implementación de medidas que, junto con la apertura comercial, conduzcan a la creación del ambiente de competencia

que posibilite el logro de una mayor eficiencia económica y que aseguren un acceso equilibrado a los beneficios que de ello se desprenden, determinan una necesidad de creación institucional supranacional. Si bien para el futuro está planteado, en algunos documentos, la posibilidad de pasar a una instancia supranacional, ello no está aún garantizado, ya que se insiste en salvaguardar el poder de las instancias nacionales y se pospone la decisión de dar pasos adelante en materia institucional, que pudieran evaluarse como atentatorios de la soberanía específica de cada Estado Parte. El escollo real aparece ligado a las opciones nacionales, tanto en materia de políticas comerciales, como de políticas públicas en general. Las opciones tienen conexiones naturales con los grupos económicos y sus posibilidades de generar situaciones de ventaja competitiva no sustentadas en la eficiencia económica.

Este problema también va a comenzar a definirse a partir de setiembre y para ello resultarán decisivas las posiciones de Argentina y Brasil, que hacen el "juego central" en el proceso de negociación.

7) Existe otro punto de tensión entre las estrategias de negociación inter-estados y los mecanismos de supranacionalidad. Por un lado, se insiste en el peligro de la *hipertrofia institucional* y el temor de que se burocratice el proceso, sin contenidos adecuados. La creación institucional vacía, forma parte de una de las experiencias negativas de los viejos regionalismos, sobre todo en América Latina. Por el otro, las *dudas en relación con la continuidad del proceso, sin instancia supranacional*, que trae el peligro de otro fracaso, o postergación de los avances integracionistas, como también ha sucedido en América Latina en otras oportunidades. El resultado de esta tensión es la cautela en cuanto al pasaje a una instancia supranacional, que se refuerza con la idea de que el proceso en su estado actual no se ha agotado. En otros términos, la instancia de negociación inter-gubernamental ha resultado eficaz y seguramente debe todavía operativizar determinadas etapas como la del Programa de Liberación Comercial en su acepción más amplia, la definición de acuerdos sectoriales que permitan pasar a una instancia de formulación de políticas regionales, etc.

8) Aún sin entrar a considerar el futuro en materia institucional, *lo que importa en el funcionamiento actual, es que hay una superposición inter-institucional Consejo-Grupo por una parte y un sobredimensionamiento del Grupo por otra*. En relación a esta segunda idea, el Grupo actúa como canal de entrada de insumos varios para la toma de decisiones (recomendaciones de subgrupos, etc). Sin embargo, el conjunto de insumos ingresados provoca una saturación, lo que lleva a resoluciones formales, sin mayor perspectiva de sus resultados. En cuanto a la sobreposición inter-institucional, lo que se verifica es una repetición de actores en ambos órganos (Ministerios de Economía y Relaciones Exteriores). Esta situación podrá acarrear una situación crítica a corto plazo. En otros términos, para el futuro, se de o no una instancia supranacional, el funcionamiento como tal deberá modificarse.

9) En lo referido al Cronograma de Las Leñas, se constituye en un instrumento de construcción del MERCOSUR que cobra toda su significación en relación a la provisoriedad del Tratado (ver las decisiones 1/92 y 1/93). Lo trascendente en el desarrollo del mismo no surge de un análisis formal referido a la posibilidad de cumplimiento de los plazos. En tanto que esquema general de organización de las negociaciones, lo fundamental es el contenido de los acuerdos que se concreten. Con respecto a lo ya logrado, es decir a lo que constituye el acervo del MERCOSUR, ha sido el centro del análisis

al que se ha procedido. La pregunta que queda abierta para un futuro inmediato es si se podrán instrumentar medidas que aseguren la buena marcha del Programa de Liberalización Comercial, manteniendo el alto grado de credibilidad que ha tenido hasta el momento, a los efectos de que sea posible encarar razonablemente la consecución de los otros objetivos expresados en el Tratado de Asunción, más allá de los plazos fijados.

10) Las modificaciones del Cronograma responden a necesidades que han ido surgiendo en el transcurso de las negociaciones. El análisis de los cambios en cuanto a plazos, apertura temática, inclusión de nuevos items, señala que los Sub-Grupos de Trabajo número 1 (asuntos comerciales), 2 (asuntos aduaneros), 3 (normas técnicas), y 7 (propiedad industrial y tecnológica), son los más afectados. Lo más significativo es la apertura de una instancia de negociación (o renegociación) de las reglas de origen inicialmente pactadas en el Tratado de Asunción. Esto parece presagiar la aparición de dificultades serias en materia de establecimiento del arancel externo común y por lo tanto en cuanto al grado de apertura del MERCOSUR con respecto al resto del mundo. De todas formas, lo sustancial para completar la liberalización de la circulación de bienes y servicios, y para establecer las condiciones para la libre circulación de los factores de producción debe dirimirse próximamente.

De lo expresado hasta aquí surge que, el mantenimiento de las condiciones de aplicabilidad el Programa Liberalización Comercial debería estar en el centro de las preocupaciones de los equipos negociadores. Esto significa, privilegiar el fortalecimiento de la interdependencia entre los países socios, previniendo el surgimiento de desequilibrios que propicien el desarrollo de conductas que se opongan al desmatelamiento de barreras que dificultan los intercambios comerciales al interior del MERCOSUR. Algunos de los requerimientos más importantes en este sentido han sido subrayados. Esperar que libre circulación de factores de producción quede consagrada al 1 de enero de 1995, significaría forzar el curso de los acontecimientos, vista el estado de avance de la construcción del MERCOSUR, impidiendo tal vez concentrar esfuerzos en consolidar lo que es medular en la etapa actual.

VII. NOTAS

1. Ver El-Agraa, A. M.; 1989.
2. Ver Aragao (1991).
3. Existe otro problema vinculado con la vigencia efectiva de lo dispuesto en el conjunto de disposiciones legales en cuestión. En este punto, la falta de información hace imposible efectuar una comprobación general y exhaustiva de la implementación de las decisiones y resoluciones. En efecto, esta implementación cae bajo la órbita de los gobiernos de los Estados Partes, que no necesariamente comunican a los organismos del MERCOSUR las medidas adoptadas. La decisión 08/93 tiende a solucionar esta carencia, encargando a la Secretaría Administrativa de hacer, de ahora en más, una evaluación trimestral de la entrada en vigor y de la aplicación de resoluciones y decisiones. Por esta razón, este problema queda, necesariamente fuera de los alcances de este estudio.
4. El Tratado de Asunción fue firmado por los representantes nacionales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 26 de marzo de 1991, entrando en vigencia el 29 de noviembre de 1991. Con posterioridad, el 6 de diciembre de 1991 los representantes de los cuatro países, presentaron en la ALADI un Acuerdo de Complementación Económica, que se completó el 21 de enero de 1992, cuando los cuatro Gobiernos pudieron incorporar al Protocolo del Acuerdo las listas de excepciones ajustadas al 31 de diciembre de 1991 y las notas complementarias donde incluyeron la nómina de restricciones arancelarias.
5. La vigencia del orden jurídico subregional es corroborada por el propio Tratado de Asunción en forma general, cuando señala en su artículo 19 que tendrá duración indefinida. La duración indefinida del Tratado también surge a *contrario sensu* de las decisiones que fijan expresamente su vigencia transitoria. En este rubro se encuentran entre otras la Decisión 03/92 del Consejo referida al Procedimiento de Quejas y Consultas sobre Prácticas Desleales de Comercio, la Decisión 04/92 referida a la aceptación de los Estados Partes de los valores y tolerancias de los contenidos de los productos industriales premedidos hasta tanto el proceso de armonización no esté vigente, etc... Si realizamos la interpretación del artículo 19 con el carácter provisorio que le asignan los arts. 16 y 18 a la estructura institucional, y las referencias explícitas a la vigencia transitoria relacionada con un período, que señalan algunos actos de los órganos, se confirma la voluntad de los signatarios del Tratado, en el sentido de firmar un Tratado marco para la consecución del objetivo del Mercado Común, restringiendo la estructura institucional y la adecuación de algunos instrumentos al establecimiento del Mercado Común, que se ubica en la fecha del 31 de diciembre de 1994. Esta interpretación relacionada con la caracterización del Tratado de Asunción y sus efectos vinculantes frente a los Estados Partes permite sugerir algunas conclusiones: los objetivos así como los instrumentos fijados en el Tratado de Asunción tienen duración indefinida, pero son los Estados Partes los que deberán definir los aspectos institucionales antes del 31 de diciembre de 1994 y diseñar los mecanismos de funcionamiento y toma de decisión futuros, vinculados con la característica contractual del proceso.

6. Ver Abreu, S. (1991).
7. El Anexo le otorga un plazo de 120 días para la elaboración de la propuesta de Sistema de Solución de Controversias que debe hacer el Grupo Mercado Común, y que regirá durante el período de transición (art. 2 del Anexo III).
8. Las cláusulas de salvaguardia están contempladas en el régimen jurídico del GATT, que señala cuatro posibles casos de aplicación: salvaguardias específicas por perjuicios graves ocasionadas por un producto; por problemas en la balanza de pagos; por motivos de desarrollo para los países en desarrollo; y salvaguardias genéricas.
9. La determinación del daño o la amenaza de daño es analizada por cada país de acuerdo a distintos indicadores que señala el artículo 3 del Anexo IV. La aplicación de la cláusula de salvaguardia depende de la aprobación final por la sección nacional del Grupo Mercado Común. El plazo del procedimiento es ajustado, para impedir posibles denuncias o violaciones del Tratado. La solicitud del país importador perjudicado, debe realizarse con una declaración de los hechos, razones y justificativos al Grupo del Mercado Común. Esa solicitud desencadena el procedimiento, por el cual el GMC deberá iniciar consultas en un plazo máximo de diez días luego de la misma. Las consultas con la decisión deberá concluir las en los veinte días corridos, desde la presentación del pedido por el país importador (art. 2 in fine del Anexo IV). En caso de que las consultas del Grupo Mercado Común no permitan llegar a un acuerdo entre los Estados Partes, el país importador podrá fijar una cuota unilateralmente, la cual no puede ser menor al promedio de los volúmenes físicos importados en los últimos tres años calendario (art. 4). El tiempo de aplicación de las cláusulas de salvaguardia es de un año en todos los casos, pudiendo ser prorrogadas por otro año, aun cuando no puedan ser aplicadas dos veces al mismo producto (art. 5). En ningún caso la aplicación de esas cláusulas puede extenderse más allá del 31 de diciembre de 1994 (art. 1 y 5 del Anexo IV).
10. A partir del Tratado de Asunción, las Decisiones del Consejo crearon las reuniones de Ministros (Dec. 05/91), la reunión de Ministros de Economía y de Presidentes de Bancos Centrales (Dec. 06/91), las reuniones especializadas (Dec. 09/91), convalidó el Reglamento Interno del Grupo Mercado Común (Dec. 04/91) y delegó en el Grupo Mercado Común la facultad de aprobar programas de cooperación. Por otra parte el Grupo Mercado Común creó en sus resoluciones reuniones especializadas (de Turismo a través de la res. 12/91; de Medio Ambiente por res. 22/92; de Ciencia y Tecnología a través de la res. 24/92; y de Cultura por res. 34/92); otro Subgrupo de Trabajo (el número 11 denominado "relaciones laborales, empleo y seguridad social a partir de la res. 11/92); varias comisiones en los distintos subgrupos de trabajo; el Comité MERCOSUR de Normalización (res. 02/92); y el Comité de Cooperación Técnica que está subordinado al GMC y que tendrá como objetivo el examen de todos los proyectos e iniciativas vinculados con la cooperación técnica con organismos nacionales e internacionales (res. 26/92).
11. La complejización del proceso de integración ha derivado en un desarrollo de las funciones que cumple el Grupo Mercado Común. A las ya asignadas en el Tratado de Asunción, el Reglamento Interno del Grupo aprobado por Decisión 04/91, adjunta las siguientes: mantenerse informado de toda

medida legislativa o reglamentaria adoptada por los Estados Partes, evaluar su alcance y formular propuestas vinculadas a la misma (art. 4 inc. b); coordinar y orientar las tareas de los subgrupos de trabajo y considerar sus recomendaciones (art. 4 inc. c); coordinar y participar en las reuniones de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales controlando la implementación de las medidas adoptadas y elevándolas en caso necesario al Consejo (art. 4 inc. d); participar de las reuniones de Ministros o funcionarios de jerarquía equivalente y en reuniones especializadas (art. 4 inc. e); participar de ser necesario en encuentros que se celebren en el ámbito del proceso de integración del MERCOSUR (art. 4, inc. f); participar en el mecanismo de solución de controversias de acuerdo al Protocolo de Brasilia (art. 4 inc. g); y establecer los vínculos necesarios con la Comisión Parlamentaria conjunta (art. 4 inc. h).

12. La categorización de los tres niveles de fuentes del derecho subregional surge del Protocolo de Brasilia (art. 1 referido al ámbito de aplicación y art. 25 referido a reclamos de los particulares). Según el Protocolo, el ámbito de aplicación en las controversias que surjan entre los Estados Partes pueden provenir de la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, así como de las decisiones del Consejo del Mercado Común y de las resoluciones del Grupo Mercado Común.

13. La referencia expresa al Tratado de Asunción en el Protocolo de Brasilia, lo ubica claramente entre las fuentes constitutivas del MERCOSUR, y por tanto lo impone como una condición para la adhesión de otro Estado. De la misma forma que el Protocolo de Brasilia, que fue firmado con anterioridad a la inscripción del Tratado como Acuerdo de Alcance Parcial nº 18, los acuerdos futuros que se firmen en el marco del Tratado y que sean protocolizados en ALADI como anexos, constituirán también fuente constitutiva del MERCOSUR.

14. En relación al primer nivel referido al Tratado, se comprende que deben incluirse los anexos al mismo (Programa de Liberación Comercial, Régimen General de Origen, Sistema de Solución de Controversias, Cláusulas de Salvaguardia, y Subgrupos de Trabajo). Además, determinados regímenes cuyo origen se encuentra explicitado específicamente en el Tratado, deben tipificarse como bases del orden jurídico subregional, y complementarios del Tratado de Asunción. En dicha categoría debemos ubicar al Régimen de Sanciones a falsificaciones y en Certificado de Origen vinculado con el Anexo III del Tratado de Asunción y protocolizado en ALADI el 17/6/92 (Decisión del Consejo Mercado Común 02/91).

15. El Tratado de Asunción solamente menciona las decisiones como actos de los dos órganos en su artículo 16. Según el tenor del mismo, "...las decisiones del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común serán tomadas por consenso..." La primera vez que se menciona la diferencia entre los actos de los órganos es en el Protocolo de Brasilia al definir el ámbito de aplicación del mismo. De acuerdo al artículo primero pueden ser objeto de controversia entre los Estados Partes para su dilucidación con los procedimientos señalados en el Protocolo, las decisiones del Consejo del Mercado Común y las resoluciones del Grupo Mercado Común.

16. Véase J. Basdevant, 1959.

17. Estas resoluciones son las siguientes: Normas técnicas armonizadas sobre requisitos de seguridad, ruidos y emisión de vehículos (res. 09/91 y 06/92); norma MERCOSUR para rotular

alimentos envasados (res. 10/91 y 17/92); Comité MERCOSUR de Normalización (res. 02/92); Prácticas adecuadas para la fabricación e inspección de la calidad de medicamentos (res. 04/92); contenidos de productos alimentarios envasados (res. 18/92); embalajes y equipos plásticos en contacto con alimentos: clasificación de alimentos y simulantes (res. 30/92); reglamento técnico sobre reglamentos técnicos para fijar la identidad y calidad de los alimentos (res. 32/92); ensayos de migración total de embalajes y materiales plásticos destinados a entrar en contacto con alimentos (res. 36/92, que se remite a los criterios generales señalados en la res. 03/92); reglamentación metrológica y técnica (res. 53/92); valores de los contenidos netos de productos industrializados premedidos (res. 58/92, complementaria de la 18/92); requisitos de neumáticos, aros y válvulas (res. 65/92); Acuerdo de Recife (res. 01/93, que posteriormente fue refrendado por la dec. 05/93); sistema de registros y controles armonizados de productos de uso veterinario (res. 02/93, que deroga la res. 45/92); disposiciones para envases plásticos retornables destinados a entrar en contacto con bebidas analcohólicas carbonatadas (res. 16/93); requisitos sobre vidrios de seguridad (res. 26/93, que modifica en un punto la res. 09/91); reglamento técnico sobre disposiciones de envases y equipamientos metálicos en contacto con alimentos (res. 27/93); reglamento técnico sobre disposiciones para envases y equipamientos plásticos en contacto con alimentos (res. 28/93); identidad y calidad de la leche en polvo (res. 31/93); valores de los contenidos netos para el agua mineral (res. 35/93 que complementa la res. 58/92); reglamento técnico MERCOSUR para rotulación de alimentos envasados (res. 36/93 que deroga la res. 10/92 y complementa la res. 17/92).

18. El primer aspecto es el objetivo de este trabajo. En cuanto a la dinámica futura, se adelantan algunos comentarios generales en las colusiones. Los mismos se refieren a los punto que aparecen como cruciales después de haber analizado el "patrimonio" logrado hasta el momento y no pretenden abarcar el conjunto de la problemática. esto exige un seguimiento exhaustivo de todos y cada uno de los ámbitos de negociación, lo que está fuera del alcance de este estudio.

19. La definición y contenido de los mismos se encuentra en los artículos 7 y 8 del Tratado. Según el art. 7, los acuerdos de alcance parcial son aquellos en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros. A su vez el art. 8 señala los diferentes contenidos de los mismos: comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio u otras modalidades de conformidad con el art. 14. Los acuerdos de alcance parcial se encuentran insertos entre los distintos mecanismos que flexibilizan el objetivo del mercado común latinoamericano (art. 7 en compatibilidad con el art. 1). A su vez deben propender a desarrollar el comercio recíproco, la complementación económica y la ampliación de mercados (art. 2 del Tratado de Montevideo).

20. Las mismas están incluidas en el art. 9 del Tratado de Montevideo de 1980 y refrendadas por la Resolución 2 del Consejo de Ministros de ALADI del 12 de setiembre de 1980.

21. Las condiciones señaladas por el Acuerdo General para los procesos de integración regional atienden el plano interno y el externo. A nivel interno, las obligaciones son las mismas para la zona de libre comercio y la unión aduanera. En esencia las mismas consisten en: la obligación de eliminar esencialmente los derechos de aduana y las otras reglamentaciones comerciales restrictivas (art. XXIV párrafo 8); la posibilidad de implementar un acuerdo provisorio para el período transitorio que debe

cumplir determinadas condiciones (art. XXIV párrafo 5). El acuerdo provisorio debe contener un plan y un programa que prevea de manera precisa el establecimiento de la unión aduanera o de la zona de libre comercio; así como un plazo razonable de duración. A nivel externo, las obligaciones consisten en: facilitar el comercio de las partes del proceso, sin oponer obstáculos a las demás partes integrantes y en lo que se refiere a las uniones aduaneras no imponer con la tarifa exterior común derechos y reglamentaciones más rigurosas a las que tenían los Estados miembros por separado (art. XXIV párrafo 5a).

•
:
:
:
22. Según se plantea en nota al pie del ACE 18: “Este Acuerdo protocoliza el Tratado de Asunción en el ámbito de ALADI y establece algunas precisiones con respecto al criterio de origen y cláusulas de salvaguardia. En el caso que dichas precisiones difieran de lo consignado en el Tratado, deben tomarse como válidos los conceptos del ACE 18”.

VIII. BIBLIOGRAFIA

- Abreu, Sergio (1991) "MERCOSUR e integración" F.C.U., Montevideo, Uruguay.
- ALADI (1992) "La dimensión jurídica de la integración", Secretaría General, Montevideo.
- Aragao, J.M. (1992) "La armonización de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR. La construcción de un Mercado Común. BID-INTAL.
- (1993) "MERCOSUL: Tarifa Externa Comum e Interesse Nacional". Boletim de Integração Latino-Americana. Núcleo de Assessoramento Técnico de la Secretaria Geral de Relações Exteriores, Brasilia. Brasil.
- Basdevant, J. "Dictionnaire de la terminologie de Droit International". Sirey, Paris, 1959.
- Bhagwati, Jagdish,(1990): "Economía Proteccionista", Ediciones Guernika, S.A., México.
- Bittencourt, Gustavo, (1992): "Arancel Externo Común: elementos para una estrategia de Uruguay", Seminario sobre el MERCOSUR organizado por la Universidad Católica Argentina "Santa María de los Buenos Aires".
- Bizzozero, L.-Luján, C.(1991) "MERCOSUR: ¿una opción de integración asimétrica? Convergencia de actores nacionales y negociación subregional" SUMA núm. 6(11), CINVE, Montevideo.
- Bizzozero, L. (1992) "El proceso de integración regional en América Latina en 1991", Anuario de Políticas Exteriores Latino-americanas,PROSPEL, Chile.
- Carreau, D.-Juillard, P.-Flory, T., (1990) "Droit international économique" L.G.D.J., París.
- Cecchini, Paolo, (1993): "Unión aduanera y política comercial", en "La integración regional en América Latina y Europa: Objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta", Centro de Formación para la Integración Regional, Montevideo, 9-12 de marzo de 1993.
- El- Agraa, (1989): "The Theory and Masurement of Economic Integration", Mac Millan.
- Hirst, M. (1992) "El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración" Revista de la CEPAL nº 46.Hirst, Mónica (1992) "El MERCOSUR y las nuevas circunstancias de su integración" Revista de la CEPAL nº 46.

- INTAL-(1990) "ALADI: un decenio de esfuerzos integracionistas" Integración Latinoamericana nº 160 INTAL-BID, Buenos Aires.
- Halperin, Marcelo (1991) "El Mercado Común del Sur y un nuevo sistema regional de relaciones económicas" Integración Latinoamericana núm. 167. Buenos Aires.
- INTAL, (1992); "Tratados, regulaciones y organizació del Mercado Común entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay", Index MERCOSUR, INTAL, Buenos Aires, julio.
- Magariños, G. (1991) "Uruguay en el MERCOSUR" F.C.U., Montevideo, Uruguay.
- Magariños, Gustavo (1991); "Uruguay en el MERCOSUR" F.C.U., Montevideo, Uruguay.
- Mármora, L. (1986) "Integración argentino-brasileña: peligros, posibilidades y costos"; Opciones núm. 12. Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea. Chile.
- Mármora, L.-Messner, D. (1991) "La integración de Argentina, Brasil y Uruguay: concepciones, objetivos y resultados" Comercio Exterior, vol. 41, núm. 2. México.
- Muñoz, H. (comp) "Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis "PROSPEL-CERC, GEL, Santiago de Chile.
- Nattino, Elbio, (1990): "¿ Políticas antidumping o aranceles diferenciales? ", Series Descripción e Indices, Nº 6, CERES, Montevideo, Febrero.
- Núcleo de Assessoramento Técnico, (1993): "Boletim de Integração Latino- Americana, Especial: dois anos do Tratado de Assuncao", Ministério das Relações Exteriores Brasília.
- Núcleo de Assessoramento Técnico, (1993): "Boletim de Integração Latino- Americana, MERCOSUL", Nº 9, Ministério das Relacoes Exteriores, Brasília, abril- junho.
- Patrón, Rossana, 1993: "Patrones de comercio y especialización en el MERCOSUR", resumen del trabajo de tesis final de la Maestría en Economía Internacional Gen 90-92, Departamento de Postgrado, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Pelkmans, Jacques, (1984): "Market Integration in the European Community", Studies in Industrial Organization Volume 5, Martinus Nijhoff Publishers.
- Russell, R. (1988) "Argentina en el mundo (1973-1987)" GEL, Buenos Aires.
- Secretaria del Grupo Mercado Común, 1991-1993: varias Actas de las reuniones del GMC, Montevideo.

Vaillant, M. y Vera, T., 1993: "Bloques comerciales versus multilateralismo: MERCOSUR el caso de un pequeño bloque SUR-SUR". trabajo presentado en el Seminario: Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto? El MERCOSUR y el sistema internacional, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

Wilhelmy, M. (1984) "Argentina: la política exterior del gobierno democrático" en

INDICE

I.	INTRODUCCION	3
II.	OBJETIVOS Y METODOLOGIA DEL TRABAJO	5
	A. Objetivos y marco general	5
	B. Metodología	7
III.	EL ORDEN JURIDICO INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR	9
	A. El Tratado de Asunción	10
	1. Características generales	10
	2. Los principios definidos	11
	3. Los instrumentos del Tratado	13
	4. La aplicación del Tratado	15
	B. Los órganos y las fuentes de derecho del MERCOSUR	16
	1. Los órganos	16
	2. Las fuentes de derecho del MERCOSUR	18
	3. Efectos de la aplicación de los actos	22
	C. Funcionamiento del MERCOSUR	24
	1. La obligatoriedad de los actos jurídicos del MERCOSUR	24
	2. El "hard core" de los actos jurídicos del MERCOSUR	27
	3. El Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias	30
	4. El Cronograma de Las Leñas	33
	D. Las relaciones con el sistema internacional	35
	1. La compatibilidad del Tratado de Asunción	35
	2. El MERCOSUR como sujeto de derecho internacional	38
	3. Las relaciones del MERCOSUR con terceros	39

IV. LA CREACION DE LA ZONA DE LIBRE COMERCIO	40
A. El Programa de Liberación Comercial	41
B. Características de la liberalización dentro de la zona	43
1. La desgravación arancelaria	43
2. La lista de excepciones	45
3. Bilateralidad preexistente al TA y el PLC	46
4. Otros regímenes de comercio y promoción de exportaciones	47
C. El facilitamiento del comercio y el desmantelamiento de la protección paraarancelaria	48
1. Perspectiva teórica	48
2. Las restricciones no arancelarias	49
3. Facilitamiento del comercio	52
D. Las reglas de origen	53
V. UNION ADUANERA	55
A. La política comercial común	55
1. El arancel externo común	55
2. Prácticas desleales de comercio: legislación común	60
B. La dimensión sectorial de la integración	61
1. Las políticas industriales	63
2. Política agrícola	67
VI CONCLUSIONES	70
VII NOTAS	75
VIII BIBLIOGRAFIA	80