



**Universidad de San Andrés**  
**Departamento de Ciencias Sociales**  
**Licenciatura en Relaciones Internacionales**

**“El proceso de implementación del Arancel Externo Común en el  
Mercosur desde el Tratado de Ouro Preto (1994) hasta el 2012”**

**Autor: María Dolores Gonzalez-Arias**

**Legajo: 21109**

**Mentor: Roberto Bouzas**

**Victoria, Mayo 2013**

## **Agradecimientos**

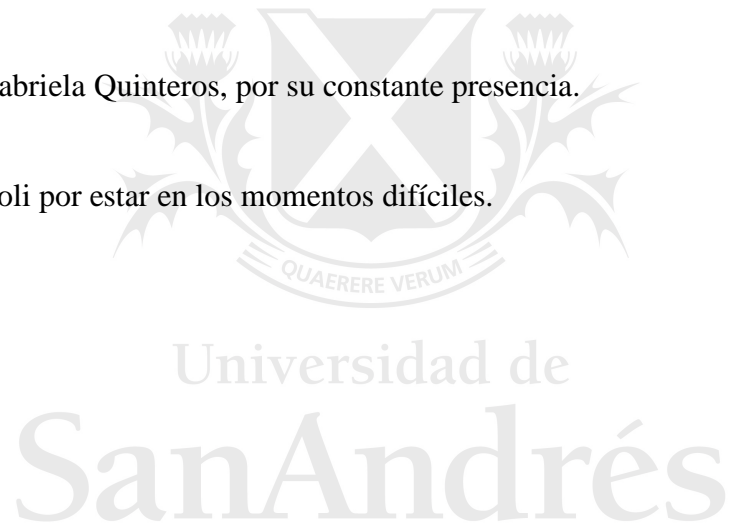
A mi mentor, Roberto Bouzas, por haberme iniciado en el camino de la investigación y haber leído tantas veces este trabajo...

A mi fallecido padre por ser mi ejemplo a seguir y acompañarme en los inicios de mi carrera universitaria.

A mi madre por enseñarme la importancia de la perseverancia.

A mi madrina, Gabriela Quinteros, por su constante presencia.

A Roxana Pozzuoli por estar en los momentos difíciles.



## Índice

Introducción.....	4
Capítulo 1: Estado de la Cuestión.....	6
Capítulo 2: Marco Teórico.....	18
I-Interés nacional.....	18
II- Teorías que explican la integración regional.....	22
II-1 Realismo.....	22
II-2 Teorías alternativas.....	23
Capítulo 3: Marco Conceptual.....	27
I- Variables e hipótesis.....	27
II-Metodología.....	29
Capítulo 4: Hacia una definición del AEC: Diferencias nacionales y consecuente cronograma de convergencia.....	32
Capítulo 5: La implementación del AEC en el Mercosur.....	40
I-1-Incremento transitorio del AEC.....	40
I-2-Listas Nacionales de excepciones.....	42
I-3-Bienes de capital.....	44
I-4-Bienes de informática y telecomunicaciones.....	49
I-5-AEC de otros productos.....	52
I-6 Acciones Puntuales en el ámbito arancelario: Listas de abastecimiento.....	54
I-6-a-Directivas.....	56
I-7 Sectores especiales.....	58
I-7-a Azúcar.....	59
I-7-b Sector Textil.....	61
I-7-c Sector automotriz.....	64
I-8- Conclusiones.....	70
Capítulo 6: El interés nacional de los Estados Parte y la implementación del AEC en el Mercosur.....	74
I- Datos empíricos.....	74
I-1- Costos de implementar el AEC.....	74
I-2- Beneficios provenientes de obtener acceso a un mercado ampliado estable.....	75
II- Relación costo/beneficio y desigual no implementación del AEC.....	86
III- Conclusiones.....	87
Reflexión final.....	88
Bibliografía.....	90

## Introducción

El Tratado de Ouro Preto, firmado en 1994, estableció las pautas que debían seguir Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay para conformar una Unión Aduanera (UA) en el Mercosur. Un ingrediente fundamental fue acordar un Arancel Externo Común (AEC). No obstante, dicha negociación no fue sencilla. Solo se pudieron sortear los conflictos de intereses derivados de las divergencias en las estructuras nacionales de protección permitiendo el mantenimiento temporario de los aranceles nacionales para los bienes sensibles. Estos bienes convergerían al AEC mediante el cumplimiento de un cronograma de convergencia (Bouzas 2001b). Recién a partir del año 2006 iba a regir una UA perfecta.

Paradójicamente, los mismos gobiernos que en un primer momento se habían comprometido a cumplir el régimen de convergencia terminaron siendo muy flexibles en la aplicación de la política arancelaria común y se han ido desviando de lo acordado. Esto ha llevado a una situación de desorden, confusión y falta de transparencia, en la cual los países miembros no conocen la política comercial con terceros que sus socios están efectivamente aplicando ni los niveles de protección efectiva (Berlinski et al, 2005a).

Frente a esta situación, varios autores han tratado al AEC concentrándose en explicar los costos y los beneficios de su aplicación y de la conformación de una UA, los niveles tarifarios consolidados y las perspectivas de su implementación. No obstante, existen pocos esfuerzos dedicados a sistematizar y describir de modo completo el proceso de implementación del AEC desde 1994 hasta la actualidad. Con el propósito de suplir parcialmente este vacío, la presente investigación se pregunta *¿Cómo fue evolucionando el proceso de implementación del AEC?*. Luego, basándose en la evidencia obtenida, se proseguirá a responder *¿A qué se debe el estado actual del proceso de implementación del AEC?*

De este modo esta investigación tiene dos objetivos, uno de índole descriptiva y otro explicativa. Por un lado, se presentará que pasó a lo largo de los años con el AEC que debía ponerse en práctica. Por otro, se recurrirá a la teoría realista de las relaciones internacionales con la finalidad de dilucidar el estado actual del proceso de implementación del AEC.

Se emprenderá un estudio de caso que incluirá un análisis cualitativo de las normas emitidas por los órganos responsables del Mercosur (que se complementarán con fuentes secundarias) y estadísticas de comercio exterior del bloque regional.

La intuición que guía el trabajo es que cuanto menor sea la satisfacción del interés nacional en términos económicos de un país miembro menor su compromiso a la hora de implementar el AEC dado que no tiene incentivos suficientes para incurrir en los costos asociados. Se asumirá que el interés nacional de cada país miembro del Mercosur consiste en aumentar su bienestar agregado. En los casos de la Argentina, Uruguay y Paraguay esto se lograría mediante la materialización en la región de un mercado ampliado estable.

Este estudio se organiza en seis capítulos seguidos de una reflexión final. En el primer capítulo se aborda la literatura que ha analizado el AEC en el Mercosur. El segundo capítulo expone las definiciones posibles de la variable independiente: el interés nacional de los Estados Parte, según distintas teorías de las relaciones internacionales. Además, se justifica la elección del realismo político y la conceptualización del interés nacional en términos económicos. En el tercer capítulo se desarrollan las variables, la hipótesis y la metodología. El cuarto capítulo describe la situación de partida en 1994 en lo que respecta al AEC y sus excepciones para poseer un claro punto de comparación sobre la posterior convergencia o divergencia en su implementación. En el mismo se identifican las diferencias en los intereses nacionales de los Estados Parte tal como éstas se reflejaron en el número de posiciones arancelarias para las cuáles se decidió postergar la implementación del AEC. En el quinto capítulo se evalúa si el número de exenciones aumentó o disminuyó examinando las decisiones, resoluciones y directivas emitidas por los órganos del Mercosur: el Consejo Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM). Por razones prácticas se dejaron de lado las decisiones unilaterales o las prácticas informales de los países miembros. El sexto capítulo evalúa la hipótesis. A tal fin, se analizan los costos y los beneficios para cada país miembro de aplicar el AEC vinculándose estos datos con el estado actual del proceso de implementación de dicho arancel. Por último, en la reflexión final se presenta el alcance de este estudio y se propone una agenda de investigación a futuro.

## Capítulo 1

### Estado de la Cuestión

La literatura disponible sobre el AEC en el Mercosur es relativamente abundante. No obstante, la mayoría se encuentra escrita por un grupo reducido de economistas quienes se concentran en identificar los beneficios e inconvenientes de establecer una UA con un AEC armonizado (en términos teóricos y empíricos teniendo en cuenta las consecuencias para las economías más pequeñas) o en explicar la estructura del AEC adoptado.

Este capítulo tiene como objetivo la identificación del “estado del arte” el cual permitirá contextualizar la pregunta de investigación. Con este fin, se presentará una revisión bibliográfica organizada de acuerdo a tres ejes temáticos. Primero, se referirán los trabajos que tratan los costos y los beneficios asociados a la consolidación de una UA y a la aplicación de un AEC. Luego, aquellos que intentan explicar el AEC acordado en Ouro Preto y finalmente los que subrayan las perspectivas de implementación efectiva del AEC en el Mercosur.

Cuando en diciembre de 1994, en la reunión de Ouro Preto, se decidió que el proceso de integración económica en el Mercosur iba a seguir el camino de la construcción de una UA, es decir libre comercio dentro de la zona y una política comercial común con terceros, implícitamente se aceptó incurrir en los costos necesarios para avanzar hacia dicha modalidad de integración. De esta manera, los cuatro países miembros se comprometieron a establecer una política comercial común integrada por un sistema común de clasificación de mercancías; un sistema común de valoración en aduana; un código aduanero común; un AEC a las importaciones de extra-zona; un sistema de reparto de la recaudación del AEC; un esquema similar de preferencias arancelarias concedidas a terceros países; regímenes especiales de comercio respecto de terceros armonizados; y un sistema común de defensa comercial que comprende derechos compensatorios, anti-dumping y salvaguardias (Berlinski et al, 2005a).

La racionalidad para constituir una UA como estrategia de integración obedece a las expectativas de obtener ciertos beneficios. Por un lado, una UA permite discriminar en la política comercial sin que sea necesario un engorroso régimen de origen, al mismo tiempo

que amplifica el poder de negociación con otros bloques o países. Por otro lado, supone un modo de integración más profundo que una Zona de Libre Comercio (ZLC) potenciando el aprovechamiento de las ganancias del comercio y promoviendo una mayor especialización (Berlinski et al, 2005a). Según Riezman (1985) y Kennan y Riezman (1990) la existencia de una UA permite internalizar las externalidades que surgen cuando dos países importan el mismo bien dado que establecen conjuntamente la estructura tarifaria. Además, hace posible que varios países se transformen en una unidad mayor incrementándose su poder en el mercado internacional y pudiendo competir de un modo más eficiente con países de mayor tamaño u otras UA. Así, grandes UA pueden mejorar el bienestar de sus miembros en comparación con el libre comercio.

Sin embargo, no en todas las regiones ni en todos los países avanzar en el proceso de integración trae beneficios (Viner 1950; Johnson 1962; Vanek 1965; Kemp 1969). Ha sido ampliamente discutido que las UA pueden establecer tarifas no óptimas (Vanek 1965; Takayama 1972; Kemp y Wan 1976 y Grinols 1986). Además, suele ocurrir que aunque a nivel agregado esté mejorando el bienestar, la distribución de costos y beneficios sea desigual entre países (Bouzas, 2005). Esto último ocurre cuando las estructuras tarifarias de los países miembros, antes de establecerse la UA, divergen notoriamente (Fritsch y Tombini, 1994). Las economías más pequeñas suelen verse afectadas por los altos costos de desvío de comercio al tener que aceptar aranceles mayores que, eventualmente, llevan a sustituir producción eficiente del resto del mundo por producción ineficiente de la zona (Berlinski et al, 2005a). Asimismo, aquellos miembros que deben converger hacia un AEC menor que el que tenían previamente establecido sufrirán una penetración excesiva de importaciones (Fritsch y Tombini, 1994) insostenible por razones de economía política (pese a posibilitar la obtención de ganancias en términos agregados).

Polonia Ríos (2003) concordó con estos argumentos y consideró que la UA del Mercosur sufre las tensiones naturales de una decisión política sobre el modelo de integración entre cuatro economías con estructuras productivas muy diferentes cuya implementación no fue acompañada por políticas y medidas complementarias que contribuyeran a atenuar las innumerables dificultades del proyecto. Además, ha ido creciendo en algunos países la idea

que los compromisos con la UA y la necesidad derivada de negociar en bloque toda la agenda de relacionamiento externo tiene una relación costo-beneficio desfavorable.

En lo que respecta al desvío de comercio que afecta a las economías pequeñas, Gaya (2008) y Kume (1998) relativizaron el rol del AEC del Mercosur como causante de este fenómeno. Las observaciones de Gayá (2008) sobre la estructura arancelaria del bloque no confirman la hipótesis que en el Mercosur existió desvío de comercio a favor de las economías mayores. La evidencia muestra que los mayores niveles de protección correspondían a la indumentaria, los productos textiles y la industria automotriz. En las primeras dos industrias se concentraban las ventajas comparativas intermedias de las economías más pequeñas y solo en el caso automotor las de Brasil y Argentina (Gayá, 2008). Empero, esto no quita que Brasil haya aumentado su participación en los mercados de todos los socios del Mercosur provocando un desvío de comercio a su favor. Aunque resulte llamativo ha ampliado su relevancia en las importaciones de productos textiles e indumentaria del resto de los integrantes del bloque a pesar de la predominancia de las ventajas comparativas de los socios menores. La explicación se encuentra en que las economías pequeñas no han podido explotar sus ventajas comparativas debido a que los socios mayores han hecho un amplio uso de medidas comerciales restrictivas (Gayá, 2008).

Kume (1998) expuso que el AEC no solo no tiene porque causar desvío de comercio sino que puede ser utilizado para minimizarlo. Cuanto menor sea el AEC, el precio en el bloque regional se acerca al que prevalece en el resto del mundo, por lo que el costo de la desviación del comercio tiende a cero.

Por otra parte, aplicar un AEC que solo puede modificarse a nivel regional tiene el costo de impedirle a los gobiernos nacionales utilizar la política arancelaria para enfrentar crisis macroeconómicas o déficit fiscales. En el caso particular del Mercosur, donde ambos escenarios son muy frecuentes, los gobiernos no han estado dispuestos a aceptar este sacrificio prefiriendo flexibilidad en la política arancelaria común. De esta manera los países miembros se han desviado discrecionalmente respecto de lo acordado mediante medidas unilaterales, posteriormente aprobadas por los socios (Berlinski et al, 2005a).



Contemplando los costos asociados al proceso de integración previamente mencionados y la carencia de un mecanismo para compensar las asimetrías productivas Laens y Terra (2005) se preguntaron qué nivel y qué estructura arancelaria podía ser más favorable para avanzar hacia una UA afín a los intereses de los socios pequeños. Si utilizaban un modelo de equilibrio general estático con competencia perfecta, un arancel relativamente bajo era más conveniente. Asimismo, concluyeron que la estructura arancelaria aplicada por Brasil era más favorable para los países pequeños que la que éstos estaban aplicando. Esto se debe a que era más uniforme y por lo tanto tendría un efecto positivo mayor sobre el PBI. No obstante, si consideraban al mismo tiempo el nivel y la estructura del arancel el aplicado por Uruguay era preferible para los socios pequeños dado que era más bajo que el de Brasil (en especial en los bienes de capital) lo que permitiría un aumento en la eficiencia productiva. Se debe tener en cuenta que, como reconocen las mismas autoras, estas conclusiones son relativas dado que en un modelo estático no puede considerarse los efectos sobre la acumulación de capital. Terra (2008) indicó que el modelo no permite evaluar uno de los principales argumentos utilizados por los países pequeños para apartarse del AEC acordado en Ouro Preto: el mismo es muy alto para bienes de capital, informática y telecomunicaciones, lo que puede comprometer la inversión y el crecimiento en el largo plazo (véase Bradford De Long e Summers, 1991 y Jones, 1994).

El uso de Terra (2008) de un modelo de equilibrio general dinámico con competencia perfecta pudo salvar esas limitaciones si bien no examinó la existencia de economías de escala. Otro inconveniente es que no estimó las externalidades asociadas al comercio exterior, comparándose sendas de crecimiento asumiendo que los únicos cambios introducidos son las políticas de integración y las políticas para atender las asimetrías.

La primera pregunta que se planteó la autora es si los países pequeños se beneficiaron de un mayor desempeño económico al mantener la UA imperfecta<sup>1</sup>. Este escenario se comparó con otros dos de política en los que se perfeccionaba la UA o se sostenía la UA imperfecta

---

<sup>1</sup> La calificación de una UA como “imperfecta” obedece a la cobertura parcial del AEC, la permanencia de aranceles positivos para el comercio intrarregional de algunos productos y la vigencia de diversos regímenes de incentivos a las exportaciones dirigidas a los países socios (Porta, 1996). También se habla del Mercosur como una unión aduanera “incompleta” o incluso como una precaria área de libre comercio con algún nivel de armonización en las políticas comerciales extrazona (Bouzas, 2003).

pero permitiendo que los socios menores firmasen acuerdos para formar ZLC con los países desarrollados. Su conclusión fue que las sendas de crecimiento y bienestar no se vieron sumamente alteradas por esos cambios de política. Sus efectos sobre la acumulación de capital fueron relativamente pequeños en comparación con el impacto del crecimiento de la población.

En los países con un mayor incremento de la población el capital se vuelve escaso, aumenta su remuneración y se atraen capitales externos. En el Mercosur Uruguay es el país con menor crecimiento de la población de la región mientras que Paraguay es el de mayor, siendo este último el que tiene mayores posibilidades de desarrollo económico. Por otra parte, las políticas comerciales tendrían poco impacto sobre las variables macroeconómicas dado que los cambios en los aranceles no son demasiado importantes, las tarifas realmente aplicadas en el Mercosur son bajas, y además afectan a menos de un 50% del consumo y de la producción de estos países (el comercio del sector servicios se encuentra excluido).

Finalmente, en el corto plazo, tanto Uruguay como Paraguay, se verían más beneficiados por políticas que profundizaran la UA. En contraste, a largo plazo, una ZLC con terceros países parecería ser una opción de política superior para Uruguay siempre que no afecte los acuerdos vigentes con los otros socios del Mercosur. En el caso de Paraguay, la formación de una UA perfecta sería una mejor opción. Sin embargo, las conclusiones de Terra (2008) deben leerse con cuidado dado que el perfeccionamiento del Mercosur como UA no considera la remoción de barreras no arancelarias ni los beneficios de la libre circulación de bienes.

En lo que respecta a las explicaciones acerca del AEC adoptado en el Mercosur, se expondrá la literatura proveniente del campo de la economía política y de términos del intercambio.

El AEC del Mercosur no refleja los intereses agregados de los respectivos sectores dentro del bloque en su conjunto dado que este proceso de integración surgió de la cooperación entre los países miembros y no de la fusión de sus economías o de las estructuras de toma de decisiones (Pezzola, 2006). Olarreaga y Soloaga (1998) indicaron que su estructura y sus desviaciones se explicaban por el *lobby* de industrias o sectores de acuerdo con las

explicaciones de la literatura de la formación endógena de tarifas. De este modo, el AEC estaba determinado por la suma ponderada de la producción de las variables de política económica en los países miembros. Específicamente en la estimación del AEC influyeron el ratio trabajo/capital, el nivel de salarios y el índice de concentración de la industria. Estas mismas variables, sumando la presencia de sindicatos, daban cuenta de las desviaciones.

Asimismo, los autores afirmaron lo predicho por Cadot, de Melo y Olarreaga (1996) que Brasil tuvo un peso fundamental en determinar el AEC dada su importancia productiva y el carácter intergubernamental del proceso de toma de decisiones. Esto se explica dado que el arancel en un sector específico refleja las preferencias del país miembro que tiene el mayor nivel de producción en el mismo. En consecuencia, dado que Brasil representaba al menos el 70% de la producción del bloque en todos los sectores no es sorprendente su rol fundamental en la determinación del AEC y que éste reflejase sus intereses.

Kume y Piani (2001) aclararon que los resultados obtenidos por Olarreaga y Soloaga (1998) probablemente estaban relacionados con las estructuras arancelarias de Argentina y Brasil que se reprodujeron en el AEC. Si bien en la elaboración de la estructura arancelaria de 1994, los segmentos de productores brasileños más influyentes no pudieron mantener posiciones tan privilegiadas como las obtenidas en la reforma arancelaria de 1991-93 todavía mantuvieron una posición favorable que se manifestó en la estructura arancelaria consolidada.

Olarreaga, Soloaga y Winters (1999) complementaron la explicación de Olarreaga y Soloaga (1998) agregando que un 13% de la variación del AEC podía ser atribuida a las consecuencias de los términos del intercambio a pesar que el Mercosur fuese un comerciante pequeño. En efecto, la externalidad de términos de intercambio fue internalizada en el AEC del bloque, lo que representó un aumento en el AEC dado que los cuatro países tienden a importar productos similares.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Las aproximaciones de términos de intercambio explican la presencia de tarifas teniendo en cuenta la capacidad de los países grandes de influenciar los precios mundiales. Una tarifa reduce la demanda internacional del bien importado y en consecuencia decrece el precio internacional. De este modo, mejoran los términos de intercambio del país importador (Olarreaga, Soloaga y Winter; 1999).

Pezzola (2006) criticó la utilidad de la variable concentración política utilizada por Olarreaga y Soloaga (1998) para estimar el AEC. Asimismo, contradujo a McGillivray (1997 y 2004) y a Milner (1997) al dar cuenta que los sectores más concentrados recibían menos protección mientras que ésta era obtenida por los sectores políticamente pequeños y descentralizados.

Según este autor, la estructura del AEC en el Mercosur refleja las concesiones a los intereses sectoriales de importancia relativa en las economías subnacionales de Argentina y Brasil, sin importar su relevancia en la economía nacional,. Las grandes industrias de la economía nacional que carecen de un grado proporcional de importancia a nivel subnacional no poseen el apoyo político necesario para compensar el costo a los responsables políticos de un aumento en los precios domésticos de los productos que sus ciudadanos e industrias consumen. Dado que las elecciones dependen de la habilidad de los representantes de mejorar la vida de los votantes, es muy riesgoso para la carrera de todo político someter a una industria que se encuentra en el interior de su circunscripción a la competencia internacional para promover el objetivo estratégico de su presidente o incrementar el bienestar del país en el largo plazo. Así, niveles altos de empleo en el ámbito subnacional ayudan a los productores importantes a conseguir políticas que los benefician.

Frente a este razonamiento, es curiosa la evidencia empírica que muestra que en el Mercosur los sectores con más trabajadores poseen tarifas más bajas. Para encontrar una explicación se debe tener en cuenta la competitividad del trabajo. Como los países del Mercosur tienen abundancia relativa de mano de obra menos calificada, se espera que los sectores intensivos en trabajo, como son la ropa, los zapatos, etc., puedan sobrevivir la competencia internacional. En consecuencia, las circunscripciones subnacionales se benefician de aranceles más bajos en estos sectores dado que se genera más empleo (Pezzola,2006).

Calfat, Ganame y Flôres (2000) aplicaron al Mercosur los modelos de Grossman y Helpman (1994 y 1995), los que afirman que la estructura de la protección es resultado de la interacción entre el gobierno y los grupos de interés. Grossman y Helpman (1994) indicaron que los gobiernos se preocupan por obtener contribuciones a sus campañas y el

bienestar del votante medio mientras que a los grupos de interés organizados solo les interesa satisfacer a sus miembros ofreciendo intercambiar contribuciones por protección. En Grossman y Helpman (1995) dos países diseñan las políticas de comercio de modo conjunto favoreciendo al grupo de interés que tiene mayor peso político entre los dos países. La estructura del AEC es entonces un producto combinado de las presiones de los sectores sensibles en cada uno de los países. Si un sector está organizado en todos los países se le concederá protección a través de un AEC.

Al aplicarse estos modelos al Mercosur se obtuvo evidencia de la existencia de protección por parte de sectores políticamente organizados en Uruguay y Brasil. En el segundo caso esto ocurrió ya que los grupos de *lobbies* brasileños estaban muy organizados y tenían mucho que perder en un acuerdo regional. En Uruguay la protección fue un efecto de que no todos los sectores estaban representados y el ratio producto sobre importaciones de algunos de ellos era alto (Calfat, Ganame y Flôres, 2000).

Por otro lado, en términos generales hay dos tipos de argumentos antagónicos que pretenden explicar la conformación de las tarifas externas tras la formación de un bloque regional. Mientras que Krugman (1991) concluyó que las tarifas sobre el resto del mundo van a incrementarse, otros autores (Panagariya y Findlay, 1996; Richardson, 1993) sugirieron que éstas se reducirán. Lo último ocurriría debido a que el avance del proceso de integración diluye los poderes de *lobby* ya sea porque al gobierno central se le hace más complicado influir o porque los *lobbies* más grandes son víctimas del problema del *free rider* presentado por Olson. Así, al conformarse una UA el tamaño de los grupos de *lobbies* se incrementa siéndoles más difícil organizarse (Richardson, 1993).

Los resultados de Cadot, de Melo y Olarreaga (1996) favorecen el argumento de Krugman (1991). A medida que se profundiza el proceso de integración se refuerzan las presiones proteccionistas contra los no miembros. En las ZLC la competencia por los beneficios tarifarios y la posibilidad de arbitraje por parte de los consumidores dentro del área reducen la capacidad de los gobiernos para establecer políticas comerciales contra los países no miembros de modo independiente. En consecuencia, la influencia de los *lobbies* es reducida. Por el contrario, en una UA se eliminan las posibilidades de un arbitraje

intrabloque siendo escuchadas todas las voces de los *lobbies* proteccionistas al momento de confeccionarse la política comercial. De esta manera una UA profunda contendrá tarifas contra terceros países más altas que las del miembro más proteccionista.

En contraposición, Bohara, Gawande y Sanguinetti (2004) examinaron la teoría expuesta por Richardson (1993) en el Mercosur, ampliando el argumento no solo a las industrias que experimentan desvío de comercio sino también a las que ocurre una creación del mismo. En el caso de desvío de comercio la oferta de un miembro menos eficiente del bloque reemplaza las importaciones que antes provenían del más eficiente resto del mundo. Entonces, esas industrias sufren una pérdida en su poder político dado que la producción doméstica se reduce debido a la existencia de un miembro en el bloque con un mayor tamaño. En la creación de comercio, la oferta del miembro menos ineficiente del bloque reemplaza la producción más ineficiente del país de origen. Con una menor producción local se reduce su poder político y caen las tarifas a las importaciones del resto del mundo. El estudio empleó como datos las tarifas argentinas antes y después del acuerdo de comercio. Se examinó si un aumento en la penetración de las importaciones de Brasil y la resultante declinación de las industrias argentinas llevaron, a través del mecanismo de Richardson (1993), a una reducción de las tarifas externas de estas industrias. Los resultados fueron afirmativos.

Desde las relaciones internacionales también existen teorías que tienen en cuenta variables de economía política. Éstas analizan la presencia de actores económicos con capacidad de influir en la integración para asegurarse obtener ganancias del intercambio comercial mediante la estructura arancelaria. Entre ellas se encuentran la del bloque económico y la del institucionalismo guiado a nivel doméstico. No obstante, no hay evidencia que ampare la presencia de este tipo de variables en el Mercosur (Kaltenthaler y Mora, 2002). Estos autores analizaron los comienzos del proceso de formación del bloque regional y consideraron que los actores económicos y societarios tenían poca voz dado que no se encontraban organizados tras largos años de dictaduras. Por el contrario, se trató de una decisión política impulsada por los presidentes que tenían como objetivo finalizar los dilemas de seguridad y mantener la democracia. Manzetti (1990) coincidió en que la

integración no se debió tanto a la presión de los agricultores e industriales sino a los intereses económicos y políticos de los gobiernos de Buenos Aires y Brasilia.

En lo concerniente al último núcleo temático, Olarreaga y Soloaga (1998), en la primera década del proceso, tenían una visión parcialmente optimista sobre las perspectivas de implementación del AEC en el Mercosur. Afirmaban que la consecuencia de una formación endógena del AEC era una convergencia relativamente fácil, siempre que las tarifas respetasen las preferencias políticas presentes en los países miembros.

Otros trabajos discrepaban con estos autores al enfatizar la no sustentabilidad del *trade off* que originalmente estuvo en la base del acuerdo. Los costos asociados al nivel y a la estructura de la protección final debían compensarse con otros beneficios. Las economías más pequeñas solo aceptarían adoptar una estructura de protección con aranceles comparativamente más elevados a la importación desde extrazona de bienes no producidos localmente (una vez que se agotaran los períodos de convergencia) solo si en contrapartida se beneficiaban de mayor transparencia y estabilidad en las condiciones de acceso al mercado brasileño, menores costos de transacción, mejores términos de negociación con terceros países y condiciones de competencia intrarregionales menos distorsionadas. Sin embargo, la frustración respecto de los beneficios esperados del *trade off* o la existencia de preferencias estructuralmente disímiles dejó manifiesto hacia fines de los '90 la preferencia por una mayor flexibilidad (Bouzas, 2001b). Así, el Mercosur se encontraría frente a una gradual disolución de las bases del pacto asociativo original cuestionándose los objetivos, la funcionalidad y el sentido de largo plazo de la asociación (Bouzas, 1999).

Masi y Bittencourt (2001), Quijano (2002) y Borda y Masi (2002), reafirmaron el argumento que los socios menores no se han visto beneficiados por el proceso de integración. De esta manera, no están dispuestos a dar concesiones unilaterales diferenciales y no recíprocas a favor de Argentina y Brasil como sería implementar el AEC. Masi y Bittencourt (2001) enfatizaron que la existencia de un aumento en las exportaciones intra-Mercosur no debía confundirse con un acceso libre y continuo a los mercados de los socios mayores por parte de Uruguay y Paraguay. Quijano (2002) admitió que las ganancias

de Uruguay en lo que respecta al acceso a un mercado ampliado han sido pequeñas o nulas. Borda y Masi (2002) expusieron un argumento similar para Paraguay.

A pesar de estas demostraciones sería erróneo sostener que solo los países pequeños se niegan a implementar el AEC. La persistencia y reemergencia de diferencias de políticas y preferencias entre los dos socios mayores también contribuyeron a la acumulación de asuntos pendientes. La realidad es que en la configuración del Mercosur Brasil es todavía demasiado grande en términos relativos como para estar incentivado a resignar su autonomía (Bouzas, 1999).

Bouzas, Motta Veiga y Torrent (2002) añadieron obstáculos adicionales para la implementación efectiva del AEC como son la persistencia de autoridad por parte de los gobiernos nacionales para modificar de facto las tarifas, la subsistencia de regímenes especiales de importación (admisión temporaria, drawback, etc.), la falta de acuerdo para elaborar un régimen de defensa comercial común y el mantenimiento o renegociación de acuerdos bilaterales preexistentes en el ámbito de la ALADI.

Otra visión complementaria que permite comprender la dificultad para aplicar el AEC es hacer hincapié en los bienes de capital, los cuales son producidos en su mayoría por Brasil. El AEC consolidado para estos bienes es muy elevado con el objetivo de evitar la eliminación de su producción regional. No obstante, su implementación entraría en conflicto con los intereses de incentivar la inversión privada para promover las exportaciones y aumentar la tasa de crecimiento económico (Masi y Ruiz Diaz, 2005). Una posible solución sería combinar una tarifa menos elevada a la existente con un subsidio a la producción doméstica (Kume y Piani, 2001).

Finalmente, argumentos alternativos hacen foco en la existencia de políticas macroeconómicas disímiles (Baer, Cavalcanti y Silva, 2002) o de preferencias divergentes sobre el patrón de desarrollo y de inserción internacional (Bouzas, 2001b). Si bien no se entrará en mayores detalles dado que tratan el comercio intrazona que no es tema de este trabajo, el argumento de Baer, Cavalcanti y Silva (2002) consiste en que las políticas macroeconómicas divergentes existentes en Brasil y Argentina tienen efectos negativos en



el comercio bilateral. La razón es la aversión al riesgo de los exportadores e importadores (resultante de la tasa de cambio volátil) que causa la existencia de fuerzas proteccionistas.

En la bibliografía presentada se observa la ausencia de una descripción sobre la evolución de la implementación del AEC que permita evaluar si ha ocurrido un proceso de convergencia o divergencia con el transcurso de los años y hasta que punto se ha cumplido con el cronograma propuesto en 1994. Esta descripción sería útil para brindar la posibilidad de rever algunos de los argumentos expuestos teniendo en cuenta la situación actual. Por ende es menester preguntarse, *¿Cómo fue evolucionando el proceso de implementación del AEC?* Una vez finalizado el estudio descriptivo se proseguirá a comprender *¿A qué se debe el estado actual del proceso de implementación del AEC?* La respuesta se inserta en un debate de larga trayectoria en las relaciones internacionales centrado en las perspectivas de cooperación entre los estados. Se tratarán las desviaciones al AEC a la luz del realismo político. Al concentrarse en la teoría realista se propone una explicación innovadora para comprender la evolución de la aplicación del AEC. Para eso se retoman algunas ideas presentadas por Bouzas (2001b), Masi y Bittencourt (2001), Quijano (2002) y Borda y Masi (2002) al momento de tratarse los intereses económicos nacionales de los Estados Parte. Al igual que estos autores se abordará el estado del AEC considerando el *trade off* presente en los estados miembros entre los costos y los beneficios de su implementación.

Esta aproximación desde las relaciones internacionales discute con la teoría de la formación endógena de tarifas la cual considera factible que el AEC se materialice (Olarreaga y Soloaga, 1998). El realismo estima que la probabilidad de acuerdos de integración regional es baja debido a la existencia de intereses nacionales disímiles. Por lo tanto, el inconveniente del AEC deviene de los intereses económicos divergentes entre los países miembros y no de la presencia de *lobbies* que presionan a favor de su protección. Si ésta es la causa, el problema de la falta de implementación del AEC no es resoluble ni a corto ni a largo plazo.

## Capítulo 2

### Marco Teórico

En el presente capítulo se presentarán distintas conceptualizaciones del interés nacional y se expondrán teorías que permiten analizar los procesos de integración regional (muchas de las cuales se basan en la Unión Europea). Asimismo, se justificará la elección del realismo político para explicar el proceso de implementación del AEC y se argumentarán las razones por las cuales las teorías alternativas no se aplican al Mercosur. Esto último contribuirá a dar un mayor sustento a que este proceso de integración sudamericano debe justificarse en el realismo.

#### I-Interés nacional

Si bien no se trata de un concepto nuevo sino que viene siendo utilizado por hombres de estado y académicos para describir los objetivos de política exterior de los estados nacionales su significado es ambiguo (Nuechterlein, 1985). Wolfers (1966) nos alerta que hay que tener cuidado con este término dado que no significa lo mismo para distintas personas o incluso puede no significar nada. En consecuencia, si bien aparenta ser una guía y una base de consenso puede estarle permitiendo a cualquiera etiquetar una propuesta que lo favorece con un nombre atractivo. Rosenau (1971) agrega que las fallas del concepto como herramienta analítica se desprenden de la dificultad para determinar qué intereses abarca y la imprecisión de criterios para determinar la existencia de intereses y rastrear su presencia en políticas sustantivas. Otro factor conflictivo es la ausencia de procedimientos para acumular intereses. Así, no se puede definir si el interés nacional es simplemente la suma de los intereses acumulados o hay valores más generales que hacen que éste sea más que la suma de sus partes.

De este modo la cuestión más importante es dilucidar ¿Cuál es el interés nacional? ¿Cómo lo podemos definir y darle el contenido que lo convierta en una guía para la acción? (Morgenthau, 1966). La respuesta del realismo político gira en torno a la concepción del interés nacional en términos objetivos, destacando su carácter permanente, inmodificable y relacionado al poder (Kaplan, 1957). Hoffman afirma que un interés nacional puede concebirse de modo objetivo (y fácil de reconocer) solo en un período estable de tiempo en el cual los participantes tienen medios y objetivos limitados (Dougherty y Pfaltzgraff Jr.

1990). Siguiendo esta afirmación la presente investigación se concentra en el período 1994-2012.

Según el mayor representante de la corriente realista, Morgenthau (1966), la supervivencia de la unidad política es el interés necesario mínimo e irreducible frente a otras unidades. Si bien los grupos de interés ejercen presiones constantes sobre la conducción de la política exterior, reclamando su identidad con el interés nacional es dudoso que logren la influencia deseada. Así, existe un interés colectivo y objetivo compartido por todos los miembros de una nación que trasciende los intereses particulares que algunos individuos pueden compartir con otros de otras naciones (Rochester, 1978). No obstante, esto último no excluye que Morgenthau (1966) mencione la importancia de los intereses sectoriales cuando analiza los elementos variables del interés nacional; si bien aclara que el interés nacional que emerge de intereses sectoriales en conflicto es más que un interés sectorial en particular o la suma total de los mismos.

Kennan (1951) considera que se debe dar a las elites una posición relevante para determinar el interés nacional asociándolo con una visión elitista de la política exterior.

Waltz (1978), perteneciente al neorealismo, comparte con Morgenthau la idea que la mayor preocupación de los estados es asegurarse su supervivencia. Para este autor, el interés nacional emana del sistema internacional y se traduce en la lucha por la supervivencia de los estados en un entorno de operaciones anárquico.

Beard (1934) en *The idea of national interest* rastrea los intereses históricos de los Estados Unidos, especialmente en términos económicos. Este autor, al igual que esta investigación, define al interés nacional considerando objetivos a alcanzar de índole económica. Así, la implementación del AEC solo será posible en la medida que sea funcional a los intereses económicos de los cuatro estados miembros del Mercosur.

Con la llegada de la secularización y del comercio surgió el concepto de intereses de este mundo contrastado con las cuestiones del espíritu. Luego, con la aparición de la economía política el término asumió una connotación material (Nuechterlein, 1985). El argumento de Beard (1934) es que los padres fundadores, Washington y Hamilton, tenían una percepción

certera sobre cuáles tenían que ser los intereses nacionales para sobrevivir: autointerés en vez de sentimiento y una apreciación profunda sobre la limitación de los medios disponibles para llevar adelante las políticas. Asimismo, afirma que el autointerés no es solo una causa legítima sino que es fundamental a la hora de decidir políticas. Es vano esperar que los gobiernos actúen sin tener en cuenta su interés nacional dado que son agentes y no principales.

Wolfers (1966) aclara que el debate en el momento que escribe Beard se centraba en si la política exterior norteamericana, motivada en lo económico, tenía el objetivo de promover los intereses de la nación en su conjunto o de satisfacer los intereses materiales de grupos de presión subnacional. Aunque era difícil definir el interés nacional no había dudas del deseo de ver a los tomadores de decisiones nacionales por encima de los intereses económicos de una parte de la nación focalizando su atención en un interés más inclusivo.

En cuanto a la seguridad nacional, Beard (1934) expuso que ésta no era históricamente un problema para los Estados Unidos dado que no había ningún poder extranjero que tuviese la capacidad de invadir el país y forzarlo a rendirse. Este autor escribe en 1930 bajo la influencia de la política económica del New Deal, diferente de Morgenthau quién lo hace en tiempos que corría peligro la seguridad en la era nuclear (Barbé, 2001). Del mismo modo, en el Mercosur durante el período analizado no se presenta como dilema fundamental la seguridad nacional (años anteriores sí lo era cuando existían fricciones entre Argentina y Brasil). Malamud (2005) explica que las rivalidades históricas, las grandes controversias y la violencia entre estados han cesado en la región. Hoy la zona del Mercosur está libre de armas nucleares y no hay carreras armamentistas.

Empero, otras corrientes teóricas critican al realismo y a su concepción del interés nacional. Los constructivistas realzan el carácter subjetivo del término definiéndolo a partir de valores que superan la mera búsqueda de poder (Kaplan, 1957). El mismo es el resultado de ideas compartidas, de la existencia de una identidad nacional y de prácticas normativas. Lejos por tanto de ser un concepto estático, los intereses nacionales de los estados se forman dentro de un contexto cultural como resultado de la interacción social (Wendt, 1994).

Los utopistas ven al interés nacional como una aberración social subordinándolo a los preceptos morales universales (Carr,1964). Esta visión, encarnada en la diplomacia Wilsoniana, perdió credibilidad después de la Segunda Guerra Mundial.

Osgood (1953), Niebuhr (1959) y Nuechterlein (1985) intentan conciliar las diferencias entre el realismo y el utopismo. Para el primero tanto los valores morales como el poder deben ser tenidos en cuenta en la formulación del interés nacional. El autor afirma que el idealismo y el autointerés son compatibles dentro de límites racionales y que los ideales son una fuerza que impulsan a los hombres hacia objetivos constructivos permitiendo sostener los sacrificios necesarios para la supervivencia de la nación (Padelford, 1954). Asimismo, Niebuhr (1959) afirma que las naciones casi nunca actúan solo por motivos egoístas o idealistas sino que las acciones y políticas son una combinación de los dos. Por último, Nuechterlein (1985) define el interés nacional como “ The country’s perceived needs and aspirations in relation to other sovereign states constituting its external environment” (p.7). Estados Unidos tiene cuatro intereses relativamente estáticos: defensa de la patria, seguridad internacional, promoción de valores morales y el bienestar económico. A este último lo denominó interés nacional económico (al igual que Beard) y se caracteriza por fomentar las inversiones y el comercio internacional.

Los liberales hacen referencia a la presión de distintos intereses sectoriales. Allison (1971), perteneciente a esta escuela, afirma que la teoría realista no basta para poder entender como se lleva adelante la política exterior. El autor critica el tratamiento de los estados nacionales como actores unitarios y racionales (“*blackboxes*”) que responden únicamente a los estímulos del entorno internacional dado que distorsiona la realidad y no tiene en cuenta el disenso doméstico que se encuentra presente en toda sociedad (sea democrática como autoritaria) e influye en el proceso de toma de decisiones. No obstante, Rochester (1978) considera hasta cierto punto injusta la apreciación de Allison dado que Morgenthau (1966) incluye a los intereses sectoriales (aunque sea de un modo residual).

En esta investigación se ignorará el rol de los valores, las ideas y la sociedad tratando al interés nacional solo en términos económicos. Así, se explica la implementación del AEC desde un argumento alternativo al que darían los liberales o los constructivistas. Según la

visión liberal la implementación del AEC depende de las posibilidades de armonizar los intereses disímiles de los grupos de interés existentes en los Estados Parte. Para los constructivistas su implementación obedece a la creación de una identificación colectiva en donde las identidades sociales de los países miembros incluyan una identificación positiva con el bienestar de los otros.

## II- Teorías que explican la integración regional

### II-1 *Realismo*

Esta teoría permite explicar el progreso del Mercosur (y por consiguiente el proceso de implementación del AEC) dado que no hay dudas que los intereses y la voluntad de los países miembros son fundamentales para definir hasta donde se quiere llegar en el desarrollo de la integración (Bernal-Meza, 2001)<sup>3</sup>. Ya el objetivo del Tratado de Asunción era acoger el interés de los países signatarios dejando claro el predominio de una visión nacional de la integración (Bernal-Meza, 2001). Esta tendencia no se modificó en Ouro Preto cuando se rechazó todo tipo de “salto supranacional” a efectos de preservar las voluntades nacionales de cada país miembro (Almeida, 2001). En definitiva, el Mercosur es un reflejo de los distintos perfiles que conforman los intereses nacionales siendo concebido bajo una valoración instrumental (Martínez Puñal, 2005).

Una posible contradicción en este estudio es que al elegirse la teoría realista se supone que no es viable la cooperación entre estados y por lo tanto el Mercosur no debería existir. Jervis (1999) permite sortear este conflicto al considerar que es demasiado extremista caracterizar al realismo como un total juego de suma cero. Cuando los realistas afirman la importancia de la negociación en la política internacional implican la combinación de intereses comunes y en conflicto. Se puede luchar en un mundo de solo suma cero pero no hacer política. Incluso Arenal (1990) para quién los intereses de cada estado suponen la exclusión de los de cualquier otro expone que la cooperación entre los estados es limitada (en vez de nula).

---

<sup>3</sup> Si se analizan los tratados y protocolos existentes en el Mercosur en sucesivas ocasiones se mencionan la importancia de la voluntad de los Estados Parte para profundizar el proceso de integración y la necesidad de contemplar los intereses de todos los miembros.

En esta investigación se toma como evidencia empírica de la existencia de mínimos intereses comunes la firma del Tratado de Asunción y el acuerdo de un AEC en Ouro Preto. Al mismo tiempo se dará por hecho que los acuerdos reflejaron el interés nacional de cada uno de los Estados Parte<sup>4</sup>.

## II-2 *Teorías alternativas*

El federalismo es una de las teorías más antiguas (Burgess, 2000) siendo los pensadores griegos y medievales quienes dieron lugar a esta idea. No obstante, el federalismo es un instrumento moderno adoptado por los constructores de Europa Jean Monnet y Robert Schumann. No obstante, el fracaso en 1949 de sostener al Consejo de Europa como embrión de un continente integrado provocó que muchos adeptos viraran hacia un enfoque incrementalista. Esta estrategia admite dos maneras de avanzar en el proceso de integración: a través de la negociación constitucional intergubernamental o por medio del llamado a una asamblea constituyente. De cualquiera de las dos formas se establece un estado federal (Malamud, 2011).

El funcionalismo fue propuesto por David Mitrany al final de la Segunda Guerra Mundial como un sistema pragmático, tecnocrático y flexible donde los problemas de políticas trascienden las fronteras nacionales. En consecuencia, las funciones gubernamentales migran desde los gobiernos nacionales que actúan en base a cuestiones políticas hacia tecnócratas expertos globales (Sandholtz y Stone Sweet, 1998). No obstante, como indican Nelsen y Stubb (1994) el funcionalismo fracasó al no contener una teoría de la política. Cuando los problemas económicos no podían ser manejados por los técnicos expertos no era posible explicar como se tomaban las decisiones. Así surgió el neofuncionalismo. Hass (1975) sostiene que los cambios tecnológicos y científicos propician la innovación institucional internacional, la cual llevaría al aprendizaje político de las burocracias nacionales, de los líderes políticos y de las organizaciones internacionales. La integración es un proceso abierto que genera un *spill over* en el que la autoridad supranacional se va extendiendo de un área a otra, con un punto final supuestamente abierto pero claramente institucional (Multimer, 1994).

---

<sup>4</sup> Específicamente, en el Tratado de Asunción los países miembros coincidieron en la necesidad de acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social mediante la ampliación de las dimensiones de sus mercados nacionales.

El interaccionismo comunicativo (Deutsch, 1957) analiza la creación de una comunidad de seguridad en la cual no sea posible la existencia de conflictos militarizados entre sus miembros. Para que esto ocurra es necesario el desarrollo de una solidaridad internacional y de amplios flujos de comunicación e interacción transfronterizos (Malamud, 2011). Estas ideas de la conformación de comunidades de seguridad y de la construcción de identidades comunes son compartidas por el constructivismo (Amitav, 2001).

La gobernanza supranacional (Sandholtz y Stone Sweet, 1998) es el descendiente renovado del neofuncionalismo. Considera que una vez que se inicia el proceso de integración regional éste genera una dinámica propia. Esta teoría destaca la participación de cuatro autores centrales: los Estados Nacionales, los empresarios transnacionales, la Comisión Europea y la Corte de Justicia (Malamud, 2011). Sandholtz y Stone Sweet (1998) indican que esta teoría privilegia el rol del intercambio transnacional (comercio, grupos transnacionales, asociaciones, etc.) para impulsar a las organizaciones de la Comunidad Europea en la construcción de nuevas políticas. Estas organizaciones, como la Comisión o la Corte, responden a esta presión intentando aumentar el dominio de las reglas supranacionales. Luego, legislación secundaria y las resoluciones de casos de la Corte de Justicia generan una dinámica autosostenible que llevan a la profundización gradual del proceso de integración en ese sector y a *spill overs* en otras áreas. En este proceso se reduce la capacidad de los estados miembros de controlar los resultados.

Finalmente, el intergubernamentalismo liberal plantea que el avance de la integración regional es el resultado de negociaciones entre los países que componen el esquema integracionista donde cada miembro negocia en la instancia regional a partir de intereses nacionales concretos (Malamud, 2011). Bajo este marco interpretativo de la integración, los países miembros de un esquema son capaces de detener y obstaculizar el avance de la integración si ésta no corresponde sus intereses (Perales, 1998).

Moravcsik (1998) es el principal propulsor de esta teoría. A su entender la integración europea fue el resultado de una serie de elecciones racionales llevadas adelante por líderes nacionales que perseguían intereses económicos- específicamente los intereses comerciales de los productores económicos poderosos y de modo secundario las preferencias



macroeconómicas de las coaliciones de gobierno- que surgieron en respuesta a incentivos estructurales de la economía global (interdependencia compleja). El autor reconoce tres etapas en toda negociación internacional: la formación de preferencias nacionales, la negociación interestatal y la elección institucional. En la primera son fundamentales los intereses económicos nacionales que surgen de la competencia entre intereses domésticos; en la segunda los resultados de las negociaciones y la distribución de beneficios que refleja los poderes relativos de los Estados. En la tercera los Estados deciden compartir o delegar soberanía con el objetivo de que los compromisos sean creíbles. La soberanía pasa a ser compartida si los gobiernos acuerdan modos de votación que no son la unanimidad; en cambio se delega cuando actores supranacionales pueden tomar decisiones de modo autónomo sin la intervención de votos interestatales o vetos unilaterales

El federalismo, el funcionalismo y el neofuncionalismo no pueden aplicarse al Mercosur dado que es evidente que no se trata de un estado federal, no han habido avances hacia instituciones supranacionales y las decisiones no son tomadas por tecnócratas. Por el contrario, el bloque se caracteriza por la consideración de cuestiones políticas en el proceso decisorio. Tampoco pueden estimarse el interaccionismo comunicativo o el constructivismo dado que en el Mercosur actualmente no hay conflictos transfronterizos entre los estados miembros estando ausente la necesidad de proponerse la conformación de una comunidad de seguridad. Además, está muy lejos el posible desarrollo de identidades comunes no siendo aún un objetivo incluido en tratados, protocolos y declaraciones del bloque.

Malamud (2003 y 2011) explican que ni la gobernanza supranacional ni el intergubernamentalismo liberal pueden aplicarse al Mercosur. La razón fundamental es que este bloque no ha construido ninguna estructura institucional significativa, sea supranacional o no. Sus decisiones son tomadas a través de mecanismos exclusivamente intergubernamentales, requiriendo unanimidad en todos los casos. Los organismos regionales fundamentales están constituidos por funcionarios nacionales o técnicos de nivel medio designados por cada país. Por ejemplo, el CMC está integrado por los ministros de relaciones exteriores y de economía de cada miembro. En particular, no es aplicable el intergubernamentalismo liberal dado que el Mercosur no surgió ni por un aumento en la interdependencia económica ni por demandas de la sociedad y no ha creado ningún tipo de

estructura institucional<sup>5</sup>. Si bien un aumento en la interdependencia creó la necesidad de manejar un mayor número de crisis y de problemas de coordinación, los que llevaban adelante las transacciones demandaron decisiones puntuales en vez de reglas generales. En cuanto a la gobernanza supranacional, en el Mercosur no existen órganos supranacionales como son la Comisión o a la Corte Europea y los actores transnacionales tienen poca importancia, dejando a los estados nacionales como los actores fundamentales (Malamud, 2003).

En conclusión, ninguna de las aproximaciones alternativas al realismo parece ofrecer instrumentos aptos para esclarecer la forma que adoptó el proceso de implementación del AEC.



---

<sup>5</sup> Al Malamud (2003) rechazar el rol de las demandas sociales en la conformación del Mercosur se hacen a un lado las visiones liberales. Esta decisión permite justificar la no consideración de los intereses disímiles de los grupos de interés con el fin de explicar el proceso de implementación del AEC.

## Capítulo 3

### Marco conceptual.

#### I- Variables e hipótesis

La *variable dependiente* de nuestra investigación es *el proceso de implementación del AEC*, especialmente en lo que respecta a las listas nacionales de excepción, los “sectores especiales” (bienes de capital, informática y telecomunicaciones), y los sectores azucarero, textil y automotor.

Como se señaló en el capítulo 1, un *Arancel Externo Común* es una barrera arancelaria común entre los países que forman parte de una Unión Aduanera en contra de los países no miembros (Balassa, 1964b). Justamente el establecimiento de una UA trae aparejado, además de la supresión de la discriminación a los movimientos de mercancías dentro de la unión, el establecimiento de tarifas uniformes para importaciones procedentes del resto del mundo, lo que diferencia una UA de una ZLC. Así, se aumenta la discriminación entre los artículos producidos por los países miembros y los que no lo son (Balassa, 1964a).

La presente investigación evalúa el proceso de implementación del AEC del Mercosur desde el Tratado de Ouro Preto (1994) hasta el año 2012, dando cuenta de la convergencia o divergencia en su implementación y del carácter de las excepciones de cada país. El propósito es identificar si la adecuación a los compromisos asumidos en lo que respecta al AEC fue homogénea o si algunos países miembros se desviaron más en el proceso de convergencia que otros.

Como se ha indicado previamente, existen varios mecanismos que dan lugar a aranceles nacionales diferentes al AEC. Éstos no sólo incluyen listas de excepciones y sectores excluidos sino también regímenes especiales de comercio, derechos específicos, acuerdos comerciales preferenciales con terceros países y prácticas de defensa comercial, todos los cuales no han sido aún armonizados entre los socios. Los regímenes especiales de comercio y los acuerdos comerciales preferenciales están asociados a la concesión de exoneraciones de impuestos a las importaciones determinando desvíos hacia abajo respecto del AEC, mientras que los derechos específicos y las medidas de defensa comercial son generadores de desvíos hacia arriba (Berlinski et al 2005b). En esta investigación se ha decidido

delimitar el objeto de análisis, concentrándose en un aspecto puntual: la implementación del AEC consolidado en Ouro Preto.

En cuanto a la *variable independiente*, se asumirá que el *interés nacional* económico de cada país miembro del Mercosur consiste en aumentar su bienestar agregado. En los casos de la Argentina, Uruguay y Paraguay esto se lograría mediante la materialización en la región de un *mercado ampliado estable*. Incluso la Argentina, teniendo una economía de mayor envergadura que la de los socios menores, se encuentra interesada en este aspecto. Le atrae la posibilidad de poder facilitar las condiciones de entrada al mercado brasileño dado que es el más importante de América del Sur y uno de los más destacados a nivel mundial (Irela, 2001).<sup>6</sup>

Las consecuencias de un mercado ampliado serían un incremento de la eficiencia de las empresas, resultante de un ensanchamiento en el tamaño del mercado y del surgimiento de nuevos elementos competitivos (véase Emerson et al., 1988 y Cecchini, 1988 para mayores detalles sobre el mecanismo causal). Asimismo, se estimularía la diversificación de la estructura exportadora que traería aparejado el beneficio de reducir la volatilidad del ingreso proveniente de las exportaciones lo cual tendría un impacto positivo sobre el PBI y el empleo (Iglesias, 2005).

Los indicadores que se utilizarán para medir si Argentina, Paraguay y Uruguay han logrado los beneficios de acceder a un mercado ampliado son:

- 1) Evolución de la participación de las exportaciones de Argentina, Uruguay y Paraguay en las importaciones totales de Brasil;
- 2) Evolución de la participación de las exportaciones a Brasil en las exportaciones totales de Argentina, Paraguay y Uruguay.
- 3) Participación de las manufacturas (baja, media y alta tecnología) en las exportaciones argentinas, paraguayas y uruguayas a Brasil y
- 4) La permanencia de restricciones no arancelarias (RNA).

---

<sup>6</sup> Se ha decidido excluir a Brasil del análisis porque hay consenso de que el nivel y la estructura original del AEC se correspondían más estrechamente con las preferencias brasileñas.

En el caso de los tres primeros indicadores, se considerará que los tres socios menores se han beneficiado de acceder a un mercado ampliado si se produce un aumento de su participación en las importaciones totales de Brasil, un mayor porcentaje de sus exportaciones tienen como destino Brasil y ocurre una mayor diversificación hacia manufacturas en las exportaciones hacia el socio mayor.

Se agregó el último indicador con el objetivo de analizar la efectividad en la eliminación de las RNA siguiendo el argumento de Masi y Bittencourt (2001). Esto es relevante dado que la potencial aplicación de una RNA por parte de algún Estado Parte en el comercio intrabloque genera incertidumbre e influye en las decisiones de precios y cantidades de los agentes. El exportador no tiene conocimientos sobre la demanda en el otro mercado dado que esto depende del hecho que la RNA este presente o no. Cuando se eliminan las RNA disminuye el precio de los productos importados, aumentan las importaciones, se sustituyen los bienes domésticos por los importados y en consecuencia bajan los precios de los bienes domésticos (Vaillant, 2001). Asimismo, la liberalización de las RNA intrazona afectaría el bienestar de los distintos actores involucrados. Los consumidores del país importador se verían beneficiados por la caída de los precios de los dos mercados y la expansión de la cantidad importada. En contrapartida, perderían tanto los productores domésticos del bien sustituto como los agentes domésticos importadores que se apropiaban de la renta asociada a la RNA (Vaillant, 2001).

De esta manera se presenta la siguiente hipótesis: A menor satisfacción del interés nacional de un país miembro menor su compromiso a la hora de implementar el AEC, dado que no tiene incentivos para incurrir en los costos asociados.

## II- Metodología

A fin de examinar y explicar el proceso de implementación del AEC, se emprenderá un estudio de caso con un método de análisis cualitativo en base a normas emitidas por los órganos responsables del Mercosur (que se complementarán teniendo en cuenta fuentes secundarias<sup>7</sup>) y estadísticas de comercio exterior del bloque regional.

---

<sup>7</sup> Las principales fuentes secundarias sobre medidas regulatorias son los Informes Mercosur.

Se considera un método válido para responder las preguntas de investigación debido a que dicha normativa contiene la información requerida para comprender el estado actual del AEC: la cantidad de posiciones de la Nomenclatura Común Mercosur (NCM) que cada país puede incluir como excepciones al AEC, los plazos en los que éstas se mantienen y la postergación en la elaboración de regímenes comunes. En cuanto a la explicación de este proceso las normas Mercosur también pueden dar cuenta de la existencia de RNA. Asimismo, el CEI presenta estadísticas sobre la participación de Argentina, Paraguay y Uruguay en las importaciones totales de Brasil y en lo que respecta a la participación de las exportaciones a Brasil en las exportaciones totales de los socios menores y la CEPAL sobre la diversificación hacia manufacturas en las exportaciones de estos tres países al socio mayor en los años establecidos.

Se ha seleccionado al Mercosur por ser un caso con valor intrínseco. Como indica Bouzas (2001b) se trata de una de las experiencias de integración recientes entre países en desarrollo que más atrajo la atención de los especialistas en comercio y política internacional. De este modo, en los cuatro países que forman parte del Mercosur expertos y políticos discuten sobre cuáles son las posibles causas por las cuales el proceso de integración se encuentra estancado. Justamente, esta investigación procurará esclarecer una parte del proceso de integración regional. Un AEC implementado es una de sus primeras etapas ya que junto con la fijación de un arancel intrazona permite dar un paso importante en la conformación de una UA y la consecuente supresión de los regímenes de origen.

Una vez finalizada la descripción propuesta se podrá comenzar a explicar el fracaso del intento de conformación del bloque regional desde la teoría realista recurriendo a evidencia clara y sólida.

En cuanto a la recolección de datos, todos se tratan de *fuentes primarias*. Para la variable dependiente se sistematizarán y ordenarán las normas relacionadas con la implementación del AEC desde 1994 hasta el 2012 (teniendo en cuenta la delimitación del objeto de análisis) por tipo (decisión, resolución o directiva), categoría (bienes de capital, informática o telecomunicaciones; sector automotor, azucarero, textil; otros) y año.

En el caso de la variable independiente, para Argentina, Uruguay y Paraguay se reunirán los datos necesarios de los indicadores de comercio exterior y se organizarán las normas que tratan la existencia de RNA identificando su cantidad y el tiempo durante el cual podían existir. El período bajo investigación para los dos indicadores de comercio exterior es desde 1994 hasta el 2011 debido a la información disponible en las bases de datos.

Se han decidido dichas fuentes debido a su fácil acceso. Las normas se encuentran en la página Web del Mercosur, los Informes Mercosur se encuentran en la página de Internet del INTAL y las estadísticas en los sitios del CEI y de la CEPAL.

En lo que respecta al análisis de los datos, se llevará adelante una descripción histórica ordenada en la que se observará la evolución de las posiciones no comunes en el proceso de implementación del AEC y las extensiones de plazos. Se identificará un comportamiento o tendencia en la implementación del AEC tanto a nivel agregado como particular.

Para la sección explicativa, primero se analizarán y presentarán tablas y gráficos que contengan la información requerida. A continuación, se someterá a evidencia empírica la hipótesis de trabajo.

## Capítulo 4

### Hacia una definición del AEC: Diferencias nacionales y consecuente cronograma de convergencia.

Como exponen Berlinski et. al (2005a) el Mercosur fue creado a través del Tratado de Asunción firmado en marzo de 1991 por los Presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Los Estados Parte acordaron: liberalizar progresivamente el comercio intra-regional hasta alcanzar un margen de preferencia del 100% a fines de 1994; introducir entonces un AEC; eliminar las RNA al intercambio recíproco; y coordinar las políticas macroeconómicas y sectoriales. En el marco de estos objetivos se avanzó fundamentalmente en los dos primeros, con un incremento significativo del comercio intra-regional.

En el transcurso de 1993, se llegó a la conclusión que no era posible establecer un mercado común el 1° de enero de 1995 tal como estaba previsto en el Tratado de Asunción, cobrando fuerza la idea de constituir una UA. Al momento de establecerse el AEC se pretendía que éste se aplicara a la totalidad de los productos comprendidos en la Nomenclatura Común Mercosur (NCM) que son 12.499 posiciones arancelarias a 8 dígitos. Se logró un alto nivel de armonización (88% del universo arancelario pasó a tener un AEC vigente) pero las negociaciones se estancaron en torno a varios productos y sectores. El inconveniente se centraba en que los socios menores tenían interés en fijar aranceles bajos. Por su parte, Argentina buscaba establecer aranceles más elevados para los bienes manufacturados, a excepción de los bienes de capital y de los de alta tecnología. Finalmente, Brasil se inclinaba por aranceles más elevados para la industria en general.

El AEC cuenta con 11 niveles y la tarifa promedio negociada en 1994 fue del 12% con una amplitud de 0% a 20% creciente en dos puntos de porcentaje a lo largo de la cadena de valor (Berlinski, 2004). Las alícuotas de bienes intermedios varían entre 0% y 12%, las de productos agrícolas entre 10% y 12%, las de bienes de capital entre 12% y 16%, y las de bienes de consumo entre 18% y 20%. Esta estructura arancelaria se aproximaba bastante a la vigente en Brasil, lo que era razonable frente al peso de su economía en el PBI regional (Bouzas, 2001b) y era el resultado de un equilibrio político pero no económico (Kume y



Piani, 2001; Berlinski et al. 2005a). Su relativamente bajo nivel (frente al 35% acordado como nivel máximo en el GATT) fue consecuencia principalmente de los procesos de liberalización unilateral implementados por estos dos países, desde fines de los años ochenta (Garriga y Sanguinetti,1995).

Se consolidaron 11 niveles tarifarios dado que éstos permitían acomodar más fácilmente los intereses de los cuatro países quiénes consideraban de modo dogmático que la protección efectiva de los bienes finales debía ser superior a la de los bienes intermedios y a la de bienes de capital (Kume y Piani, 2001). A efectos de viabilizar el AEC acordado debieron permitirse diversas excepciones por sobre y por debajo de las tarifas del AEC (Bouzas, 1995).

Los sectores más conflictivos fueron los de bienes de capital, informática y telecomunicaciones. La determinación del AEC enfrentó a dos posturas: Brasil pretendía el máximo nivel de protección dado que es el principal productor-suministrador de estos productos y por lo tanto se beneficiaría del desvío de comercio. En cambio, los demás socios apoyaban que ingresaran desgravados (Kume y Piani, 2001). Los países pequeños, más especializados, no contaban con industrias desarrolladas para esos bienes dependiendo de insumos y bienes de capital importados (Massi y Ruiz Díaz 2005).

Las negociaciones pudieron continuar gracias a acuerdos bipartitos entre los socios mayores sobre el establecimiento de un cronograma de convergencia que diera tiempo para alcanzar los niveles arancelarios acordados. En diciembre de 1993, después de una reunión bilateral entre los Ministros de Economía y Relaciones Exteriores de Argentina y Brasil, no hubo dudas sobre el interés de los Estados Parte en que a partir del 1° de enero de 1995 rigiese una UA. En enero de 1994, en la Reunión de Presidentes en Colonia, se ratificó oficialmente tal definición por parte de los cuatro países (Berlinski et. al 2005a).

A principios de agosto de 1994 se dictó la Dec. N° 7/1994 que determinó las alícuotas y las condiciones de convergencia para los sectores sensibles. Posteriormente, el 17/12/1994 en Ouro Preto, la Dec. N° 22/1994 aprobó las Listas Básicas de Convergencia del sector de Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones.

Las condiciones pautadas fueron las siguientes:

a) Alrededor de 1000 ítems tarifarios pertenecientes al sector de Bienes de Capital convergerían en forma lineal y automática hacia un arancel común del 14% el 1 de enero de 2001, pudiéndose determinar por consenso posiciones con niveles inferiores. A estos efectos se constituyó un Grupo Ad-Hoc. Paraguay y Uruguay lo harían durante el período que se extendería hasta el 1 de enero del 2006.

b) Alrededor de 300 ítems de bienes de Informática y Telecomunicaciones convergerían de modo lineal y automático hacia un arancel máximo común del 16% el 1 de enero de 2006. Se le encargó a un Grupo de trabajo Ad - Hoc determinar los ítems con niveles de AEC inferiores al 16%, asegurando la consistencia de la estructura arancelaria respectiva.

c) Argentina, Brasil y Uruguay podían mantener hasta el 1 de enero de 2001 un número máximo de 300 ítems arancelarios de la NCM como excepciones al AEC, excluyéndose de ese número las correspondientes a Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones.

Para Paraguay podían ser hasta 399 excepciones.

Se acordó que mediante el cumplimiento del cronograma de convergencia pautado en 1994 (Cuadro 1) a partir del 1° de Enero del 2006 regiría una UA con un AEC sin excepciones (Berlinski et al 2005a).

**Cuadro 1: Mercosur: Exenciones a la Unión Aduanera**

Producto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Bienes de capital				
Categorías arancelarias	aprox. 1000	aprox. 1000	aprox. 1000	aprox. 1000
AEC máximo	14%	14%	14%	14%
Convergencia antes de	01/01/2001	01/01/2001	01/01/2001	01/01/2001
Informática y telecomunicaciones				
Categorías arancelarias	aprox. 300	aprox. 300	aprox. 300	aprox. 300
AEC máximo	16%	16%	16%	16%
Convergencia antes de	01/01/2006	01/01/2006	01/01/2006	01/01/2006
Listas nacionales de excepciones				
Categorías arancelarias	Máx. 300	Máx. 300	Máx. 399	Máx. 300
Convergencia antes de	01/01/2001	01/01/2001	01/01/2006	01/01/2001

Fuente: elaboración propia en base a Berlinski et. al (2005a)

En lo que respecta a la composición de las listas nacionales de excepciones de 300 ítems, la lista argentina incluía principalmente productos químicos y petroquímicos (con convergencia ascendente), productos siderúrgicos, papel y calzado (con convergencia descendente) (Berlinski, 2010). La lista paraguaya (ascendente) estaba integrada por

mercancías que componen el régimen de turismo, bebidas, perfumes, juguetes, etc. (Benegas y Colmán, 2008). Uruguay había colocado en la lista materias primas e insumos a los que aplica un arancel del 0%. También introdujo algunos productos que se gravaban con aranceles superiores al AEC como los aceites comestibles y los duraznos en almibar (Osimani y Estol, 2008).

De acuerdo con la Dec. N° 8/1994 debían pagar el AEC o el arancel nacional (si el producto estaba exceptuado) todas las importaciones provenientes de zonas aduaneras especiales, zonas de procesamiento de exportaciones o zonas francas. Entre Argentina y Brasil rige una excepción hasta el año 2013 para los productos fabricados en las zonas aduaneras especiales de Tierra del Fuego (Argentina) y Manaos (Brasil).

Los sectores automotriz y azucarero estuvieron transitoriamente excluidos del libre comercio intrazona y de las políticas comunes. La principal razón fueron las severas asimetrías en las regulaciones públicas que prevalecen en ambos sectores, especialmente entre Argentina y Brasil (Informe Mercosur N°1) lo que dificultó el establecimiento de políticas comunes que contuvieran un AEC. Asimismo, dichos sectores son importantes desde el punto de vista del empleo para las economías regionales. En efecto, tanto el sector azucarero como el automotriz son ejemplos de actividades en las que prevalecen distintos regímenes de política pública en cada uno de los países e intereses privados de peso y bien organizados (Informe Mercosur N°3).

De acuerdo con Bouzas (1995) Argentina y Brasil cuentan con importantes industrias automotrices con fuertes desigualdades estructurales. Mientras que la producción de automóviles en Brasil alcanzaba el millón y medio de unidades al año, Argentina no sobrepasaba los 400.000 vehículos. También había diferencias notorias en las estructuras reguladoras. En aquel entonces Brasil imponía un 70% de arancel sobre los vehículos importados. Existían asimismo 200 ítems -insumos estratégicos- que podían importarse libre de impuestos. Argentina, en cambio, contaba con un programa contractual más elaborado y comprometido, hasta 1999. El programa argentino incluía requerimientos de contenido local (60%), compromisos de inversión y racionalización por parte de las empresas y un régimen de importación que protegía el mercado interno y establecía

el derecho de los fabricantes a importar a tarifas arancelarias preferenciales. En cambio, en Paraguay y Uruguay la producción de este sector era muy pequeña (Olarreaga y Soloaga, 1998). Por lo tanto reclamaban un AEC menor que el deseado por los socios mayores.

En el sector azucarero el centro de la controversia residía en las diferencias existentes entre Argentina y Brasil respecto a cómo compatibilizar la inclusión del sector en los compromisos de liberalización del comercio intrazona con las asimetrías nacionales existentes en materia de políticas de abastecimiento y precios (Informe Mercosur N°1). Brasil se había convertido en un importante productor mundial de azúcar; entretanto Argentina elaboraba dicho bien en condiciones de relativamente alta protección en provincias pobres como son Jujuy, Tucumán y Salta (Malamud, 2003).

Mientras que Brasil subvencionaba a sus productores a través del programa Pro-Alcool, Argentina protegía de modo elevado a este sector para compensar los altos costos de producción de los productores domésticos (Bouzas, 1995). En Argentina los diputados y senadores representantes de las provincias del Norte se encargaban de defender el mantenimiento de la protección del sector en el Congreso (Malamud, 2003).

El Art. 10 de la Dec. N° 7/1994 anunció la constitución de Grupos de trabajo Ad - Hoc para definir antes del 15 de octubre de 1994, el régimen de transición de los sectores automotriz y azucarero para su adecuación al régimen de la UA, es decir un AEC y libre comercio intrazona. Ese mismo año, en Ouro Preto la Dec. N° 29/1994 creó un Comité Técnico Ad Hoc de la CCM para elaborar una propuesta de Régimen Automotriz Común. Dicho régimen debía contemplar esencialmente la liberalización total del comercio intrazona, un AEC y la ausencia de incentivos nacionales que distorsionen la competitividad en la subregión. Así, los Estados Parte asumieron el compromiso de elaborar una propuesta de régimen común automotriz para antes del 31 de diciembre de 1997 que se adoptaría a partir del 1 de enero del año 2000.

El sector azucarero estaría excluido del libre comercio intrazona y de las políticas comunes hasta el año 2001 habiéndose creado un Grupo Ad-Hoc para que elaborase una propuesta de régimen de adecuación y políticas comunes (Dec. N°19/1994). Este grupo también debía analizar las alternativas para la neutralización de las distorsiones derivadas de las asimetrías

en las políticas nacionales para el sector. Hasta tanto no se aprobase el régimen común, los países podían mantener sus aranceles nominales totales para el comercio intrazona y extrazona. Según el mandato original, dicha propuesta debía presentarse al GMC antes del 1 de noviembre de 1995.

En el caso de los textiles si bien se estableció un AEC los países resolvieron no ponerlo en práctica en forma inmediata. Por consiguiente, desde 1995 cada uno de ellos estuvo autorizado a aplicar aranceles diferenciados a las mercaderías provenientes de terceros países. Particularmente la Argentina aplicó desde 1993 medidas para proteger su producción local. (Sanguinetti y Sallustro, 2000).

En lo concerniente a las desviaciones totales, el alejamiento argentino del AEC representaba un 16,9% de todas las líneas tarifarias argentinas (1540 líneas exceptuadas); 17,6% para Brasil (1606 líneas); 23,3% para Paraguay (2001 líneas) y 21,0% para Uruguay (1961 líneas) (Olarreaga y Soloaga, 1998).

El Cuadro 2 permite visualizar la brecha entre los aranceles vigentes en los estados miembros en 1995 y el que se debería alcanzar una vez aplicado el AEC del Mercosur. Así también, se incluye el nivel arancelario promedio de las excepciones que se encontraban en vigor aquel entonces.

**Cuadro 2: Mercosur: aranceles promedio (porcentaje) 1995.**

	Arancel externo promedio	Arancel externo promedio (ponderado por importaciones)	Arancel externo promedio del universo de excepciones
Argentina	11,78%	13,37%	14,33%
Brasil	13,14%	15,44%	21,39%
Paraguay	8,79%	5,18%	6,83%
Uruguay	10,78%	11,01%	5,92%
Mercosur	11,15%	11,09%	Na*

Nota: el arancel externo promedio de cada país está calculado tomando en cuenta las excepciones. El arancel externo promedio del Mercosur es el AEC que se alcanzará una vez que se eliminen todas las excepciones. El arancel promedio del universo de excepciones fue calculado en base a las excepciones de cada Estado Parte.

Na\*: no se aplica.

Fuente: Tomado de Bouzas (2001a). Realizado en base a Olarreaga y Soloaga (1998)

De la observación de los aranceles nacionales se deduce que Paraguay, en comparación con sus socios, partió de un arancel mucho más alejado del AEC acordado y por lo tanto debería incurrir en mayores costos para poder alcanzarlo. En cuanto al universo de excepciones, la tendencia global de las mismas era ascendente para los socios mayores y descendente para los menores.

Un análisis general de las canastas de excepciones en el período de transición (que en la mayoría de los casos se mantiene hasta la actualidad) indica que Argentina se desvía hacia arriba del AEC para bienes intermedios y de consumo no durables. En cambio lo hace hacia abajo para los bienes de capital. Paraguay y Uruguay se desvían de modo ascendente en los bienes de consumo no durables y hacia abajo para los bienes de capital y de consumo durables. Finalmente Brasil es el país miembro que muestra desvíos hacia abajo de menor magnitud, destacándose los bienes de consumo no durables y los de capital que no produce. Este último país suele desviarse hacia arriba en los bienes de capital, intermedios y de consumo no durables.

El cuadro 3 muestra de modo más detallado los productos incluidos en las excepciones.

**Cuadro 3: Mercosur: excepciones al AEC por tipo de producto y país.**

Argentina	Paraguay	Uruguay	Brasil
Hacia arriba: aceite de oliva, trigo, muebles, vestimenta, calzado, papel, productos que incluyen papel, textiles, impresiones, publicaciones, plásticos, hierro y acero.	Hacia arriba: alimentos, textiles, calzado, vestimenta y madera Hacia abajo: maquinaria, maquinaria eléctrica equipo de transporte y científico informática, telecomunicaciones y automóviles.	Hacia arriba: alimentos, textiles, calzados, vestimenta, productos minerales (no metálicos) Hacia abajo: maquinaria, maquinaria eléctrica equipo de transporte y científico informática, telecomunicaciones y automóviles.	Hacia arriba: calzado, textiles, vestimenta refinerías de petróleo, plásticos maquinaria, maquinaria eléctrica equipo de transporte y científico, informática y telecomunicaciones. Hacia abajo: papel, bienes de capital que no produce

Fuente: elaboración propia en base a Olarreaga y Soloaga, 1998; Berlinski et al. a y b; Bouzas et. al 2002; INAI, 2001).

Lo que quedó de manifiesto en 1994 es que la dificultad para negociar un AEC se concentraba en los productos en los cuáles los socios diferían en cuanto a su capacidad de producción y por lo tanto se encontraban en conflictos intereses nacionales disímiles. El inconveniente fue momentáneamente resuelto mediante la definición de un AEC afín a la estructura productiva del socio que pudo hacer prevalecer sus intereses gracias a su mayor

capacidad de negociación (Brasil). Aquí se corrobora el argumento de Cadot, de Melo y Olarreaga (1996) del peso del socio mayor en determinar el AEC debido a su importancia productiva y al modo en el que se toman las decisiones en el Mercosur. Paralelamente, se crearon varios mecanismos que permitían alejarse temporariamente del arancel consolidado (un cronograma de convergencia que contenía listas nacionales de excepción, sectores especiales y excluidos) dado que los socios menores no hubiesen firmado un acuerdo que los perjudicara.



Universidad de  
**San Andrés**

## Capítulo 5

### I-La implementación del AEC en el Mercosur

El 1º de enero de 1995 entró en vigor en los Estados Parte el AEC junto con las listas de excepciones específicas y las de los sectores de bienes de capital, informática y telecomunicaciones en sustitución de sus respectivos aranceles nacionales. Además, a través de la Dec N° 9/1995 se llevó adelante el ambicioso proyecto de establecer un programa de Acción para el Mercosur hasta el año 2000.

Sin embargo, al poco tiempo los Estados Parte ya se estaban alejando de lo previamente pactado. Cuando llegó el año 2000 el Mercosur se encontraba en un estado de total parálisis. Esto se debió a la modificación de la política cambiaria dispuesta por el gobierno brasileño sumada a los efectos negativos derivados de la caída de los precios de los commodities y de la fuerte recesión que desde fines de 1998 venía afectando a las principales economías de la subregión. En este contexto los países miembros no se esforzaron por atenerse al cronograma de convergencia. En consecuencia, cuando terminó el año 2000 no estaban preparados para afrontar la caducidad de las listas básicas de excepciones y de bienes de capital (para Argentina y Brasil), el vencimiento del plazo establecido para el aumento transitorio y generalizado del 3% del AEC dispuesto en 1997, la desaparición del régimen que posibilitaba la implementación de rebajas arancelarias temporarias por razones de abastecimiento y la finalización del período acordado para utilizar el drawback y el régimen de origen (Informe Mercosur N°6).

Frente a esta situación se decidió postergar los plazos de convergencia al AEC. Esa medida va a ser elegida una y otra vez en los años subsecuentes, sin tratarse la cuestión de fondo sobre la viabilidad del AEC en el Mercosur. A continuación se describirá en detalle el proceso de implementación del AEC teniendo en cuenta medidas, bienes y sectores específicos.

#### *I-1-Incremento transitorio del AEC:*

Una gran señal que la implementación del AEC no iba a seguir el curso original fue cuando en 1997 el CMC aprobó con carácter transitorio el incremento del AEC del Mercosur en tres puntos porcentuales. Solamente 149 ítems arancelarios no se vieron afectados. El plazo



de vigencia de esta medida no podía extenderse más allá del 31 de diciembre del año 2000 (Dec N° 15/97).

El incremento comenzó a regir en Brasil desde mediados de noviembre y fue presentado como parte del paquete de medidas fiscales anticrisis tomadas para enfrentar los efectos de las turbulencias en los mercados asiáticos. Para el gobierno argentino se trató de una alternativa para compensar la eliminación de la tasa de estadística del 3%, tal como lo exigió el fallo de un panel de la OMC (Informe Mercosur N°3).

Esta decisión habilitó a un alto grado de discrecionalidad nacional en el uso del principal instrumento de política comercial común de la UA. Esta discrecionalidad se manifestó en que cada uno de los Estados Parte estuvo autorizado a elevar el AEC en la magnitud y por el período que consideraba necesario, con las únicas restricciones que el incremento no podía superar los tres puntos porcentuales, tenía que caducar el 31 de diciembre del año 2000 y no debía cubrir productos incluidos en las excepciones comunes (Informe Mercosur N°3). Se llegó a tal acuerdo dado que como explican Berlinski et al. (2005a), en un principio Paraguay y Uruguay se habían opuesto al aumento para todo el universo arancelario, por lo que se aceptó que los socios mayores adoptaran la modificación tarifaria unilateralmente. No obstante, luego se concluyó que no podía existir un Mercosur con dos aranceles externos y, en 1998, Paraguay y Uruguay se sumaron a la medida (aunque pusieron como condición que los países acordaran la modalidad y la extensión con que la misma se aplicaría).

Este incremento temporario del AEC se fue prorrogando (Cuadro 4) volviendo los aranceles a sus niveles originales recién en el año 2004.

#### **Cuadro 4: Mercosur: cronología del aumento transitorio del AEC.**

Dec. N° 15/1997	Incremento del AEC en tres puntos porcentuales hasta el 31 de Diciembre del 2000.
Dec. N° 67/2000	Incremento del AEC en 2,5 puntos porcentuales hasta el 31 de Diciembre del 2003.
Dec. N° 6/2001	Redujo el incremento del AEC en un punto porcentual a partir del 1° de Enero del 2002. Se instruyó a un Grupo de Alto Nivel para que elaborase una propuesta de un cronograma y una modalidad de reducciones adicionales.
Dec. N° 21/2002	Continúa vigente el incremento del AEC en 1,5 puntos hasta el 31 de Diciembre del 2003.

Fuente: elaboración propia en base a normativa Mercosur

### Conclusión parcial:

El incremento transitorio del AEC se trató de una medida que no estaba contemplada en el cronograma de implementación del AEC de 1994. Por lo tanto, no fue una mejora en su implementación el hecho que los aranceles volviesen a sus niveles iniciales en el 2004.

### *I-2-Listas Nacionales de excepciones*

El GMC autorizó en forma extraordinaria a Brasil, a través de la Resol. N° 70/1996, a incorporar entre sus excepciones al AEC unos 18 ítems arancelarios con alícuotas superiores a las pautadas que iban desde el 22 al 56%. Algunos de los bienes elegidos fueron agua edulcorada, jarabe, recipientes, cuadros y horquillas, etc.

Esta medida fue solicitada por ese gobierno en el contexto de las presiones proteccionistas surgidas por el agravamiento del déficit comercial en 1996 (Informe Mercosur N°1). Los productos incorporados fueron sometidos al Cronograma de Convergencia del AEC.

La Dec. N° 68/2000 permitió a los cuatro países establecer y mantener hasta el 31 de diciembre del 2002 una lista de 100 ítems de la NCM como excepciones al AEC considerando la próxima caducidad de la Dec. N° 7/1994 (esta decisión permitía conservar 300 ítems exceptuados para Argentina, Brasil y Uruguay y 399 para Paraguay hasta el 1 de enero de 2001). Este permiso de mantener 100 ítems excluidos se prorrogó hasta el 31 de diciembre del 2003 (Dec. N° 21/2002).

En cuanto a Brasil, las Resol. N° 55/2002 y 3/2003 le permitieron incluir en su lista de 100 ítems dos productos adicionales hasta el 28 de febrero de 2003.<sup>8</sup>

El cuadro 5 permite observar las respectivas variaciones en el número de posiciones autorizadas en las listas nacionales de excepciones.

Luego, en la Cumbre de Montevideo la Dec. N° 31/2003 prorrogó, hasta el 31 diciembre del 2005, el listado de 100 ítems de la NCM como excepciones al AEC. Además, adicionó a estas 100 excepciones 150 y 125 ítems para Paraguay y Uruguay respectivamente hasta el

---

<sup>8</sup> La Resol. N° 55/2002 incluyó el producto “Maíz en grano” con una alícuota de 2% y la Resol. 3/2003 incorporó lo mismo para “montaña rusa con trayecto superior o igual a 300 metros”.

2010. Por otro lado, hizo resurgir hasta el 2010 las 399 excepciones de Paraguay al AEC (previstas en la Dec. N° 7/1994).

De este modo, mediante este mecanismo, Brasil y Argentina podían mantener 100 excepciones; Uruguay 225 (las 100 autorizadas por la Dec. N° 68/2000 y prorrogadas por la Dec. N° 31/2003 más 125 permitidas por la Dec. N° 31/2003) y Paraguay 649 (a las 100 se le agregan 150 y 399 excepciones mediante la Dec. N° 31/2003). Como se muestra en el Cuadro 5 la posibilidad de incluir esta cantidad de posiciones arancelarias va a mantenerse desde el 2004 hasta la actualidad.<sup>9</sup>

**Cuadro 5: Mercosur: Posiciones arancelarias autorizadas en las listas nacionales de excepciones.**

	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Argentina	300	300	300	300	100	100	100	100	100	100
Brasil	300	318	318	318	102	100	100	100	100	100
Uruguay	300	300	300	300	100	225	225	225	225	225
Paraguay	399	399	399	399	100	649	649	649	649	649

Fuente: elaboración propia en base a normativa Mercosur.

Los últimos plazos para el mantenimiento de las posiciones exceptuadas al AEC en las listas nacionales de excepciones fueron pautados mediante la Dec. N° 56/2010 (“Programa de consolidación de la UA”) en los siguientes términos:

- a) República Argentina: 100 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2015;

<sup>9</sup> A continuación se expondrán las decisiones que autorizaron el mantenimiento de las posiciones arancelarias en las listas nacionales de excepciones. La Dec. N° 38/2005 permitió a los Estados Parte continuar incluyendo, hasta el 31 de diciembre de 2008, 100 posiciones de la NCM en sus respectivas listas. Las de Argentina y Brasil podían contener, como máximo, 100 ítems de la NCM hasta el 31/01/2008; 75 ítems de la NCM entre el 01/02/2008 y el 31/07/2008 y 50 ítems de la NCM entre el 01/08/2008 y el 31/12/2008. Dos años después la Dec. N° 59/2007 replicó el número de excepciones permitidas. Las listas para Argentina y Brasil disponían lo siguiente: 100 ítems de la NCM hasta el 31/01/2009; 93 ítems de la NCM entre el 01/02/2009 y el 31/01/2010 y 50 ítems de la NCM entre el 01/08/2010 y el 31/12/2010. Paraguay y Uruguay continuarían con 100 ítems de la NCM hasta el 31 de diciembre del 2015. Luego, la Dec. N° 28/2009 permitió que Argentina y Brasil mantuviesen sus excepciones hasta el 31 de Diciembre del 2009 (esta vez sin cronograma de reducción progresiva). También postergó hasta el 31 de diciembre de 2011 las excepciones adicionales para la República Oriental del Uruguay y la República del Paraguay (previstas en la Dec. N° 31/2003).

- b) República Federativa del Brasil: 100 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2015;
- c) República del Paraguay: 649 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2019;
- d) República Oriental del Uruguay: 225 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2017.

Esta Decisión fue ratificada por la Dec. N° 58/2010.

#### Conclusiones parciales (Cuadro 5):

Con excepción del año 2002, Paraguay siempre estuvo autorizado a incluir un mayor número de ítems en las listas nacionales de excepciones que los demás países miembros. A partir del año 2004 tuvo un aumento abrupto el cual persiste hasta la actualidad. En el caso de Uruguay, si bien en un comienzo podía ingresar menos ítems como excepciones que Brasil, luego se equiparó con las de Brasil y Argentina y en el 2004 se convirtió en el segundo país con más exoneraciones después de Paraguay.

Los socios mayores tuvieron una trayectoria similar estando facultados a añadir el menor número de ítems a sus listas (con salvedad de los años 1996 y 1998 cuando Brasil se benefició de una mayor cantidad que Argentina y Uruguay).

#### *I-3-Bienes de capital:*

A partir de 1997 se iniciaron las discusiones en torno a la posibilidad de elaborar un régimen especial para la importación de bienes de capital no producidos en la región, pero no se alcanzó un acuerdo. En consecuencia, los socios mayores tomaron medidas unilaterales con el fin de modificar el régimen tarifario de este tipo de bienes.

A mediados de 1996 el gobierno argentino elevó el AEC de los bienes de capital al 14% por razones fiscales, a través de un adelanto en el cronograma de convergencia al AEC. Un año después, el gobierno brasileño siguió a la Argentina y eliminó el régimen de “ex-tarifarios” que desde comienzos de los años noventa eximía del pago de aranceles de importación a los bienes de capital no producidos en ese país. Así es como Brasil fijó una alícuota del 17% a las importaciones de bienes de capital. Esta medida fue adoptada con el fin de contener el creciente déficit comercial.

En diciembre de 1997 el gobierno argentino anunció una rebaja del 14 al 6% en el arancel para las importaciones de bienes de capital no producidos en el Mercosur violando la Dec. N° 22/1994 que establecía la irreversibilidad del adelantamiento en el proceso de convergencia al AEC (Informe Mercosur N° 3).

A nivel regional, recién la Resol. N°65/1999 se expidió con el propósito de modificar la lista de convergencia de los bienes de capital. La misma autorizó a los Estados Parte a importar con alícuota cero, hasta el 31 de marzo del 2000, 5 ítems arancelarios que no eran producidos regionalmente.

Observándose el grado de conflicto en torno a los bienes de capital en la reunión del CMC de fines de junio del 2000 los ministros dispusieron que la CCM elaborase antes del 15 de diciembre de aquel año una propuesta relativa a un régimen común para bienes de capital no producidos en los Estados Parte del Mercosur (Dec. N° 27/2000).

Luego de aquel encuentro, en una visita del ministro de economía argentino a Brasil a principios de julio del 2000, los representantes de los socios mayores propusieron rebajar el AEC de bienes de capital hasta algún nivel a determinar (entre el 3 y el 5%) con el fin de estimular la inversión (Informe Mercosur N°6).

No obstante, no fue posible un acuerdo sobre los niveles arancelarios<sup>10</sup>. Entonces, la Dec. N°5/2001 creó un Grupo de Alto Nivel (GANAEC) encargado de la evaluación de una eventual reducción de los niveles de protección y dispersión arancelaria en las cadenas de Bienes de Capital producidos o no en los Estados Parte. Este grupo tampoco va a cumplir con su labor (ver Cuadro 6) decidiéndose en el 2008 instruir a un “Grupo Ad Hoc” que elaboraría una propuesta para los BK (Dec. N° 58/2008). Empero, la entrada en vigor de esta propuesta se postergó hasta el 1° de enero del 2013, para Argentina y Brasil, y a partir del 1° de enero de 2015, para Paraguay y Uruguay (Dec. N° 56/2010).

**Cuadro 6: GANAEC: Prórrogas en los plazos para elaborar una propuesta sobre el tratamiento arancelario de los bienes de capital.**

---

<sup>10</sup> La Dec. N° 68/2000 decidió prorrogar hasta el 30 de junio del 2001 el plazo para la elaboración de una propuesta relativa a un régimen común de bienes de capital no producidos en el Mercosur.

<b>Decisión N°</b>	<b>Plazo</b>
16/2001	30 de junio del 2002
10/2003	30 de Noviembre del 2004
40/2005	31 de Diciembre del 2006
37/2006	Última Reunión GMC, 2do Semestre 2007
58/2007	Última Reunión GMC, 2do Semestre 2008
58/2008	Primera reunión GMA 2do Semestre 2010

Fuente: elaboración propia en base a normativa Mercosur.

La causa de la dificultad para arribar a una propuesta conjunta se debió a las diferentes variantes tendientes a definir la estructura de protección de los bienes de capital (también de los de informática y telecomunicaciones). Brasil proponía trabajar sobre los bienes de capital sin producción en la subregión (tratando de imponer su régimen de ex tarifarios). Por su parte, Argentina, Paraguay y Uruguay avanzaban en la idea de detener el cronograma de convergencia (ascendente) de tales productos promoviendo consensuar aranceles “de llegada” más bajos que los pactados originalmente (Informe Mercosur N°8).

Estas diferencias impidieron la aplicación de un régimen común para bienes de capital no producidos en el Mercosur, estando los Estados Parte autorizados a mantener sus regímenes nacionales de importación de bienes de capital<sup>11</sup> (Cuadro 7).

<sup>11</sup> La Dec. N° 34/2003 aprobó el régimen de bienes de capital no producidos en el Mercosur que entraría en vigencia a partir del 1 de Enero del 2006. El régimen disponía de listas nacionales que tendrían alícuotas reducidas temporariamente en los respectivos Estados Parte al 2% y una lista común de bienes de capital no producidos en la región cuyas alícuotas serían provisionalmente del 0%. Además, esta decisión autorizó a mantener hasta el 31 de diciembre del 2005 los regímenes de importación de bienes de capital vigentes en los países miembros y a Paraguay y a Uruguay a aplicar hasta el 31 de diciembre de 2010 una alícuota del 2 % para la importación extrazona de bienes de capital, con excepción de los ítem incluidos en la Lista Común del Régimen de Bienes de Capital No Producidos. A partir del 1/01/08 los beneficios del régimen solo serían válidos para los bienes de capital nuevos, sus partes, piezas y componentes, clasificados en los códigos identificados como “BK” en la NCM, no producidos que consten de la Lista Común.

Dos años después, la Dec. N° 40/2005 permitió el mantenimiento de los regímenes de importación de bienes de capital vigentes en los Estados Parte hasta el 31 de Diciembre del 2008. Posteriormente, la Dec. N° 58/2008 estipuló como fecha límite el 1° de enero de 2011 para la entrada en vigor del régimen común para BK. Finalmente la Dec. N° 56/2010 permitió el mantenimiento de los regímenes nacionales hasta el 1° de Enero del 2013.

Por otro lado, se postergaron las condiciones para gozar de los beneficios del régimen común del 1/01/08 al 1° de Enero del 2011 (Dec. N° 59/2008) y luego al 1° de enero del 2013 (Dec. N° 56/2010).

**Cuadro 7: Prórrogas en los plazos para la entrada en vigor de un Régimen Común para los bienes de capital.**

Decisión N°	Plazo
34/2003	1 de Enero del 2006
40/2005	31 de diciembre del 2008
58/2008	1° de enero de 2011
56/2010	1° de enero del 2013

Fuente: elaboración propia en base a normativa Mercosur.

En cuanto a la cantidad de posiciones de la NCM en las que los Estados Parte estaban autorizados a aplicar un AEC diferente al consolidado para BK (Cuadro 8), el 1° de Enero del 2001 caducó el permiso a los Estados Parte de mantener alrededor de 1000 ítems exceptuados. Esta fecha debía ser un gran paso en el proceso de convergencia de la implementación del AEC. Sin embargo, Argentina tardó muy poco en volver a alejarse sustancialmente de dicho cronograma, Brasil siguió haciendo uso del programa “ex tarifarios” y Paraguay y Uruguay de sus excepciones.

**Cuadro 8: Mercosur: Estimación del número de posiciones autorizadas a aplicar un AEC diferente al acordado para BK.**

	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Argentina	1000	1000	1000	1000	647	647	647	699	699	699
Brasil	1000	1000	1000	1450	Régimen de extarifarios					
Uruguay	1000	1000	1000	1000	1000	569	569	569	569	569
Paraguay	1000	1000	1000	1000	1000	1409	1409	1409	1409	1409

Fuente: elaboración propia en base a normativa Mercosur.

Nota: Las 1450 excepciones de Brasil en el año 2000 corresponden al aumento de bienes de capital no producidos en el Mercosur ingresados en el régimen de extarifarios (SICE, 2000). A partir del 2002 no se poseen datos para este país dado que si bien no hay dudas que se continuaron aplicando aranceles menores para los bienes de capital no producidos en su territorio las normas Mercosur no contienen información cuantitativa al respecto. El régimen de extarifarios se encuentra regulado por legislación nacional (Resoluciones de la Cámara de Comercio Exterior), análisis que se excede a la presente investigación.

En el 2002 la Argentina fue autorizada a aplicar hacia los países no miembros del Mercosur, en carácter excepcional y transitorio, las alícuotas de importación especificadas para los bienes de capital listados en el Anexo V del Decreto N° 690 (del 26 de abril de 2002) hasta el 30 de junio del 2003 (Dec N° 25/2002). Así, surgieron 647 posiciones NCM como excepciones al AEC. La concesión de este waiver se prorrogó hasta el 2005<sup>12</sup> y luego siguió en vigor amparándose en la inexistencia de un régimen común.

En el 2008, se le permitió a este Estado Parte aplicar a las importaciones originarias de extrazona las alícuotas de importación especificadas para los bienes de capital listadas en el Anexo IV del Decreto N° 509, del 23 de mayo de 2007, que consistía de 699 posiciones de la NCM (Dec. N° 58/2008). Estas excepciones fueron prorrogadas hasta el 1° de enero del 2013 (Dec. N° 56/2010, “Programa de consolidación de la UA”).

En lo que respecta a los socios menores, estos países también recibieron concesiones. La Dec. N° 2/2003 autorizó a Paraguay a aplicar los niveles de 0% y 6% arancelarios, según corresponda, a las importaciones de bienes de capital originarias de países no miembros del Mercosur. Paraguay quedó facultado a establecer los mencionados niveles arancelarios a las posiciones arancelarias identificadas como bienes de capital en la NCM las cuáles corresponden a 1409 posiciones. Uruguay, por su parte, incorporó los niveles de 0% a las importaciones originarias de países no miembros del Mercosur para los bienes especificados en el Decreto N° 004/003 (569 posiciones NCM según Levy- Dabbah, 2003). Estas exoneraciones se extendieron hasta el 1° de enero del 2013<sup>13</sup>.

Por último, Brasil siguió haciendo uso del régimen de ex tarifarios amparado en la posibilidad de mantener los regímenes nacionales de importación de bienes de capital. Además, en el 2008 se lo autorizó de modo explícito a reducir los aranceles a los bienes de capital no fabricados en el país y sistemas integrados que los contengan (Dec. N° 58/2008), permiso que se dilató hasta el 1° de enero del 2013 (Dec. N° 56/2010).

---

<sup>12</sup> La Dec N° 2/2003 prorrogó la concesión del waiver a la Argentina hasta el 31/12/03. Luego la Dec. N° 34/2003 al permitir continuar con los regímenes nacionales de importación de bienes de capital incluyó el mantenimiento de las Medidas Excepcionales en el Ámbito Arancelario previstas en la Dec. N° 02/2003.

<sup>13</sup> Primero la Dec. N° 34/2003 posibilitó continuar con las concesiones a los países chicos hasta el 2005; más tarde la Dec. N° 58/2008 las prorrogó hasta el 31 de Diciembre del 2010 y finalmente la Dec. N° 56/2010 hasta el 1° de enero del 2013.



### Conclusiones Parciales:

Se observa una disminución del número de posiciones de la NCM que contienen excepciones para los bienes de capital en Uruguay. Argentina si bien las redujo notablemente cuando caducó la Dec. N° 7/1994 éstas ascendieron levemente a partir del 2008 momento desde el cual se mantienen constantes. Paraguay es el país miembro que desde el 2004 posee la posibilidad de incorporar el mayor número de excepciones al AEC para este tipo de bienes (Cuadro 8). Finalmente, Brasil es quién más respeta el AEC del 14% si se excluyen los productos que se incorporaron al régimen de ex tarifarios. Se considera correcta esta exclusión puesto que los productos que Brasil (mayor productor regional) no produce coinciden prácticamente con los bienes de capital no elaborados en la región. Si Brasil sigue haciendo uso de los extarifarios es en parte debido a la imposibilidad del GANAEC y del Grupo Ad Hoc de elaborar una propuesta para la puesta en marcha de un Régimen Común. Esta imposibilidad ocurre porque los otros países quieren incluir en dicho régimen categorías de bienes que Brasil fabrica.

En cuanto al carácter de estas excepciones (Cuadro 9) Brasil se desvía hacia abajo en el régimen de extarifarios con un arancel del 4%. Argentina, de acuerdo con el MECON, aplica en su mayoría aranceles menores al 14 % para los bienes de capital que no produce (con una tarifa del 0%) y en muy pocos casos una del 24% debido a que su industria en este sector es muy reducida. Uruguay y Paraguay son importadores de estos bienes y por lo tanto suelen desviarse hacia abajo del AEC consolidado.

### **Cuadro 9: Excepciones al AEC para BK.**

<b>País</b>	<b>Dirección de la excepción</b>	<b>Arancel aplicado</b>
Argentina	Descendente/ Ascendente	0% y 24%
Brasil	Descendente (extarifarios)	4%
Uruguay	Descendente	0% y 2%
Paraguay	Descendente	0%, 2% y ,6%

Fuente: elaboración propia en base a normativa Mercosur.

### *I-4-Bienes de informática y telecomunicaciones*

Desde el año 2000 los socios contemplaron la posibilidad de conservar el status quo en el programa de convergencia para los bienes de informática y telecomunicaciones; es decir detener la convergencia arancelaria en los niveles vigentes en ese entonces en cada uno de los países (Informe Mercosur N°6): 16% en Brasil (exceptuando el régimen de ex tarifarios), del 0 al 12% en Argentina y del 0% o del 2% en Uruguay y Paraguay (Cuadro 10). A tal fin, los Estados Parte han ido extendiendo sucesivamente los plazos para el manteniendo de exoneraciones hasta las fechas que se indican en el Cuadro 10.<sup>14</sup>

**Cuadro 10: Excepciones al AEC para BIT.**

País	Arancel aplicado	Último Plazo para la excepción
Argentina	0%, 2%, 6%, 8% y 12%	31 de diciembre del 2015
Brasil	16% o Régimen de ex tarifarios	31 de diciembre del 2015
Uruguay	0% y 2%	31 de diciembre del 2018
Paraguay	0% y 2%	31 de diciembre del 2019

Fuente: elaboración propia en base a normativa Mercosur.

Otra dificultad giró en torno a la negociación de un Régimen Común para los BIT no producidos en el Mercosur instruyéndose al CCM para que presentase una propuesta que debía ser aprobada por el GMC. El Cuadro 11 deja manifiesto que hasta la actualidad no se ha logrado su consolidación.

**Cuadro 11: Prórrogas en los plazos para la entrada en vigor de un Régimen Común para los bienes de informática y telecomunicaciones.**

<sup>14</sup> La Dec. N° 33/2003 autorizó hasta el 31 de diciembre de 2010 a Paraguay y a Uruguay a aplicar una alícuota del 2% para la importación extrazona de estos bienes. Estuvieron exceptuados los pertenecientes a una lista de ítems arancelarios a los que se les aplicó una alícuota del 0 % hasta el 31 de diciembre del 2005 (a estas excepciones podían acceder los cuatro Estados Parte). Se debe aclarar que estas exenciones se agregaron a las ya existentes mediante la Dec. N° 7/94 que tuvieron vigencia hasta el 2006 (300 posiciones). Estas autorizaciones fueron postergadas hasta el 31 de diciembre del 2011 (Dec. N°39/2005); 30 de junio del 2012 (Dec N°13/2006); 31 de Diciembre del 2012 (Dec. N° 27/2006),31 de diciembre del 2015 (Dec. N°61/2007) y finalmente 31 de diciembre del 2016 (Dec. N° 58/2008). De acuerdo con la ALADI la cantidad de posiciones de la NCM que se incluyeron bajo estas medidas se encuentra en el Anexo 4 del Decreto N° 8850/07 de Paraguay (375 posiciones).

La Dec. N° 56/2010 permitió la continuación de las concesiones a los socios mayores hasta el 31 de diciembre del 2015, a Uruguay hasta el 31 de diciembre del 2018 y a Paraguay con una fecha límite del 31 de diciembre del 2019.

<b>Decisión N°</b>	<b>Plazo</b>
33/2003	31 de diciembre del 2005
39/2005	31 de diciembre del 2006
Dec N°13/2006	30 de junio del 2007
27/2006	31 de Diciembre del 2007
Dec. N°61/2007	30 de septiembre de 2008
58/2008	31 de diciembre del 2010
Diciembre 2012: Sigue sin estar consolidado.	

Fuente: elaboración propia en base a normativa Mercosur.

Frente a esta imposibilidad para avanzar en la convergencia hacia el AEC y conformar un Régimen Común, se le encomendó al GANAEC y al “Grupo Ad Hoc” la tarea de evaluar y revisar los niveles arancelarios para los bienes de informática y telecomunicaciones producidos o no en el Mercosur. Hasta el momento que se aplicara la propuesta de revisión los Estados Parte podrían fijar aranceles distintos al AEC para estos bienes. Empero, como muestra el Cuadro 12, fueron recurrentemente necesarias prórrogas en los plazos establecidos. La última decisión emitida fue la N° 56/2010 (“Programa de consolidación de la UA”) que dilató hasta la segunda Reunión Ordinaria del GMC del primer semestre de 2014 para que el “Grupo Ad hoc” elevara una propuesta de revisión que se aplicaría a partir del 1° de enero de 2016.

**Cuadro 12: GANAEC y “Grupo Ad hoc”: prórrogas en los plazos para presentar una propuesta sobre el tratamiento arancelario de los BIT.**

<b>Decisión N°</b>	<b>Plazo para presentar propuesta</b>	<b>Plazo para aplicar la propuesta</b>
	30 de noviembre de 2001	
16/2001	30 de junio del 2002	
39/2005	30 de junio del 2006	1 de enero del 2009
13/2006	31 de diciembre del 2006	1 de julio de 2007
27/2006	última reunión GMC del 2do semestre 2007	1° de enero de 2008
61/2007	última reunión GMC del 2do semestre 2008	1° de enero de 2011 para Arg y Br 1° de enero de 2016 para Par y Ur
58/2008	2do semestre 2010	
56/2010	2da reunión GMC del 1er semestre 2014	1° de enero de 2016

Fuente: elaboración propia en base a normativa Mercosur.

### Conclusiones Parciales:

Al establecerse un AEC del 16% se estaba replicando la estructura tarifaria brasileña. El único modo para que los otros países miembros, no productores de estos bienes, aceptasen dicho arancel cuando preferían alícuotas notablemente más bajas fue la autorización de excepciones por un extenso período de tiempo (hasta el 2006).

La diferencia productiva entre el socio mayor y el resto impidió la posibilidad de negociar un Régimen Común de bienes de informática y telecomunicaciones. Así, se fueron postergando los plazos para que los Estados Parte pudiesen mantener sus regímenes nacionales. Desde el 2003 Paraguay y Uruguay pueden aplicar un arancel del 2% a estos bienes y todos los países están autorizados a importar una determinada cantidad con una alícuota del 0%. Este último beneficio es incluso utilizado por Brasil a través de su régimen de ex tarifarios (bienes de informática y telecomunicaciones sin producción local).

Los últimos plazos acordados para el mantenimiento de excepciones BIT al AEC fueron el 31 de diciembre del 2015 en el caso de los socios mayores, 31 de diciembre del 2018 para Uruguay y el 31 de diciembre del 2019 para Paraguay.

### *I-5-AEC de otros productos:*

Por iniciativa brasileña, destinada a contener el avance de las importaciones chinas en los sectores de calzados, tejidos y confecciones, a partir del 30 de Noviembre del 2007 el CMC promovió una significativa elevación de los niveles arancelarios de esos productos (Informe Mercosur N°15) en los términos explicitados en el Cuadro 13.

En el 2009, frente al impacto de la crisis financiera internacional fue necesario modificar el AEC de ciertos bienes sensibles (Informe Mercosur N° 14) entre los que se incluyeron los lácteos, los tejidos y las confecciones (ver Cuadro 13). En el caso de los lácteos se fijó con carácter transitorio hasta el 31 de diciembre del 2011 un AEC del 28%. Vencido el plazo señalado las alícuotas del AEC retornarían a los niveles anteriores. Sin embargo, todavía permanece el arancel del 28%.

Al año siguiente, los Estados Parte estuvieron posibilitados a aplicar un arancel distinto al AEC para el sector juguetes (Cuadro 13). Además, la Dec. N°60/2010 encomendó al Grupo

de Integración Productiva a elevar al GMC, a más tardar en su última Reunión Ordinaria del primer semestre de 2011, un programa de integración productiva con miras a promover la integración de cadenas en el sector de juguetes en todos los Estados Parte. Estas tareas se pospusieron debiendo el programa de integración productiva ser presentado al GMC a más tardar en su última Reunión Ordinaria del 2014 (Dec. N° 37/2012).<sup>15</sup>

Otra modificación al AEC que persiste hasta la actualidad se produjo en el sector duraznos (Cuadro 13).

**Cuadro 13: Nuevo AEC y sus excepciones.**

Dec. N°	Bien	Pos. NCM	Nuevo AEC	Excepciones
37/2007	Tejidos	332	26%	Uruguay y Paraguay tenían la posibilidad mantener sus aranceles nacionales hasta que el CMC decidiese su tratamiento en su última reunión ordinaria del 2010 <sup>16</sup> .
	Confecciones	340	35%	
	Calzados	29	35%	
27/2008	Calzados	8		Ur. y Par. podían mantener aranceles nacionales
25/2009	Lácteos	11	28% Hasta el 31/12/2011	Uruguay autorizado a mantener sus aranceles nacionales
26/2009	Tejidos	157	18%	-----
27/2009	Confecciones	3	35%	-----
32/2010	Tejidos Confecciones Calzados			Extendió plazo Dec. 37/2007, 27/2008, 26/2009 y 27/2009 hasta el 2013
33/2010	Lácteos		Postergó Dec. 25/209 hasta el 31/12/2012	Uruguay autorizado a mantener sus aranceles nacionales
60/2010	Juguetes	14	Distintos al AEC hasta nivel en OMC hasta 31/12/2011	-----
37/2011	Juguetes		Postergó anterior AEC hasta 31/12/2012	Paraguay y Uruguay aplicarían sus niveles arancelarios
37/2012	Juguetes		Otra prórroga hasta 31/12/2014	-----
61/2010	Duraznos	2	35% hasta 31/12/2011	Paraguay estaba facultado a mantener sus niveles nacionales
36/2011	Duraznos		Postergó anterior AEC hasta 31/12/2012	Paraguay estaba facultado a mantener sus niveles nacionales
39/2012	Duraznos	3	Postergó anterior AEC hasta 31/12/2014	Paraguay estaba facultado a mantener sus niveles nacionales

Fuente: elaboración propia en base a normativa Mercosur.

**Conclusiones parciales:**

<sup>15</sup> Previamente, la tareas del grupo de Integración Productiva habían sido postergadas hasta la última Reunión Ordinaria de 2012 del GMC (Dec. N° 37/2011).

<sup>16</sup> A tal fin la CCM debía analizar la evolución de los flujos comerciales evaluando el impacto de las medidas adoptadas.

Para proteger la industria local los socios mayores propiciaron un aumento del AEC para los calzados, tejidos y confecciones. Dado que los socios menores importaban parte de estos productos, se les permitió que continuasen aplicando sus aranceles nacionales hasta que se los tratara en el CMC (Cuadro 13). Este incremento produjo que Uruguay y Paraguay modificaran el carácter de sus excepciones pasando a desviarse del AEC de modo descendente. Los plazos para que el CMC defina el tratamiento de estos bienes se han pospuesto hasta el 2013.

Perforaciones adicionales al AEC se produjeron con el incremento temporario del AEC para los lácteos, juguetes y duraznos (Cuadro 13). Una vez más se favorecía a los socios mayores reaccionando frente a las críticas de Paraguay y Uruguay meramente a través de excepciones.

#### *I-6 Acciones Puntuales en el ámbito arancelario: Listas de abastecimiento*

La Res. 7/1995 autorizó a Brasil por un máximo de un año a adoptar acciones puntuales en el campo arancelario (que comprometían 150 ítems arancelarios) con los objetivos de luchar contra la inflación y garantizar el normal y fluido abastecimiento, en el contexto de un programa de estabilización. Las acciones puntuales previstas en la esta Resolución entraron en vigor a partir del 28 de abril de 1995. Los demás Estados Parte podían, durante el período de vigencia de la medida, aplicar las mismas alícuotas, de modo de preservar condiciones equivalentes de competencia en la región. Luego, la Res. 18/1996 facultó al mismo país a aplicar, por un período de tres meses alícuotas excepcionales para 10 ítems que entraron en vigencia el 29 de abril de 1996.

Estas acciones excepcionales dieron pie a que se estableciese mediante la Res. 69/1996 un mecanismo a través del cual la CCM podía aprobar directivas que posibilitaban reducciones arancelarias ante problemas en el abastecimiento para un máximo de 20 ítems semestrales por país con una validez máxima de un año (pudiendo ser renovadas) hasta el 28 de julio de 1998. En cuanto a la alícuota aplicada a las importaciones provenientes de terceros países (en virtud de las medidas contempladas en esta Resolución) no podía ser inferior al 2 % si bien la CCM podía, en casos excepcionales, autorizar una alícuota del 0%. Además, se derogaron las Res. N° 18/1996 y 19/1996 a partir del 28 de julio de 1996.

Este sistema es más restrictivo que los anteriores dado que permite un número menor de excepciones al AEC con la exigencia adicional que el CMC debe establecer plazos, alícuotas y límites cuantitativos para hacer uso del beneficio. No obstante, al mismo tiempo es más ágil porque no necesita la ratificación del GMC. Tampoco autoriza a los demás Estados Parte a acompañar la rebaja arancelaria para los productos incluidos por uno de ellos (Informe Mercosur N°1).

En la XXX Reunión de la CCM, la Res. N° 33/1998 prorrogó la vigencia de este instrumento hasta diciembre del año 2000. Se debe aclarar que el número de ítems arancelarios que podían ser incorporados semestralmente a la referida lista por cada Estado Parte fue reducido de 20 a 15 y aunque al igual que antes la lista podía ser actualizada cada semestre, admitiéndose la sustitución de ítems, se limitó la renovación de los mismos a una sola vez. En caso que persistiesen los problemas de abastecimiento, el país interesado debía informar esa situación al Comité Técnico N° 1 “Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías” para que evaluase la posibilidad de promover una reducción definitiva del AEC.

Llegado el año 2000 la Res. N° 69/2000 extendió por tiempo indeterminado la facultad de la CCM de adoptar medidas específicas de carácter arancelario volviendo a incrementar a 20 el número de ítems.

La Res. N°8/2008 estableció la posibilidad de incluir la siguiente cantidad de ítems arancelarios:

- 15 códigos NCM (por un período máximo de 12 meses contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la norma en el ordenamiento jurídico del Estado Parte beneficiario) frente a la imposibilidad de abastecimiento normal y fluido en la región, resultante de desequilibrios en la oferta y en la demanda.

-30 códigos NCM (por un período inicial de hasta 24 meses, prorrogables por plazos renovables de hasta 12 meses) en caso que: a) haya existencia de producción regional del bien, pero las características del proceso productivo y/o las cantidades solicitadas no justifican económicamente la ampliación de la producción; b) existencia de producción regional del bien, pero el Estado Parte productor no cuenta con excedentes exportables

suficientes para atender las necesidades demandadas; c) existencia de producción regional de un bien similar, pero el mismo no posee las características exigidas por el proceso productivo de la industria del país solicitante; o d) desabastecimiento de producción regional de una materia prima para determinado insumo, aunque exista producción regional de otra materia prima para un insumo similar mediante una línea de producción alternativa.

En cuanto a las alícuotas, éstas no deben ser inferiores al 2% con excepción de las autorizadas por la CCM. Para las solicitudes de Paraguay, éstas son del 0%.

#### I-6-a-Directivas:

Si bien no se describirán cada una de las directivas emitidas por el CCM por razones de abastecimiento debido a lo numeroso de las mismas (183 directivas) se describirá en términos generales cuantas posiciones se incluyeron, por cuanto tiempo y que país hizo un uso más intensivo de este mecanismo (Cuadro 14).

**Cuadro 14: Mercosur: Evolución del número de directivas emitidas por razones de abastecimiento.**

Resol. N°	Años de vigencia	Arg	Br	Par	Ur	Arg y Br en Conj.	Arg, Br y Par en conj.	Br, Par y Ur en conj.	Directivas Totales	Cálculo de D. Anuales	Duración mayoritaria
69/1996	3	---	8	---	1	2	1	1	13	4	6 y 12 m
33/1998	3	5	9	---	---	1	-----	-----	15	2	6 y 12 m
69/2000	10	37	63	---	---	4	-----	-----	104	10	12 m
08/2008	Desde hace 2	6	42	---	3	-----	-----	-----	51	26	12 m

Fuente: elaboración propia en base a normativa Mercosur.

En el ámbito de la Res. N°69/1996, que estuvo en vigencia tres años, el CCM aprobó 13 directivas con una duración de entre 6 y 12 meses. De las mismas 8 fueron concedidas a Brasil, una a Uruguay, dos a la Argentina y Brasil conjuntamente (mientras que Argentina solo tuvo en cada una 1 posición NCM, Brasil pidió 3 posiciones en una y 4 en la otra), una a la Argentina, Brasil y Paraguay (1,10 y 2 posiciones arancelarias respectivamente) y una a Brasil, Paraguay y Uruguay (2,3 y 1 posición).



Posteriormente, bajo la Res. N°33/1998 permaneció una situación semejante a la descripta previamente. En alrededor de tres años se emitieron 15 directivas con una duración de entre 6 y 12 meses. A Brasil le fueron adjudicadas 9 directivas, a la Argentina 5 y una a la Argentina y Brasil conjuntamente.

El número de directivas amparadas en la Res. N°69/2000 se incrementó notoriamente, incluso teniendo en cuenta que la duración de esta Resolución fue de 10 años. Se emitieron 104 directivas con una duración similar a la de los casos anteriores aunque una mayor cantidad fue conferida por un plazo de 12 meses. Brasil siguió siendo el país que llevaba adelante un mayor pedido de este tipo de medidas (61%, 63 directivas), seguido de la Argentina (35%, 37 directivas) y Brasil y Argentina conjuntamente (4%, 4 directivas).

Finalmente, en el contexto de la Res. N°8/2008 que se encuentra en vigor desde hace dos años (hasta diciembre 2012) se emitieron 51 directivas. Es interesante resaltar que el 2011 fue el año en el que más directivas con rebajas arancelarias se autorizaron desde que existe este mecanismo (31 directivas). A Brasil se le otorgaron 42 directivas (82%), a la Argentina 6 (12%) y a Uruguay 3 (6%). En lo que respecta a su duración, 12 meses siguió siendo el plazo más frecuente si bien se redujo en un 5% la cantidad de directivas con esta duración en comparación al período anterior.

#### Conclusiones Parciales:

Los cuatro Estados Parte han hecho uso de este mecanismo (de modo individual o en conjunto) que les permitió llevar adelante reducciones arancelarias para hacer frente a problemas de abastecimiento local. Brasil es el país miembro que más intensivamente lo ha utilizado. En segundo lugar se encuentra la Argentina, si bien su brecha con el socio mayor es muy amplia, y luego Uruguay. Paraguay, por su parte, casi no se ha beneficiado de este tratamiento especial siendo autorizado a implementarlo solamente en una oportunidad en conjunto con Uruguay y Brasil (Cuadro 15 y Gráfico 1).

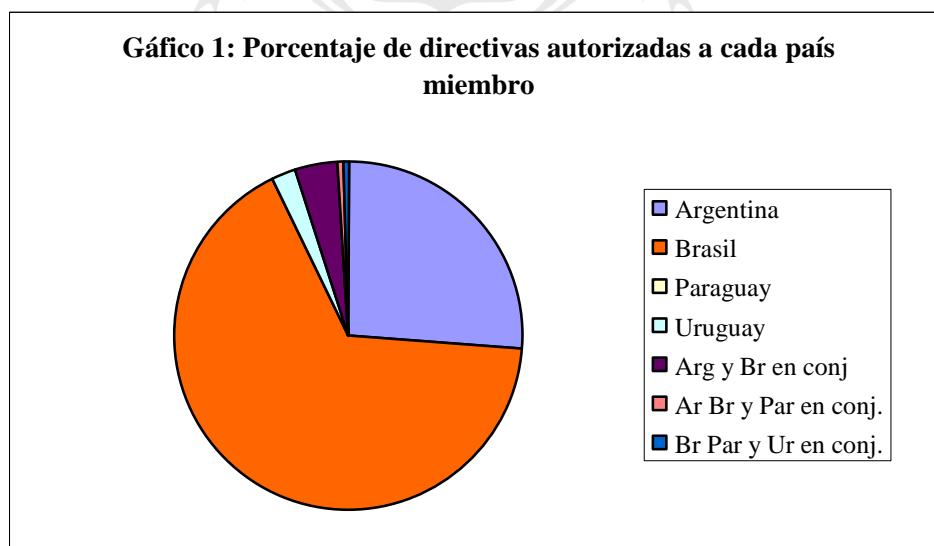
Otras observaciones son que el número de directivas amparadas en problemas de abastecimiento aumentó exponencialmente, como así también se incrementó su tiempo de duración desde que entró en vigor la Res. 69/2000 (Cuadro 14).

No hay dudas que el poder negociador de Brasil ha influido en la legislación regional en esta materia, logrando que en el año 2000 se extendiera indeterminadamente la facultad de la CCM de adoptar estas medidas específicas de carácter arancelario y se incrementara la cantidad de posiciones NCM que podían incluirse.

**Cuadro 15: Cantidad y porcentaje de directivas relativas al abastecimiento.**

País	Total Directivas	%
Argentina	48	26,23%
Brasil	122	66,66%
Paraguay	0	0%
Uruguay	4	2,19%
Arg y Br en conj	7	3,82%
Ar Br y Par en conj.	1	0,55%
Br Par y Ur en conj.	1	0,55%
Total de Directivas:	183	100,00%

Fuente: elaboración propia en base a normativa Mercosur.



Fuente: elaboración propia en base a normativa Mercosur.

### *I-7 Sectores especiales*

#### *I-7-a Azúcar*

Tras haber pasado un año del vencimiento del plazo establecido para aprobar un Régimen Común en el sector azucarero (debía haberse hecho a finales de 1995), en la Reunión de Fortaleza el CMC dio lugar a la Dec. N° 16/1996 la cual prorrogó hasta el 31 de mayo de

1997 la presentación de una propuesta para el sector azucarero que contemplase la liberalización gradual del comercio intrazona para los productos del sector y la neutralización de las distorsiones resultantes de las asimetrías entre las políticas nacionales. Esta Decisión no resolvió el fondo de la cuestión sino que extendió el plazo para el tratamiento del tema, sin agregar nada sustancial a los términos originariamente establecidos (Informe Mercosur N°1).

El cuadro 16 señala los sucesivos intentos fallidos de incorporar el sector azucarero a la UA del Mercosur.

**Cuadro 16: Intentos fallidos de inclusión del azúcar en la UA**

La Dec. N° 16/1996 prorrogó hasta el 31 de mayo de 1997 la presentación de una propuesta para el sector azucarero.
En 1998 el GMC elevó una propuesta al CMC: AEC 16% a partir del 1/1/02 Excepciones: Acuerdos comerciales o negociaciones Mercosur y 3eros países
2000: compromiso a definir antes del mes de Diciembre una propuesta conjunta
Brasil propicia propuesta del GMC: AEC del 16%
Programa de trabajo 2004-2006: avanzar en la incorporación del azúcar a la UA

Fuente: elaboración propia en base a normativa Mercosur.

En 1998, dadas las dificultades para integrar al sector en el régimen de la UA, el GMC decidió elevar a los presidentes reunidos en ocasión del CMC una propuesta de decisión en la cual entre las principales responsabilidades que debían ser asumidas por los Estados Parte se encontraba la fijación de un AEC del 16% a partir del 1° de enero del año 2002, exceptuándose los acuerdos comerciales firmados o las negociaciones entre el Mercosur y terceros países (Informe Mercosur N°4).

A fines de Abril del 2000 en la agenda de relanzamiento del Mercosur se estableció el compromiso de las partes de definir antes de Diciembre del 2000 una propuesta conjunta sobre las modalidades y el cronograma para la plena incorporación del sector a la UA (de acuerdo con las Dec. N°19/1994 y 16/1996). Luego, en junio del mismo año Brasil insistió en llevar adelante la propuesta que el GMC había presentado en 1998 mediante las

siguientes acciones: Brasil aumentaría progresivamente sus tarifas externas desde el 2% que tenía en aquel momento y los restantes países convergerían en forma descendente. Uruguay, quién no posee producción propia, recibió favorablemente la propuesta de Brasil mientras que los otros dos lo hicieron con escaso entusiasmo y numerosos reparos. En Argentina hubo una fuerte oposición por parte de empresarios, diputados y funcionarios provinciales quienes generaron inquietudes en los días previos a la Reunión del Grupo Ad Hoc (Informe Mercosur N°6).

Los años que prosiguieron se caracterizaron por una total parálisis hasta la Dec. N° 26/2003 la cuál incluyó dentro del Programa de trabajo 2004-2006, Mercosur Económico-comercial avanzar en las negociaciones para la completa incorporación del sector del azúcar en la UA.

Desde aquel año no se emitió ninguna norma para proseguir y alentar el proceso de integración del régimen azucarero a la UA.

#### Conclusiones Parciales:

La imposibilidad de acordar sobre una propuesta común para el sector azucarero manifiesta la importancia de las diferencias productivas y como éstas pueden bloquear el proceso de integración regional.

Argentina y Paraguay, productores de este bien, se oponen sistemáticamente al AEC impulsado por Brasil y aceptado por Uruguay dado que al tratarse de un sector sensible su implementación traería aparejada una fuerte oposición interna por parte de grupos de interés locales poderosos.

Es tan alto el nivel de las diferencias nacionales que desde el 2003 no se ha emitido normativa alguna para intentar convenir un Régimen Común y la correspondiente implementación del AEC.

#### *I-7-b Sector Textil*

Se trata de un grupo de bienes conflictivo dado que posee en su conjunto un déficit comercial crónico (en especial en Argentina). Como es una actividad intensiva en mano de obra lo anterior tiene consecuencias en el nivel de empleo (Informe Mercosur N° 16).

Conforme a la Dir. N° 1/1995 y en cumplimiento del mandato establecido por la Res. N° 124/1994 el Comité Técnico N° 10: “Sector Textil” estaba encargado de presentar antes del 30/6/95 un informe sobre el análisis del comercio de productos textiles y de sus efectos sobre la región y sus Estados Parte. Además, podía realizar las recomendaciones que considerase necesarias teniendo en cuenta la entrada en vigencia de los Acuerdos de Marrakesh.<sup>17</sup>

Se debe tener en cuenta que si bien en el año 1995 se implementó un AEC en este sector (alrededor del 16%) varios productos se encontraban en listas de excepciones (Bouzas, 1995). Asimismo, la Resol. N° 124/1994 autorizó a los países a aplicar medidas frente a importaciones de extrazona mientras que las mismas no implicasen la inclusión de nuevas excepciones al AEC hasta que se defina una política común de importación para el sector textil.

La Dir. N° 14/1996 le impuso varios objetivos al trabajo del CT N°10 entre los que se encontraban las tareas de enumerar los instrumentos de política comercial aplicados extrazona a los efectos de armonizarlos a largo plazo, así como analizar sus repercusiones intrazona.

Las diferencias existentes entre los Estados Parte con respecto a las condiciones de competitividad y al impacto de los flujos de comercio extrazona sobre sus respectivos sectores textiles dificultaron las tareas del CT N°10. Se podía observar que las pautas establecidas eran poco precisas y no se habían definido plazos para cumplirlas (Informe Mercosur N°1).

En 1997, el CT se limitó a realizar un intercambio de información referida a los instrumentos de política comercial y otras disposiciones que afectan al comercio textil (por

---

<sup>17</sup> Acuerdos que pusieron fin a la Ronda Uruguay de la OMC que duró desde 1986 hasta 1993. Los estados firmantes se comprometieron: a) a lograr un mejor acceso a los mercados para los textiles por medio de la reducción y la consolidación de aranceles, la reducción o la eliminación de los obstáculos no arancelarios y la facilitación de los trámites aduaneros, administrativos y de concesión de licencias; b) garantizar la aplicación de las políticas sobre condiciones de comercio leal y equitativo [...] y c) evitar la discriminación en contra de las importaciones en el sector textil al adoptar medidas por motivos de política comercial general (Parr. 1, Art. 7 del GATT 1994).

ejemplo, medidas anti-dumping) vigentes en cada país, además de un análisis del comercio exterior.

El sector privado brasileño propuso que se fije un AEC del 35% para las confecciones, nivel máximo consolidado ante la OMC. No obstante, fue fuertemente criticado por Uruguay y Paraguay (Informe Mercosur N°3).

El 25 de octubre de 1998, representantes de la industria textil discutieron junto a los gobiernos de los países miembros, una serie de medidas entre las que se encontraba una propuesta de disminución del arancel sobre máquinas textiles. La nueva alícuota de importación sería de hasta el 6%, frente al 20% y 14% practicado en Brasil y en Argentina (Informe Mercosur N° 5).

Por otro lado, a partir de 1999 Argentina puso trabas al ingreso de tejidos de algodón y sus mezclas originados de Brasil, Pakistán y China (Informe Mercosur N° 6). De este modo, cada vez más productos pasaron a estar bajo “monitoreo” (Informe Mercosur N°10).

Las relaciones entre Brasil y Argentina mejoraron a partir del 2007 cuando ambos países adquirieron mayor conciencia que el gran problema para el sector, tanto brasileño como argentino, residía en el impacto económico provocado por el aumento de las importaciones de China. Esta realidad favoreció la cooperación y el acercamiento para desarrollar una política común en el sector (Informe Mercosur N° 13).

El entendimiento entre Argentina y Brasil sobre la necesidad de incrementar el AEC propició que desde el 2007 hasta el 2013 el AEC para el sector textiles se incrementase al 35%<sup>18</sup>. Para evitar el descontento de los socios menores se les permitió que continuasen aplicando sus aranceles nacionales. De esta manera, los Estados Parte se desviaron del AEC acordado en Ouro Preto en las direcciones expuestas en el Cuadro 17.

#### **Cuadro 17: Sector Textil: Excepciones al AEC.**

País	Dirección de la excepción
------	---------------------------

<sup>18</sup> Para mayores detalles ver la subsección AEC de otros productos. Las confecciones mencionadas en dicho apartado que ascendieron a un AEC del 35% se incluyen dentro del sector textil.

Argentina	Ascendente
Brasil	Ascendente
Uruguay	Descendente
Paraguay	Descendente

Fuente: elaboración propia en base a normativa Mercosur

Según el Informe Mercosur N° 14, con el fin de desincentivar las compras desde el país asiático, Argentina aplica licencias no automáticas (LNA) <sup>19</sup>. Las mismas existían desde el 2007 cuando se incorporaron 10 posiciones (básicamente sweaters y ropa para bebés). A partir de Octubre del 2008 se adicionaron 30 posiciones de prendas de vestir, en marzo del 2009 se sumaron 14 posiciones de ropa blanca y en abril del mismo año se agregaron 84 prendas más de ropa de vestir, cubriendo gran parte del universo sectorial que quedaba afuera del sistema de licencias.

Tampoco quedaron exceptuadas las materias primas. En el 2004, Argentina estableció LNAs sobre algunos tejidos de algodón (denim y telas para camisas) que se extendieron en el 2008 a tejidos sintéticos y de punto. En el 2009 se incluyeron otros tejidos de algodón y también hilados.

Si bien China es el país más afectado por estas medidas, Brasil tiene cierta participación en algunos de los productos sometidos a las LNA argentinas.

#### Conclusiones Parciales:

El sector textil es otro ejemplo de la dificultad de adoptar un AEC cuando se trata de países con estructurales productivas disímiles. Mientras que los socios mayores prefieren aranceles elevados para proteger su industria de las importaciones de China, Paraguay y Uruguay se perjudican si aplican una tarifa tan alta dado que importan una gran cantidad de esos productos. Incluso hay dificultades a la hora de armonizar las políticas comerciales entre Brasil y Argentina dado que las políticas nacionales aplicadas para el sector son muy diferentes e involucran, al igual que para el azúcar, grupos de interés poderosos.

---

<sup>19</sup> Las licencias no automáticas son usadas para administrar restricciones comerciales tales como restricciones cuantitativas (SICE, 2012)

En consecuencia, si bien hay un AEC consolidado para los bienes finales, son muchísimas las excepciones permitidas. En el caso de Argentina han ido proliferando las LNA a la importación de textiles, medida de política comercial defensiva que contribuye a perforar el AEC.

#### *I-7-c Sector automotriz*

En Febrero de 1995 se creó el Comité Técnico N° 9 “Sector Automotriz” que debía encargarse de presentar a la CCM, antes del 1/6/95, un informe sobre los lineamientos básicos del Régimen Automotriz Común del Mercosur para ser aprobado por la CCM antes del 31/12/95 (Dir. N° 1/1995). En la cumbre de Montevideo el CMC decidió prorrogar hasta el 30 de abril de 1998 el plazo de los trabajos del Comité Técnico N° 9 para elaborar un régimen final del sector en el Mercosur (Dec. N° 21/1997).

No obstante, en los años 1998 y 1999 no se pudo avanzar en las negociaciones concernientes al régimen automotor. Así es como durante la Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, realizada en julio de 1998 no se logró llegar a un acuerdo definitivo (Informe Mercosur N° 4 y 5).

Los debates sobre las características del futuro régimen se concentraron en tres aspectos: (i) los niveles de protección para los productos finales y sus partes; (ii) el porcentaje de contenido subregional; y (iii) el momento a partir del cual no se iban a poder conceder nuevos subsidios, así como la situación futura de los que ya habían sido otorgados (Informe Mercosur N°4).

En lo que respecta a los inconvenientes en las negociaciones se debe mencionar la oposición de Paraguay y Uruguay a la propuesta de Brasil, apoyada por la Argentina, que pretendía establecer una alícuota del 35% a la importación de bienes terminados a partir del año 2000. Esta oposición se derivaba de las diferencias en las estructuras productivas de los Estados Parte (Cuadro 18).

#### **Cuadro 18: Sector Automotor: Estructura productiva.**

País	Tamaño estructura productiva
------	------------------------------



Argentina	Producción mediana
Brasil	Gran producción regional
Uruguay	Producción pequeña
Paraguay	Producción muy pequeña

Fuente: elaboración propia en base a normativa Mercosur.

Paraguay no estaba interesado en mantener niveles altos de protección dado que prácticamente no tiene producción local y el gobierno acababa de sancionar una ley que otorgaba al sector automotor ventajas fiscales por un período de 10 años para las empresas que se establecían en el país. Otro beneficio contenido en dicho programa era la posibilidad de importar vehículos terminados con un descuento del 50% del arancel aduanero sobre valores correspondientes a las exportaciones de las terminales (Informe Mercosur N°4). En el caso de Uruguay, país que tiene fábricas de Citroën, Peugeot y Renault, condicionó aceptar la propuesta brasileña a la concesión de un waiver para el mantenimiento de su política arancelaria y de las preferencias negociadas bilateralmente en el ámbito de los acuerdos PEC (Brasil-Uruguay) y CAUCE (Argentina-Uruguay)<sup>20</sup> hasta el año 2005. Específicamente, la política uruguaya consistía en que los productos finales importados de terceros mercados pagaban un impuesto de importación del 20% y se cobraba un arancel del 2% sobre la importación de automóviles desarmados para propiciar la instalación de terminales en el país (Informe Mercosur N°4).

Esta situación contribuyó a que el 1 de enero del año 2000 no se adoptase el régimen común automotriz (anunciado en la Dec. N° 29/1994), quedando pendiente la convergencia al AEC. En dicho contexto, las negociaciones sucesivas ocurrieron bilateralmente entre los socios mayores (Informe Mercosur N°6). A fines de marzo del 2000 anunciaron un nuevo régimen de transición de seis años y en la cumbre de Florianópolis se aprobó el Acuerdo sobre Política Automotriz del Mercosur (PAM) que se aplicaría a partir del 1° de febrero de 2001. En ese mismo momento se creó el Comité Automotor, que fue integrado por las partes y tuvo por finalidad la administración y el monitoreo de la PAM.

---

<sup>20</sup> El acuerdo CAUCE con la Argentina fue firmado el 20 de agosto de 1974, el tratado comercial PEC con Brasil, el 12 de junio de 1975. Las preferencias aduaneras estipuladas en dichos acuerdos privilegian las importaciones desde Uruguay frente a terceros países. Estas preferencias logran que los exportadores uruguayos sean competitivos y se produzca el crecimiento de la economía uruguaya (Marmora y Messner; 1991).

Empero, la República del Paraguay quedó facultada para aplicar su política nacional hasta que prosiguiesen las negociaciones con el objetivo de acordar en el primer semestre del 2001, un tratamiento equitativo que posibilitase el desarrollo del sector automotor en su territorio.

Los aranceles pautados en la PAM se encuentran en la Dec. N° 70/ 2000 (Cuadro 19). Éstos reemplazarían a los aranceles nacionales vigentes, con salvedad de las preferencias transitorias, excepciones temporarias correspondientes y las reducciones arancelarias (en el caso de Brasil “ex” tarifarios) relativas a Productos Automotores no producidos en el Mercosur.

**Cuadro 19:**

a) Automóviles y vehículos comerciales livianos (de hasta 1500kg de capacidad de carga); b) Ómnibus; c) Camiones; d) Camiones tractores para semi-remolques; e) Chasis con motor e cabinas f) Remolques y semi-remolques; g) Carrocerías ;	35%
h) Tractores agrícolas, cosechadoras, maquinaria agrícola autopropulsada; i) Maquinaria vial autopropulsada;	14%
j) Autopartes	Se mantienen los aranceles establecidos en el AEC del año 2000

Fuente: Dec. N° 70/ 2000 (Mercosur).

Además, se establecieron Aranceles Nacionales de Importación, con sus respectivos cronogramas y preferencias transitorias previstas en las legislaciones nacionales. En Argentina 6 ítems (tipos de vehículos de la “b” a la “g”) convergerían al 35% desde alrededor de un 20% y en Uruguay los 7 ítems ( de “a” a “g”) no llegarían al 35% sino que partían de un 14 o un 9% y en el 2006 alcanzarían solamente un arancel del 20%.

En cuanto a las autopartes, los tres países podían importarla de países no miembros del Mercosur con un arancel de convergencia especial que duraría hasta el 31 de diciembre de 2005 en el caso de Argentina y Brasil y hasta el mismo día del 2006 para Uruguay. Aquellas no producidas en la región importadas para la producción tributarían un 2%.

En el 2001, Paraguay se incorporó plenamente al Acuerdo sobre la Política Automotriz del Mercosur con un cronograma de convergencia que incluía tipos de vehículos de los ítems “a” a la “g” con fecha de finalización en el 2006 (Dec. N° 4/2001). Asimismo, se instó al Comité automotor a proceder a una evaluación de las reglas del comercio administrado entre Argentina y Brasil y de la estructura arancelaria para la importación de productos automotores de extrazona antes del 1 de septiembre del 2001.

Así, el protocolo de la PAM pudo ser formalizado ante la ALADI en Octubre del 2001. Sin embargo, al poco tiempo ya habían comenzado los reclamos para su pronta modificación. En especial el gobierno argentino criticaba la PAM dado que percibía que el comercio compensado previsto no permitía aumentar las exportaciones automotrices argentinas a Brasil. Los conflictos se fueron incrementando a medida que se profundizaba la crisis económica en Argentina (Informe Mercosur N°8).

La situación empeoró más aún cuando Brasil suspendió la negociación de la PAM (y del AEC) en respuesta a la Res. N° 258/01 del Ministerio de Economía de Argentina por la cual se modificaba el arancel extrazona efectivo para las importaciones de automotores, bienes de capital, informática y telecomunicaciones.

Recién tras el cambio de gobierno en Argentina y el subsiguiente abandono de la convertibilidad mejoró la posibilidad de renegociar la PAM. De este modo, a mediados del 2002 en la cumbre de presidentes del mes de Julio en Asunción se cerró la negociación básica y se anunciaron los puntos fundamentales del acuerdo arribado, entre los que se encontraban:

- Una reducción en un año en los cronogramas de convergencia ascendente al AEC para las importaciones extrazona de autopartes (tanto para Argentina como para Brasil).

- Ampliación del flex<sup>21</sup> a un 33,3 %, con un cronograma de ampliación hasta llegar al 45% en el 2005.
- Se mantendría el contenido “superlocal” argentino aunque, a diferencia de lo estipulado originalmente se aplicaría sólo para automóviles y utilitarios livianos. Se estableció un cronograma decreciente que culminaría en un 5% en el 2005.

La Dec. N° 6/2002 instruyó al GMC para que enviase al CMC una propuesta de revisión de la PAM antes del 30 de noviembre de 2003 considerando las asimetrías existentes entre los países de la región.

En Septiembre del 2004 el presidente Kirchner anunciaba que no se llevaría a cabo el cronograma de la PAM no iniciándose el libre comercio en el 2006. A partir de ese momento el régimen automotor entró en una suerte de stand by en el que continuaba funcionando pero no se sabía a ciencia cierta que pasaría en el futuro y solo se seguían prorrogando los plazos para cumplir con los objetivos pautados (Informe Mercosur N°10).

Las dificultosas negociaciones continuaron y el 28 de Junio del 2006 se firmó el acuerdo automotor entre Brasil y Argentina que duraría desde el 1° de Julio del 2006 hasta el 30 de junio del 2008. El acuerdo era provisorio y fue implementado como 35 protocolo adicional al ACE N°14 de la ALADI. Lo interesante de este protocolo es que conservó los niveles del AEC y puso fin al cronograma de convergencia argentino.

En los años que prosiguieron no se registraron avances normativos hasta que en la Dec. N° 56/2010 (programa de consolidación de la UA) se incluyó la PAM y el propósito de crear un Grupo de Trabajo para elaborar y elevar a consideración del GMC, en la primera reunión ordinaria del segundo semestre de 2012, una propuesta de Política Automotriz Común, con miras a su entrada en vigor a partir del 1° de enero de 2013, plazo que no se cumplió.

#### Conclusiones Parciales:

---

<sup>21</sup> El flex es el coeficiente de desvío o desequilibrio permitido. Derecho de un país de venderle a otro libre de aranceles. Por lo tanto a mayor flex más próximo se esta del libre comercio entre los países en cuestión (CAEI, 2004).

Al momento de tratarse los inconvenientes para implementar la PAM que incluye un AEC se deben mencionar dos aspectos. Por un lado, los intereses diferenciados entre los socios mayores y menores. Argentina y Brasil al poseer producción local desean su protección estableciendo aranceles elevados para los bienes terminados con industria local y tarifas bajas para productos automotores no producidos en el Mercosur. En cambio, Uruguay y Paraguay son importadores de estos bienes, y prefieren aranceles más bajos en general

Por otro lado, el volumen y la competitividad de los sectores automotores argentino y brasileños son muy disímiles habiendo una gran oposición argentina a la liberación del comercio intrazona que acarrearía un déficit comercial importante. Por esta razón es que el comercio entre los socios mayores se encuentra regulado por la existencia de un comercio compensado y la concesión de un “flex” a la Argentina.

La combinación de estos factores permite comprender el curso descrito que ha seguido el proceso de consolidación e implementación de la PAM (Cuadro 20). Se observa que no han habido grandes avances dado que las negociaciones se fueron estancando y todavía no se pudo poner fin a la existencia de excepciones al AEC.

**Cuadro 20: Evolución del proceso de consolidación e implementación de la PAM**

Norma	Contenido
Dir. N° 1/1995	CT N° 9 debía presentar antes del 1/06/1995 informe sobre sus lineamientos básicos.
Dec. N° 21/1997	Se prorrogó el plazo anterior hasta el 30/07/1998
Dec. N° 70/ 2000	Aprobó PAM que entraría en vigencia el 1/02/2001 Paraguay exento
Dec. N° 4/2001	Paraguay se incorporó a la PAM Comité automotor debía evaluar comercio administrado Arg.-Br.
Dec. N° 56/2010	Grupo de trabajo debía elaborar propuesta en el 2do semestre del 2012 PAM entraría en vigor el 1/01/2013

Fuente: elaboración propia en base a normativa Mercosur.

**I-8- Conclusiones:**

Este capítulo revisó el proceso de implementación del AEC desde la finalización del Tratado de Ouro Preto hasta el año 2012 con el propósito de evaluar si ha habido convergencia o divergencia en dicha implementación, tomando como referencia las pautas establecidas en 1994 (presentadas en el capítulo 4). Además, se caracterizó el tipo de

excepciones arancelarias aplicadas por cada Estado Parte lo que permitirá determinar si la desviación fue homogénea entre los cuatros países o algunos se desviaron más que otros.

A 18 años de haberse firmado el tratado de Ouro Preto la evidencia indica que no ha habido convergencia hacia el AEC. Considerando el número de posiciones arancelarias de la NCM (a 8 dígitos) autorizadas como excepciones al AEC, no se ha progresado dado que las pocas perforaciones que han caducado han sido reemplazadas por el surgimiento de otras nuevas. Tanto en 1994 como en el 2012 el porcentaje de posiciones de la NCM para las cuáles los países miembros estaban autorizados a no aplicar el AEC es de alrededor del 13% (excluyéndose las acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de abastecimiento y el régimen de ex-tarifarios aplicado por Brasil).

Algunas convergencias parciales hacia el AEC que se deben resaltar son que el número de exenciones permitidas por las listas nacionales en un principio era de 300 ítems de la NCM por cada país socio (1.200 posiciones en total) y luego se lo redujo para Argentina y Brasil a solo 100 y para Uruguay a 225. En contrapartida las mismas aumentaron para Paraguay a 399. A nivel agregado ha habido una pequeña disminución de las excepciones abarcadas por este tipo de medidas (de 1.200 se aminoró a 1.074 ítems).

En cuanto a los bienes de capital, Brasil aplica el AEC del 14% (excluyéndose el régimen de extarifarios por las razones explicitadas en la subsección correspondiente a los BK), Argentina puede desviarse en 699 ítems de la NCM y Uruguay en 569. En contraste, Paraguay tiene la posibilidad de aplicar sus aranceles nacionales para 1.409 posiciones. Se debe recordar que en 1994 se les permitía incluir 1000 posiciones a cada país miembro.

Además fue posible establecer la PAM con un AEC consolidado y que Paraguay la firmara a pesar de las fallas todavía vigentes y la necesidad de su revisión e implementación.

El resto de las normas que no han sido prorrogadas corresponden a la caducidad de modificaciones adicionales al AEC y por lo tanto no se tratan de verdaderas convergencias.

Entre ellas se encuentran:

- La Resol. N°70/1996 que le permitía a Brasil incorporar 18 ítems a su lista nacional de excepciones específicas.

-Las Resol. N°55/2002 y 3/2003 que autorizaron a Brasil a incluir dos productos adicionales a su lista nacional de 100 ítems de la NCM hasta febrero del 2003.

-La Dec. N° 21/2002 que dejó de estar vigente en diciembre del 2003 poniendo fin al aumento generalizado del AEC retomándose los niveles de 1997.

-La Dec. N°34/2003 que le concedió a la Argentina un waiver y le permitió a los países chicos la aplicación de aranceles excepcionales a las importaciones de bienes de capital originarias de países no miembros del Mercosur hasta el 2005.

Entre las nuevas excepciones autorizadas por las autoridades del Mercosur se incluyen el aumento provisorio del AEC para los tejidos, confecciones, calzados, lácteos, juguetes y duraznos y el consecuente permiso a los socios menores de continuar aplicando sus aranceles nacionales. Así, Paraguay y Uruguay pueden alejarse del nuevo y transitorio AEC en 708 ítems de la NCM.

Además se debe mencionar la posibilidad de pedir reducciones arancelarias frente a problemas de abastecimiento que se incorporaron en el año 1996. En un principio era una medida transitoria pero a partir del 2000 Brasil (principal beneficiario de este mecanismo) logró que se extendiera indeterminadamente la facultad de la CCM de adoptar estas medidas.

Para los bienes de informática y telecomunicaciones todavía no se encuentra en vigor un Régimen Común y por lo tanto los cuatro países continúan aplicando sus aranceles nacionales. A partir de 1996 los Estados Parte pudieron aplicar un arancel del 0% para ciertos productos sensibles y a los socios menores se les concedió el beneficio adicional de fijar una alícuota del 2%.

Por otro lado, se visualiza un total estancamiento en los sectores azucarero y textil. Para el primero no hay un Régimen Común y no se ha emitido ninguna normativa desde el 2003. En el segundo caso, continúan las excepciones y las discusiones en torno a los niveles arancelarios deseados para este tipo de productos.

En lo concerniente al carácter de las excepciones para cada país en los bienes y sectores sensibles presentados, como se ha expuesto anteriormente, Argentina, Uruguay y Paraguay

son quiénes se alejan más y de un modo descendente para los bienes de capital, informática y telecomunicaciones. En el sector textil, los socios mayores aplican aranceles más altos y los menores más bajos. Para el azúcar Paraguay y Argentina niegan el AEC estando a favor de una mayor protección. Por último para el sector automotor, los socios menores imponen aranceles más bajos que el AEC consolidado mediante la PAM y Argentina aplica medidas proteccionistas para evitar el ingreso excesivo de automóviles brasileños.

Finalmente, no hay dudas que algunos países miembros se desviaron más que otros en el proceso de convergencia. Paraguay es el más sensible a los costos de implementar el AEC y quién más ha divergido en su aplicación para todos los bienes y sectores analizados.

A Uruguay también se le ha dificultado cumplir con el AEC siendo el segundo en divergir. Al igual que a Paraguay se le han otorgado plazos y autorizaciones superiores de excepciones que a los socios mayores, si bien en una menor proporción que al otro socio menor. Este país tiene el mayor número de excepciones después de Paraguay en las listas nacionales de excepciones específicas, bienes de informática, telecomunicaciones, calzados, tejidos, confecciones, lácteos, juguetes y sector automotor.

Argentina, se encuentra frente al AEC en una situación intermedia y ambigua. Comparte con Brasil el número de posiciones autorizadas a incluir en las listas de excepción y en los bienes de informática y telecomunicaciones. Asimismo, al igual que su socio mayor, aplica el AEC transitorio y vigente para los calzados, tejidos, confecciones, lácteos, juguetes y duraznos. No obstante, diverge más que Uruguay en los bienes de capital y en el sector azucarero. En el sector automotor, si bien por razones disímiles, se opone tanto o incluso más que los socios menores a la implementación de la PAM pidiendo su revisión.

Brasil, como era de esperar, es quién más convergió y aplica el AEC del Mercosur. Esta conclusión no es en lo absoluto sorprendente dado que el AEC consolidado en 1994 en gran parte reproducía la estructura arancelaria brasileña. De este modo, solamente mantiene las excepciones que se ha mencionado que comparte con la Argentina<sup>22</sup>. Por supuesto no se puede ignorar que este país es quien más hace uso de las listas de abastecimiento. Empero

---

<sup>22</sup> Se debe recordar que se excluyeron de la presente investigación el análisis de los extarifarios.



el número de ítems que se puede incluir es muy reducido en comparación a otras excepciones (45 ítems como máximo) y se concede por un plazo específico y con un límite cuantitativo determinado.

## Capítulo 6

### I-El interés nacional de los Estados Parte y la implementación del AEC en el Mercosur

Teniendo en cuenta los resultados del capítulo anterior esta sección intenta explicar dicho proceso recurriendo al marco teórico explicitado en el Capítulo 2. La pregunta de investigación puede plantearse de la siguiente manera: *¿A que se debe la no convergencia en la implementación del AEC por parte de los países menores del Mercosur?*

Como ya se ha señalado, nuestra hipótesis de trabajo es que: “A menor satisfacción del interés nacional de un país miembro menor su compromiso a la hora de implementar el AEC dado que no tiene incentivos para incurrir en los costos asociados”. Se considera el interés nacional como insatisfecho cuando el país miembro no ha mejorado su bienestar agregado al no poder gozar de los beneficios que se desprenden de acceder a un mercado ampliado estable.

En primer lugar se ordenarán de modo descendente los costos de los Estados Parte de aplicar el arancel. En segundo lugar, se resumirán los beneficios adquiridos de un mayor acceso a un mercado ampliado estable utilizando los indicadores presentados en el Cáp. 3. En Tercer lugar, se relacionarán los costos y los beneficios mencionados y la desigual no implementación del AEC. Finalmente, se evaluará la existencia de una correspondencia entre la evidencia empírica y la hipótesis.

#### I- Datos empíricos

##### *I-1- Costos de implementar el AEC*

Paraguay es el país del Mercosur que debe incurrir en los mayores costos con el fin de implementar el AEC. La causa es la posesión de la estructura arancelaria nacional más disímil con alícuotas muy inferiores a las pautadas en el AEC. En segundo lugar, se encuentra Uruguay cuyos costos también son altos. Al igual que Paraguay se trata de una economía pequeña, especializada y abierta. Ambos países se verían perjudicados al aplicar el AEC dado que no cuentan con industrias desarrolladas en los sectores que Brasil se

encargó de proteger mediante su influencia en la estructura tarifaria del AEC, siendo dependientes de insumos y bienes de capital importados. La razón por la cuál a Uruguay le fue menos costoso que a Paraguay aplicar el AEC es que partió de una situación más favorable dado que su arancel externo promedio en 1995 estaba menos alejado del AEC consolidado<sup>23</sup>.

Argentina se puede decir que tiene costos intermedios. En ciertos sectores tiene una estructura productiva y arancelaria más similar a la de Brasil que la de sus socios menores. Si bien a distinta escala Argentina y Brasil son productores en la industria automotriz prefiriendo aranceles altos para los bienes finales y bajos para los insumos no producidos. Además, ambos propiciaron un AEC alto para calzados, tejidos, confecciones, lácteos, juguetes y duraznos. No obstante, difiere del socio mayor al poseer aranceles muy bajos para los bienes de capital, informática y telecomunicaciones. En lo que respecta al sector textil se inclina por grados de protección más altos que los propuestos por Brasil.

#### *I-2- Beneficios provenientes de obtener acceso a un mercado ampliado estable*

##### Indicador 1: Evolución de la participación de las exportaciones de Argentina, Uruguay y Paraguay en las importaciones totales de Brasil

Lo primero que se debe observar es que la participación de las exportaciones de los socios del Mercosur en las importaciones totales de Brasil ha sido siempre muy baja. Argentina, si bien es el socio principal de Brasil en el Mercosur no ha podido sobrepasar el 13,90% de participación en el mercado brasileño (alcanzado en 1998). Luego vienen Uruguay y Paraguay con porcentajes notablemente menores (Cuadro 21 y Gráficos 2, 3 y 4).

Al evaluarse los 17 años en conjunto se concluye que ninguno de los tres países ha conseguido incrementar su participación en las importaciones brasileñas (Cuadro 21). En el caso de la Argentina, su participación es errática pero con tendencia descendente desde el año 2000 (Cuadro 21 y Gráfico 2). En el transcurso de los 17 años es para quien más se redujo su participación (en 3,60 puntos porcentuales). Paraguay y Uruguay se mantuvieron

---

<sup>23</sup> En el Capítulo 4 se presentó un cuadro extraído de Bouzas (2001) el cual indicaba que en 1995 los aranceles externos incluyendo las excepciones al AEC eran de un 10,78% en Uruguay y 8,79% en Paraguay, los que se deben comparar con el AEC del Mercosur sin excepciones que era del 11,15%

en porcentajes bajos, con fluctuaciones (Cuadro 21, Gráficos 3 y 4) y una variación total levemente negativa (que ha disminuido en 0,74 puntos porcentuales para Paraguay y 0,95 en el caso de Uruguay).

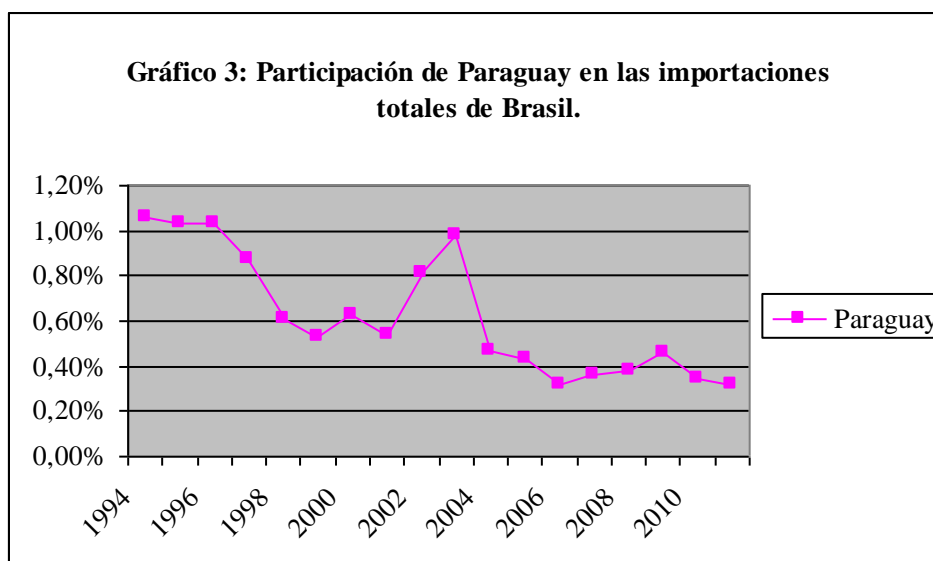
**Cuadro: 21 Participación de Argentina, Paraguay y Uruguay en las importaciones totales de Brasil (en %).**

	Argentina	Paraguay	Uruguay
1994	11,07%	1,06%	1,72%
1995	11,19%	1,03%	1,48%
1996	12,76%	1,03%	1,77%
1997	13,29%	0,87%	1,62%
1998	13,90%	0,61%	1,80%
1999	11,79%	0,53%	1,31%
2000	12,26%	0,63%	1,08%
2001	11,17%	0,54%	0,91%
2002	10,04%	0,81%	1,03%
2003	9,68%	0,98%	1,11%
2004	8,87%	0,47%	0,83%
2005	8,49%	0,43%	0,67%
2006	8,82%	0,32%	0,68%
2007	8,62%	0,36%	0,65%
2008	7,65%	0,38%	0,59%
2009	8,83%	0,46%	0,97%
2010	7,95%	0,34%	0,87%
2011	7,47%	0,32%	0,77%

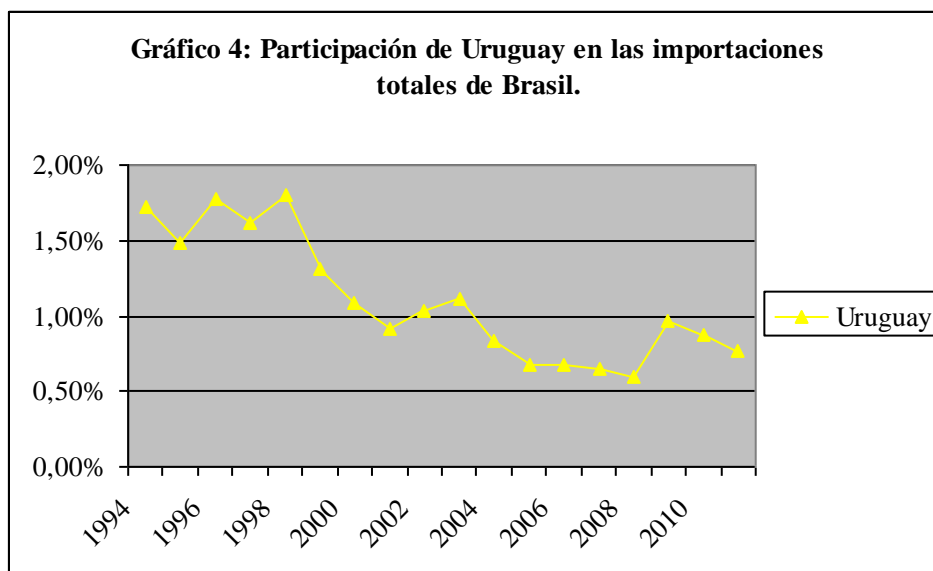
Fuente: elaboración propia con datos obtenidos por el CEI en base al SECEX.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos por el CEI en base al SECEX



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos por el CEI en base al SECEX.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos por el CEI en base al SECEX.

Indicador 2: Evolución de la participación de las exportaciones a Brasil en las exportaciones totales de Argentina, Paraguay y Uruguay.

Entre 1994 y el 2011 el promedio de la participación de Brasil en las exportaciones totales de cada uno de los socios menores es muy similar (alrededor del 25%). Además, durante dicho período, ha disminuido la importancia del socio mayor como destino de las exportaciones de los tres países (Cuadro 22).

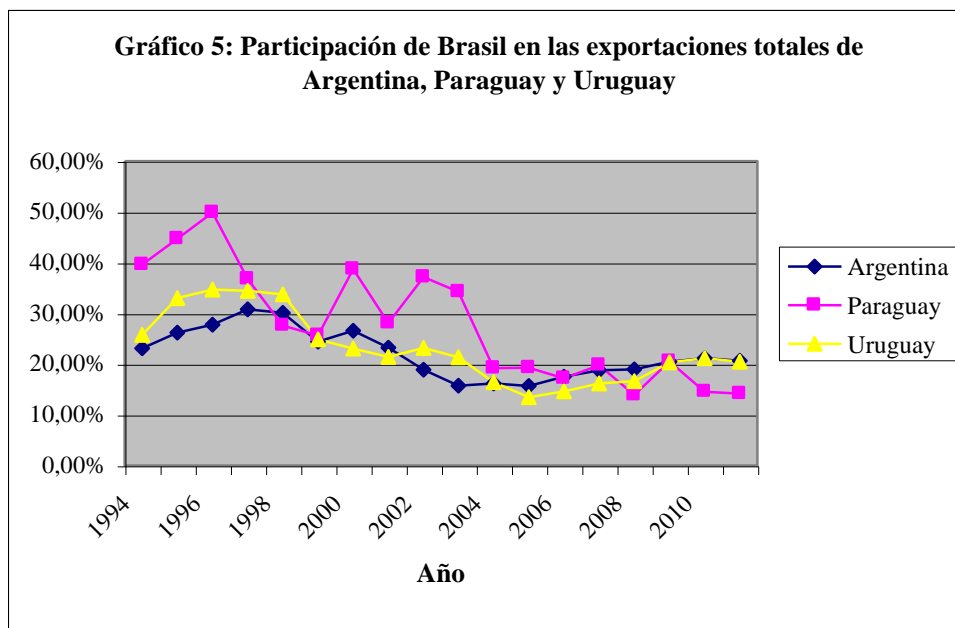
Al analizarse la trayectoria de cada uno de los socios menores en particular, se visualiza que la participación de Brasil en las exportaciones totales de Paraguay fue muy alta en los primeros años de vigencia de la UA imperfecta, alcanzando casi el 50% en el año 1996. Asimismo, al compararlo con los otros socios menores, entre 1994 y el 2005 una mayor proporción de sus exportaciones tenía como destino Brasil. Sin embargo, esta participación fue muy fluctuante, con una tendencia decreciente desde el 2002 y alcanzó los niveles más bajos entre los tres socios a partir del 2008. De este modo, a 17 años de haberse firmado el Tratado de Ouro Preto Paraguay es quien más se vio perjudicado, disminuyendo la participación de Brasil en sus exportaciones en 25,44 puntos porcentuales (Cuadro 22 y Gráfico5).

Los dos socios restantes permanecieron en niveles similarmente más bajos y menos inestables (Cuadro 22 y Gráfico 5). En los 17 años estudiados, la participación de Brasil en las exportaciones totales de Paraguay se redujo en 2,42 puntos porcentuales y en 5,25 puntos porcentuales en el caso de la Argentina.

**Cuadro 22: Participación de Brasil en las exportaciones totales de Argentina, Paraguay y Uruguay (en %).**

	Argentina	Paraguay	Uruguay
1994	23,08%	39,63%	25,73%
1995	26,16%	44,69%	33,01%
1996	27,78%	49,86%	34,66%
1997	30,77%	36,76%	34,44%
1998	30,07%	27,58%	33,76%
1999	24,41%	25,61%	24,87%
2000	26,54%	38,71%	23,02%
2001	23,25%	28,06%	21,38%
2002	18,86%	37,13%	23,20%
2003	15,77%	34,22%	21,32%
2004	16,17%	19,21%	16,44%
2005	15,69%	19,29%	13,46%
2006	17,49%	17,20%	14,59%
2007	18,75%	19,80%	16,20%
2008	18,96%	13,89%	16,61%
2009	20,44%	20,54%	20,32%
2010	21,17%	14,57%	21,13%
2011	20,66%	14,19%	20,48%

Fuente: elaboración propia en base a CEI.



Fuente: elaboración propia en base a CEI.

Indicador 3: Participación de las manufacturas (baja, media y alta tecnología) en las exportaciones argentinas, paraguayas y uruguayas a Brasil

En términos generales Argentina es el mayor exportador de manufacturas a Brasil en el Mercosur (con un porcentaje de diversificación hacia manufacturas en lo absoluto desdeñable). Uruguay, se encuentra en una situación intermedia exportando menos manufacturas que la Argentina y Paraguay se caracteriza por exportar materias primas con una exportación de manufacturas muy baja (Cuadro 23 y Gráfico 6).

En el período 1994-2011 la participación de las manufacturas en las exportaciones totales a Brasil en el caso de la Argentina y Paraguay se incrementó en alrededor de 20 puntos porcentuales (Cuadro 23)<sup>24</sup>. Por supuesto que aunque se trate de casi el mismo porcentaje de aumento cada país se encuentra en una situación diferente. Mientras que Argentina alcanzó un máximo de 61,85% en el 2010 Paraguay solo logró alcanzar el 26,80% en el 2011 (que equivale a solo un poco más de los valores porcentuales más bajos de Uruguay). Otra diferencia es que los porcentajes argentinos poseen más oscilaciones que los

<sup>24</sup> Específicamente, la participación de las manufacturas en las exportaciones totales a Brasil se incrementó en 20,68 puntos porcentuales para la Argentina y 19,10 puntos porcentuales para Paraguay.

paraguayos que fueron más estables y con una tendencia creciente a partir del 2004 (Cuadro 23 y Gráfico 6).

Por otro lado, se debe mencionar que la mayor parte de las exportaciones de manufacturas argentinas son de maquinaria y equipo de transporte (Cuadro 24), sector que se encuentra al margen de las reglas del Mercosur. En los 17 años contemplados la Argentina ha incrementado las exportaciones de manufacturas a Brasil que corresponden al sector equipo de transporte en 14,99 puntos porcentuales. De este modo, cuando se excluye a este sector la participación de las manufacturas en las exportaciones totales de Argentina a Brasil se reduce notoriamente; disminuyendo en 2,03 puntos porcentuales su variación total en el transcurso de los 17 años (Cuadro 25 y Gráfico 7).

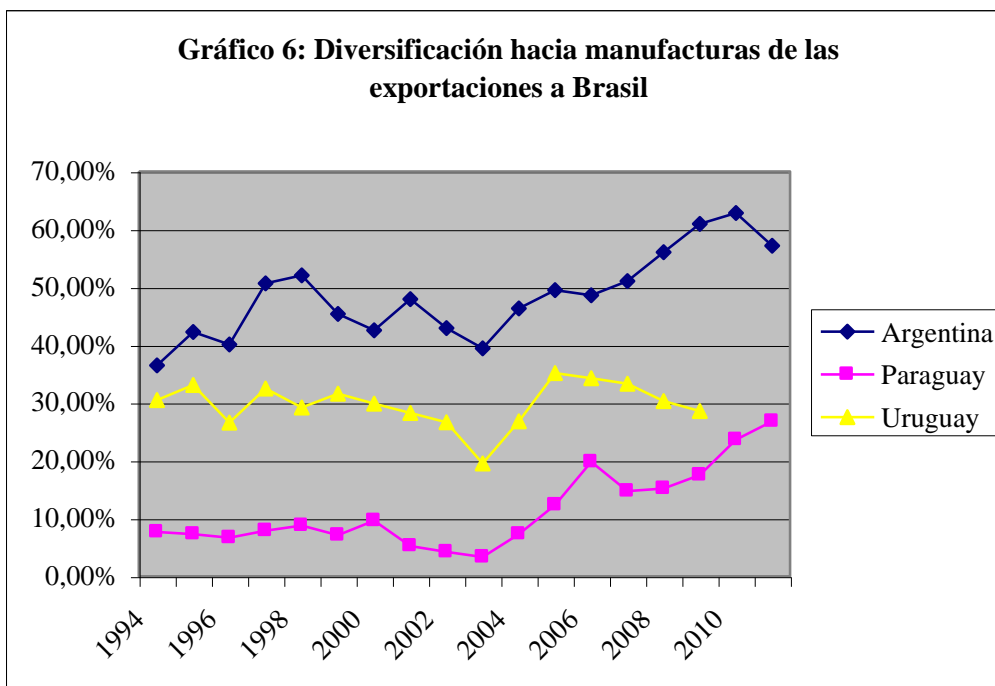
El panorama uruguayo difiere del de sus socios dado que en los 15 años analizados la participación de las manufacturas en las exportaciones totales a Brasil disminuyó en 2,01 puntos porcentuales. Además al igual que Argentina dichos porcentajes son muy inestables con el transcurso de los años.

**Cuadro 23: Participación de las manufacturas en las exportaciones totales a Brasil (en %).**

	Argentina	Paraguay	Uruguay
1994	36,45%	7,70%	30,48%
1995	42,25%	7,27%	33,06%
1996	40,08%	6,66%	26,60%
1997	50,66%	7,92%	32,48%
1998	52,02%	8,78%	29,17%
1999	45,37%	7,11%	31,57%
2000	42,53%	9,60%	29,87%
2001	47,95%	5,23%	28,22%
2002	42,91%	4,21%	26,65%
2003	39,41%	3,33%	19,49%
2004	46,31%	7,26%	26,78%
2005	49,47%	12,37%	35,16%
2006	48,60%	19,82%	34,25%
2007	51,02%	14,76%	33,31%
2008	56,04%	15,19%	30,30%
2009	60,92%	17,53%	28,60%
2010	62,85%	23,63%	
2011	57,13%	26,80%	

Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT.





Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT.

**Cuadro 24: % de las exportaciones de manufacturas de Argentina a Brasil que corresponden a maquinaria y equipo de transporte.**

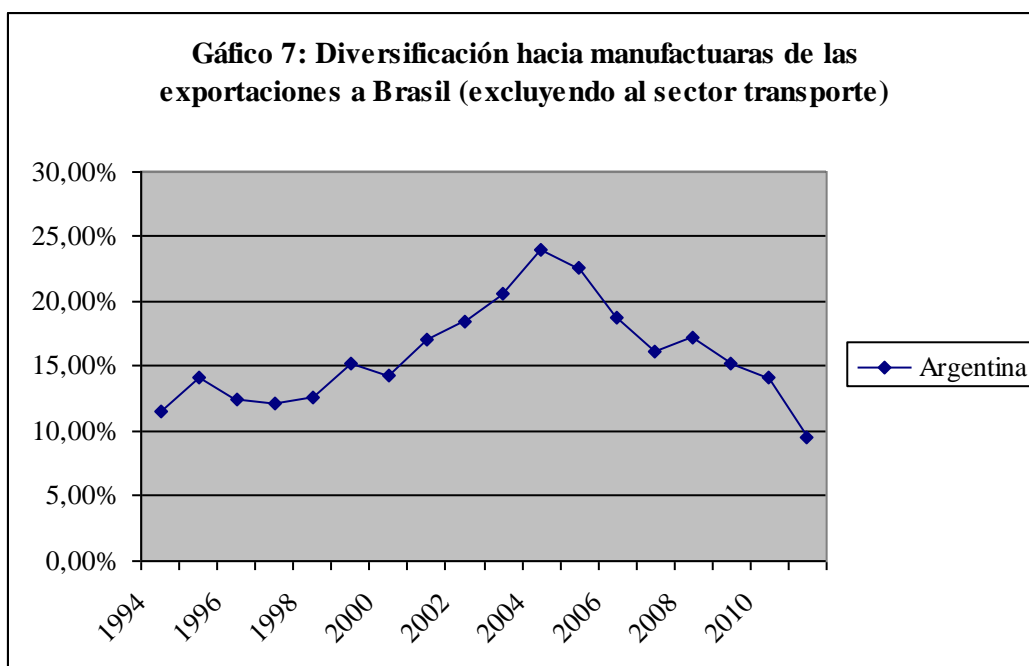
Año	Argentina
1994	68,42%
1995	66,52%
1996	68,92%
1997	76,09%
1998	75,83%
1999	66,41%
2000	66,47%
2001	64,54%
2002	56,99%
2003	47,50%
2004	48,04%
2005	54,33%
2006	61,28%
2007	68,25%
2008	69,15%
2009	75,06%
2010	77,39%
2011	83,41%

Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT.

**Cuadro 25: Participación de las manufacturas argentinas netas (excluyendo maquinaria y equipo de transporte) en las exportaciones totales a Brasil. (en %)**

Año	Argentina
1994	11,51%
1995	14,15%
1996	12,46%
1997	12,12%
1998	12,57%
1999	15,24%
2000	14,26%
2001	17,00%
2002	18,46%
2003	20,69%
2004	24,01%
2005	22,59%
2006	18,81%
2007	16,20%
2008	17,28%
2009	15,19%
2010	14,21%
2011	9,48%

Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT.



Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT.

#### Indicador 4: Permanencia de RNA.

Durante el “período de transición” los negociadores se abocaron a la identificación de una serie de restricciones y medidas no arancelarias, tarea que concluyó para la cumbre de Ouro Preto (Bouzas, 2001a). Los tipos de RNA se pueden dividir en seis grandes categorías: a) restricciones cuantitativas y otros instrumentos similares (cuotas a las importaciones, restricciones voluntarias a las exportaciones, prohibiciones de importar y exportar, licencias de importación); b) medidas que afectan directamente a los precios (antidumping y salvaguardias, derechos específicos, financiación de importaciones, discriminación fiscal con impuestos domésticos, impuestos y subsidios a las exportaciones); c) participación del gobierno en el comercio (compras públicas); d) procedimientos aduaneros y prácticas administrativas (valuación en aduana, clasificación y nomenclatura, visado consular); e) barreras técnicas al comercio (estándares, registro) y f) medidas específicamente relacionadas a las políticas comerciales discriminatorias (preferencias arancelaria, régimen de origen) (Vaillant, 2001).

Esta investigación se encuentra particularmente interesada en las RNA brasileñas que impiden que los otros socios del Mercosur puedan incrementar las exportaciones y tener un mayor acceso al mercado brasileño. Vaillant (2001) expuso que en el período 1995-2001 Brasil fue el país al que más consultas le hicieron y Argentina el que más realizó. Otros medios mediante los cuáles se le ha pedido a Brasil la eliminación de las RNA fueron las reclamaciones en la CMC y el mecanismo de solución de controversias (de acuerdo al protocolo de Brasilia). Algunos ejemplos de exportaciones que se vieron afectadas por las RNA desde el año 1995 hasta el 2000 fueron las de arroz, fitosanitarios, fertilizantes, neumáticos (todas ellas de la Argentina a Brasil), lácteos de Argentina y Uruguay a Brasil, papel de Uruguay al Mercosur, etc (Berlinski, 2000).

De acuerdo con los anexos de las Dec. N° 3/1994 los estados miembros identificaron un total de 224 medidas no tarifarias y restricciones afectando las importaciones y otras 51 con efectos sobre las exportaciones (Bouzas et al.2002), de las cuales alrededor de 160 correspondían a Brasil. El objetivo era lograr su eliminación o armonización en el Mercosur antes del 31 de Diciembre de 1994, solamente permitiendo el mantenimiento de restricciones justificadas por los estados miembros. A través de la Resol. N° 123/94 se

instruyó a la CCM a que constituyese un Comité Técnico de restricciones no arancelarias que ayudase a la eliminación y armonización de estas medidas. Empero, la Dec. N°32/1995 incorporó 51 medidas adicionales a la lista (siendo un total de 326).

La Dec. N° 17/97 ordenó a los estados miembros a que enviasen antes del 31 de Enero de 1998 una agenda de eliminación de las RNA existentes que podrían permanecer como máximo hasta el 30 de Mayo de 1998 (con excepción de las debidamente justificadas). Asimismo, el CT debía enviar a la CCM un informe antes del 31 de marzo de 1998 que contuviese una nómina de las RNA contenidas en la Resol. N° 32/1995 que requiriesen un tratamiento prioritario en base a su importancia en el comercio intra- Mercosur.

No obstante, como indica Bouzas (2001a) la eliminación de este tipo de medidas registró muy poco progresos. La experiencia internacional indica que a medida que se eliminan los aranceles aumenta la incidencia de las RNA, ya sea porque éstas se hacen más visibles o se utilizan más frecuentemente como mecanismo alternativo de protección.

En 1997 el gobierno brasileño permitió la existencia de nuevas restricciones horizontales a las importaciones (acortando el período mínimo autorizado para la financiación de las mismas) como modo para mejorar la balanza comercial que se estaba deteriorando. Esta medida afectó el comercio intra-regional como las importaciones de trigo y petróleo de la Argentina. Si bien en un principio Brasil no quería negociar por considerar a la decisión como financiera y no comercial, luego decidió dar un trato especial a las importaciones con poco volumen del Mercosur y a aquellas que tuviesen menos de 180 días de financiación (Bouzas et. al. 2002).

En el primer semestre de 1998, Brasil puso en marcha nuevos requisitos para las licencias de importación en productos de animales, alimenticios, químicos, farmacéuticos y certificados de calidad en una lista de 170 productos industriales. Esta medida también afectó especialmente a la Argentina (Bouzas et. al., 2002).

Mediante la Resol. N° 14/1998 se excluyeron del inventario de RNA 26 medidas, de las cuales 10 pertenecían a Brasil. Empero, para Mayo de 1999 el listado consolidado de RNA se había incrementado conteniendo 351 medidas y RNA (Bouzas 2001a).

La Dec. N° 22/2000 retomó la fallida Dec. N° 17/97 poniendo como fecha límite el 30 de Julio del 2000 para que los Estados Parte completasen un listado identificando situaciones o medidas de carácter impositivo, financiero, fiscal, aduanero, administrativo o de otra naturaleza, aplicadas por los otros Estados Parte que limitasen el acceso a los mercados. Además, el GMC definiría, antes del 15 de noviembre de 2000, los cursos de acción tendientes a eliminar las dificultades generadas en el comercio intrazona o para eliminar las medidas restrictivas al comercio.

Finalmente, la Dec. N° 27/2007 actualizó los plazos para que los Estados Parte mandasen la lista de RNA más relevantes que dificultaban sus exportaciones (hasta la última Reunión Ordinaria del GMC de 2007). Además, antes de la Primer Reunión Ordinaria del GMC del segundo semestre de 2008, cada estado debía enviar a la presidencia Pro Tempore una propuesta de tratamiento para cada una de las restricciones y medidas no arancelarias que fueron identificadas en los listados presentados por los demás Estados Parte. El GMC tenía que aprobar los respectivos tratamientos antes del 31 de diciembre de 2008. El plazo máximo para la implementación de las soluciones acordadas sería el 31 de diciembre de 2010, para las medidas aplicadas por Argentina y Brasil, y el 31 de diciembre de 2012, para las de Paraguay y Uruguay. Si bien esta fue la última Decisión en lo que respecta a las RNA sería un error concluir que se dejaron de utilizar. Por el contrario significa que no se han podido todavía reprogramar los plazos para su eliminación. El informe semestral de la XLII Reunión del CMC menciona que no fue posible acordar ningún compromiso para garantizar la eliminación progresiva de las RNA presentes entre los estados miembros del Mercosur.

En conclusión, en los 18 años analizados las RNA persisten y siguen siendo un obstáculo para la materialización de un mercado ampliado estable en la región. Si bien no es solo Brasil quién hace uso de estas medidas son los socios menores quienes se ven más perjudicados por las mismas. La razón es que Brasil por el tamaño de su economía no tiene tanto interés en aumentar sus exportaciones en la región como si lo desean los otros socios (Quijano, 2011). La consecuencia de estas medidas es impedir que Argentina, Paraguay y Uruguay puedan aumentar sus exportaciones a Brasil. Particularmente la Argentina es la más damnificada.

## II- Relación costo/beneficio y desigual no implementación del AEC

Dada la situación de partida, Paraguay debía haber incurrido en altos costos para implementar el AEC: En esta sección intentamos aportar evidencia agregada de que los beneficios de un acceso a un mercado ampliado estable probablemente no han tenido la intensidad suficiente. Si bien el tercer indicador expone una diversificación hacia manufacturas en ascenso todavía los niveles se mantienen muy bajos. Además las variaciones totales de la participación de las exportaciones paraguayas en las importaciones brasileñas y de las exportaciones a Brasil en las exportaciones totales paraguayas son negativas. Finalmente, se debe recordar que Brasil mantiene sus RNA impidiendo el mayor ingreso de exportaciones paraguayas. Entonces, el hecho que Paraguay sea quien tiene los mayores costos y estos sobrepasan a los escasos beneficios es consistente con que haya sido quien menos aplicó el AEC.

Uruguay también tenía altos costos de partida y los cuatro indicadores dejan manifiesto que no ha obtenido ganancias suficientes. Esta situación explica una baja aplicación del AEC. El hecho que sus costos sean menores que los del caso paraguayo es coherente con un mejor comportamiento que el del otro socio menor, siendo el segundo en no converger al AEC.

Por último, Argentina se encuentra en una situación intermedia en lo que respecta a su estructura de costos y ha logrado algunos beneficios. Las variaciones totales de la participación de sus exportaciones en las importaciones brasileñas y de Brasil en las exportaciones totales argentinas son negativas. Asimismo, es el más afectado por las RNA utilizadas por el socio mayor. Por otro lado, ha obtenido ganancias derivadas de una mayor diversificación hacia manufacturas. Empero, se ha demostrado que gran parte de las manufacturas corresponden al sector transporte el cual se encuentra al margen de las reglas del Mercosur, factor que relativiza este indicador. Esto queda manifiesto al mostrarse que cuando se excluye a este sector desaparecen las ganancias mencionadas. En consecuencia, al provenir los beneficios del sector automotor más que de la UA los incentivos para converger hacia el AEC se moderan.

El panorama presentado hace posible comprender una conducta intermedia en la aplicación del AEC.

### III- Conclusiones

El análisis expuesto no permite rechazar la hipótesis de esta investigación. Se identifica en la insatisfacción de los intereses nacionales en términos económicos de los socios menores del Mercosur un factor que parece ser clave para comprender la falta de convergencia hacia el AEC. No se han satisfecho sus intereses nacionales al no mejorar su bienestar agregado frente a la imposibilidad de tener el acceso esperado al mercado brasileño. Por lo tanto, no tienen incentivos para incurrir en los costos que se desprenden de implementar el AEC.

En este capítulo se observa que la decisión de implementar el AEC depende de la relación entre los costos de aplicar el AEC (que se encuentra asociado a las estructuras tarifarias nacionales existentes en un comienzo) y los beneficios obtenidos; los cuales difieren entre los tres socios.

De esta manera, la evidencia aportada no es inconsistente con la existencia de un vínculo entre el grado de insatisfacción del interés nacional y el nivel de compromiso a la hora de implementar el AEC.

## Reflexión final

Este trabajo pretendió contribuir en la presentación de una evaluación del estado de implementación del AEC a 18 años de haber sido acordado y haberse establecido un cronograma de convergencia para los bienes sensibles y los sectores excluidos en Ouro Preto. Con este fin se sistematizó desde el año 1994 hasta el 2012 la normativa Mercosur que trata dicho arancel. Las conclusiones arribadas son que no se ha convergido hacia el AEC dado que se continúan extendiendo los plazos para que los Estados Parte puedan mantener sus aranceles nacionales en los bienes conflictivos y las pocas excepciones que han caducado han sido reemplazadas por otras nuevas. Asimismo, se mostraron niveles de implementación heterogéneos entre los socios menores.

Esta descripción puede ser utilizada como punto de partida para los investigadores que deseen continuar profundizando sobre los impedimentos existentes para consolidar una UA en la región.

Un punto a tener en cuenta es que, como se ha indicado previamente, se han dejado de lado mecanismos que contribuyen en la aplicación o en la perforación del AEC los cuales pueden ser incluidos en futuras investigaciones.

Un aporte del presente estudio fue ayudar a comprender las razones del estancamiento del proceso de integración en el Mercosur. Se ha procurado abordar esta problemática concentrándose en las dificultades para conformar una UA completa al no lograrse converger hacia el AEC.

Por supuesto, son necesarios mayores esfuerzos de la literatura que continúen indagando la relación entre los intereses nacionales en términos económicos insatisfechos en los países miembros y los distintos niveles de falta de implementación del AEC. En esta oportunidad se ha tratado la imposibilidad de los socios menores de mejorar su bienestar agregado al no tener acceso a un mercado ampliado estable. Empero, también debe considerarse hasta que punto Argentina, Paraguay y Uruguay han logrado menores costos de transacción, mejores términos de negociación con terceros países y condiciones de competencia intrarregionales



menos distorsionadas. Estos elementos son fundamentales para condicionar si los socios menores van a pagar los costos de implementar el AEC (Bouzas, 2001b).

Interrogantes pendientes giran en torno a la posible existencia de otro tipo de factores que limiten la implementación del AEC en el Mercosur. Por ejemplo, ¿Puede la existencia de una ideología nacionalista en la región condicionar la convergencia hacia el AEC? Otra posibilidad es actualizar los estudios de formación endógena de tarifas y preguntarse ¿Influye la presencia de *lobbies* poderosos en los Estados Parte?

## Bibliografía:

- Allison, G. y Zelicow, P. 1971. *Essence of decision. Explaining the Cuban missile crisis*. New York : Longman.
- Almeida, P. 2001. *Trajetória do Mercosul em sua primeira década (1991-2001): uma avaliação política a partir do Brasil*.
- Amitav, A. 2001. *Constructing a security community in Southeast Asia. ASEAN and the problem of regional order*. London and New York: Routledge.
- Arenal, C. 1990. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Baer, W., Cavalcanti, T. y Silva, P. Economic integration without policy coordination: The case of Mercosur. *Emerging Markets Review*, vol 3, 269-291.
- Balassa, B. 1964a. *Teoría de la integración económica*. México: Unión Gráfica S.A.
- Balassa, B. 1964b. Hacia una teoría de la integración económica. En *Integración de América Latina*, Wionczec, M. ed., 3-14. México: Fondo de Cultura Económica.
- Barbé, E. 2001. *Hans J. Morgenthau: Escritos sobre Política Internacional*. Madrid: Tecnos.
- Beard, C. 1934. *The idea of National Interest*. New York: Macmillan.
- Berlinski, J. 2000. Evaluación de restricciones al comercio interno del MERCOSUR: su perspectiva desde Argentina, Brasil y Uruguay. Proyecto desarrollado en el marco de la Red-Mercosur.
- Berlinski, J. 2004. *Los impactos de la política comercial: Argentina y Brasil: 1988-1997*. Argentina: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Berlinski, J., Kume, H., Vaillant, M., Miranda, P., Ons, A., Romero, C. 2005a. Aranceles a las importaciones en el MERCOSUR: el camino al arancel externo común. Serie documentos de Trabajo, 8/05, Departamento de Economía, Universidad de la República, Uruguay.
- Berlinski, J., Kume, H., Vaillant, M., Miranda, P., Ons, A., Romero, C. 2005b. Desvíos del AEC y regímenes especiales de comercio en el MERCOSUR. Serie documentos de Trabajo, 9/05, Departamento de Economía, Universidad de la República, Uruguay.
- Berlinski, J. 2010. Instituciones de defensa comercial en el Mercosur: la práctica del antidumping en Argentina: 1997-2004. En *Los acuerdos comerciales. Reflexiones desde un enfoque argentino*, Berlinski, J y Stancanelli, N. E. eds., 15-44. Buenos Aires: CARI-CEI.
- Benegas, H. y Comán, H. 2008. Crecimiento económico, instituciones y política comercial en el Paraguay 1975/2005. En *Crecimiento económico, instituciones, política comercial y defensa de la competencia en el Mercosur*, Kume, H. ed, 157-209. Uruguay: Red Mercosur.
- Bernal-Meza, R. 2001. Institucionalización del Mercosur. En *Mercosur, desafío político*, Benecke, D. y Loschky, A. eds. Buenos Aires: CIEDLA.

- Bohara, A., Gawande, K. y Sanginetti, P. 2004. Trade diversion and declining tariffs: evidence from Mercosur. *Journal of International Economics*, Elsevier, vol 64,-65-88.
- Borda, D. y F. Masi .2002. Paraguay: estancamiento económico y desgaste político en los años del Mercosur. En *Realidades Nacionales Comparadas*, Bouzas, R. ed..Buenos Aires: Altamira
- Bouzas, R. 1995. *Mercosur and preferential trade liberalization in South America*. Washington D.C: Brookings Institution Press.
- Bouzas, R. 1999.Las perspectivas del Mercosur. Desafíos, escenarios y alternativas para la próxima década. En *Mercosur: entre la realidad y la utopía*, Campbell, J. ed, 533-571. Argentina: CEI.
- Bouzas, R. 2001a. *Mercosur: Integración y crecimiento*. Argentina: Fundación OSDE.
- Bouzas, R. 2001b. “El Mercosur 10 años después. Proceso de aprendizaje o déjà vu?” *Desarrollo económico*, Vol 41, N° 162: 179-200.
- Bouzas,R., Da Motta Veiga, P. y Torrent, R. 2002 .In-depth analysis of Mercosur Integration, its properties and the effects thereof on the market access of EU goods, services and investment. Barcelona: Observatory of Globalization.
- Bouzas, R. 2003. Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del MERCOSUR.” Trabajo preparado para el Seminario “Global y Local: El desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bouzas, R. 2005. Compensating Asymmetries in Regional Integration Agreements: Lessons from Mercosur. En *Asymmetries in regional integration and local development*, Giordano, P., Lanzafame, F. y Meyer-Stamer, J. eds.,85-112. Washington: Inter-American Development Bank.
- Bradford De Long, J. y Summers, L.1991. Equipment investment and economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, May.
- Burgess, M. 2000. *Federalism and European Union: The building of Europe*. New York: Routledge.
- Cadot, O., De Melo, J. y Olarreaga, M. 1996. Lobbying and the structure of Protection. Research papers by the Department of Economics, University of Geneva, Switzerland.
- Calfat, G., Jr. Flôres, R. and Ganame, C. 2000. Endogenous Protection in Mercosur: An Empirical Analysis. In *Fundação Getulio Vargas, EPGA Ensayos Econômicos No. 407*. Rio de Janeiro.
- Carr, E. 1964. *The twenty years crisis, 1919-1939*. London : Macmillan.
- Cecchini, P.1988. *Europa 1992. Una apuesta de futuro*. Madrid: Alianza Editorial.
- Deutsch, K. 1957. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the light of historical experience*. Princeton: Princeton University Press.

- Dougherty, J. y Pfaltzgraff Jr. R. 1990. Power and Realist Theory. En *Contending Theories of International Relations*, James E. Dougherty, Robert L. Pfaltzgraff Jr. H. eds. New York: Row Publishers.
- Emerson, M., Aujean, M., Catinat, M., Goybet, P. y Jacquemin, A. 1988. *The economics of 1992*. Oxford: Oxford University Press.
- Fritsh, W. y Tombini A.1994. The Mercosul: An overview. En *Economic Integration in the Western Hemisphere*, Bouzas, R y Ros, J. eds. London: Notre Dame.
- Garriga, I. y Sanguinetti, P. 1995. ¿Es el Mercosur un Bloque Natural?: Efectos de la Política Comercial y la Geografía sobre el Comercio Regional. *Estudios Económicos*, Revista de la Fundación Mediterránea.
- Gayá, R.2008. “Distribución asimétrica de costos y beneficios en el Mercosur: El rol del desvío de comercio y la integración imperfecta.” Maestría en relaciones y negociaciones internacionales, Universidad de San Andrés.
- Grinols, E. 1986. *Uncertainty and the theory of international trade*. New York: Harwood Academic Publishers.
- Grossman, G. and Helpman, E. 1994. Protection for Sale. *American Economic Review*, vol 84, N°4:833-850.
- Grossman, G. and Helpman, E. 1995. The Politics of Free Trade Agreements *American Economic Review*, vol 85, N°4: 667-690.
- Haas, E. 1975. *The obsolescence of regional integration Theory*. Berkeley: University of California.
- Iglesias, R. 2005. El rol del tipo de cambio real y la inversión en la diversificación de exportaciones en América Latina y el Caribe. En *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, Serie Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL109-123.
- INAI. 2001. La importancia del arancel externo común del Mercosur a 20 años de la conformación del bloque. Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario, p. 28-38.
- “Informe Mercosur”, INTAL. <http://www.iadb.org/es/intal/intal,1081.html>
- IRELA..2001. Unión Europea-Mercosur, comparación de la institucionalización. En *Mercosur, desafío político*, Benecke, D. y Loschky, A. eds. Buenos Aires: CIEDLA.
- Jervis, R. 1999. Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate. *International Security*, vol. 24, No. 1, 42-63.
- Johnson, H. 1962. The economic theory of customs union. En *Money, Trade and Economic Growth*, H. Johnson ed. London: Allen & Unwin.
- Jones, C. 1994. Economic growth and the relative price of capital. *Journal of Monetary Economics*, 34.
- Kaltenthaler, K. y Mora, F.2002. Explaining Latin American Economic Integration: The Case of Mercosur. *Review of International Political Economy*, vol 9. N°1, 72-97.

- Kaplan, A. 1957. *System and Process in International Politics*. New York: John Wiley y Sons.
- Kemp, M.C. 1969. *A Contribution to the General Equilibrium Theory of Preferential Trading*.
- Kemp, M. and Wan, H. 1976. An elementary proposition concerning the formation of customs unions. *Journal of International Economics*. Amsterdam: North Holland.
- Kennan, G. 1951. *American diplomacy*. Chicago: University of Chicago Press
- Kennan, J. y Riezman R. 1990. Optimal tariff Equilibria with Customs Unions. *Canadian Journal of Economics*, vol. 23.
- Krugman, P. 1991. Increasing returns and economic geography, *Journal of Political Economy*, vol. 99, N° 1.
- Kume, 1998. A Política de Importação no Plano Real e Estrutura de Proteção Efetiva
- Kume, H. e Piani, G. 2001. A tarifa externa comum no MERCOSUR: avaliação e propostas de mudança. En *El desafío de integrarse para crecer*, Chudnovsky, D. y Fanelli, J., eds. ,17-40. Argentina: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Laens, S. y Terra M.I. 2005. Mercosur: asymmetries and strengthening of the Customs Union- Options for the Common External Tariff, IADB, Working Paper of the Project “Deeper integration of MERCOSUR: Dealing with disparities”, in print.
- Levy-Dabbah, S. 2003. *Globalización Económica*. México: ISEF.
- Malamud, A. 2003. Presidencial diplomacy or presidencial democracy? The Institucional underpinnings of Mercosur. Trabajo preparado para presentar en la reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, 27 al 29 de Marzo, Dallas, Texas, Estados Unidos.
- Malamud, A. 2005. Mercosur turns 15: Between rising rethoric and declining achievement. *Cambridge Review of International Affairs*, vol 18, 421-436.
- Malamud, A. 2011. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. En *Las implicaciones institucionales de los procesos de integración en América Latina: un análisis desde la Unión Europea*, Saiz Arnaiz, A., Morales-Antoniuzzi, M., Ugartemendia Ezeizabarrena, J. Eds. España: Euskal Erakundea.
- Marmota, L. y Messner D. 1991. La integración de Argentina, Brasil y Uruguay. *Nueva sociedad*, vol 113, 130-145.
- Manzetti, L. 1990. Argentine-brasilian economic integration: an early appraisal. *Latin American Research Review*, vol 25, 109-140.
- Martínez Puñal, A. 2005. *El Sistema Institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*. Santiago de Compostela: Tórculo ediciones.
- Masi, F. y Bittencourt, G. 2001. Las economías pequeñas en el Mercosur: evolución y perspectivas de desarrollo. En *El Desafío de Integrarse para Crecer*, Chudnovsky D. y Fanelli, J. ed, 375-398. Buenos Aires: Red Mercosur-Siglo XXI Editores.

- Masi, F. Ruiz Díaz, F. 2005. Empleo en el sector de la producción no transable no agrícola en el Paraguay. Documento de trabajo N°6. Centre for International Studies: University of Toronto.
- McGillivray, F. 1997. Party Discipline as a Determinate of Endogenous Formation of Tariffs. *American Journal of Political Science* 41:584-607.
- McGillivray, F. 2004. *Privileging Industry: The Comparative Politics of Trade and Industrial Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Milner, H. 1997. Industries, Governments, and Regional Trade Blocs. En *The Political Economy of Integration*, Mansfield E. y Milner, H. eds. New York: Columbia University Press.
- Moravcsik, A.1998.*The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*.Ithaca, New York: Cornell University Press, European edition with London: Routledge/UCL Press.
- Morgenthau, H. J.1966.Another “Great Debate”: The national Interest of the United States. En *The Theory and Practice of International Relations*, Olson, W. y Sondermann, F., eds, 243-247.United States: Prentice-Hall, Inc.
- Mutimer, D. 1994. Theories of Political Integration. En *European integration: Theories and Approaches*. Lanham, Maryland: University Press of America.
- Nelsen, B. y Stubb, A. 1994. *The European Union. Readings on theory and practice of the European integration*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Niehbur, R. 1959. *The Structures of nations and empires*. New York: Scribner's
- Nuechterlein, D. 1985. *America Overcommitted*. Kentucky: University of Kentucky.
- Olarreaga, M. y Soloaga, I.1998. Endogenous tariff formation: The case of Mercosur. *The World Bank economic review*, vol 12, N°2:297-320.
- Olarreaga, M , Soloaga I. Y Winters L. Alan. 2001. What´s behind Mercosur common external tariff. *The World Bank economic review*.
- Olson, W. y Sondermann, F. comps. 1966. *Theory and Practice of International Relations*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Osgood, R. 1953. *Ideals and Self-interest in America´s Foreign Relations: The great Transformation of the twentieth century*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Osimani, R y Estol, R. 2008. En *Crecimiento económico, instituciones, política comercial y defensa de la competencia en el Mercosur*, Kume, H. ed, 217-272. Uruguay: Red Mercosur.
- Padelford.1954. Review of Ideals and Self-interest in America´s Foreign Relations: The great Transformation of the twentieth century by Osgood, R. *American Political Science Review*, vol. 48, N° 2: 544-546.
- Panagariya, A. y Ronald F. 1996. A Political Economy Analysis of Free-Trade Areas and Customs Unions. En *The Political Economy of trade: Essays in Honor of Jagdish Bhagwati*, Feenstra, R, Grossman, G. y Irwin. D. eds. Cambridge: MIT Press.

- Perales, J. 1998. La cooperación regional institucionalizada y los retos a la crisis estructural en América Latina. *Estudios Internacionales*, vol. 31, No. 121-122
- Pezzola, A. 2006. The Deep Roots of Free Trade: How local politics and interests shape Mercosur .Doctor en filosofía, University of Washington.
- Polonia Ríos, S. 2003. “Mercosur, En búsqueda de una nueva agenda. Dilemas y alternativas a la agenda comercial” Documento de trabajo INTAL-ITD.
- Quijano, J.2002, Las reglas de una economía pequeña en un proceso de integración regional. En *Realidades Nacionales Comparadas*, Bouzas, R. ed. Buenos Aires: Altamira
- Quijano, J.2011. *Mercosur: Balance y perspectivas*. Red Mercosur.
- Richardson, M., 1993. Endogenous protection and trade diversion. *Journal of International Economics*, vol 34 , 309– 324.
- Riezman, R. 1985. Customs unions and the core. *Journal of International Economics*, Elsevier,vol.19.
- Rochester, J. 1978. The National Interest and Contemporary. World Politics. *The Review of Politics*, vol. 40, No. 1.
- Rosenau, J. 1971. The national interest. En *The Scientific Study of Foreign Policy*. Estados Unidos: The Free Press.
- Sandholtz, W. y Stone Sweat, A. 1998. *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sanguinetti, Pablo y Sallustro, Marina. 2000. Mercosur y el sesgo regional de la política comercial: Aranceles y barreras no tarifarias. Documento de trabajo N°34. Centro de estudios para el Desarrollo profesional.
- SICE, “Sistema de información sobre Comercio Exterior, <http://www.sice.oas.org>
- Takayama, A. 1972. *International Trade*. New York: Holt, Rinehart y Winston, Inc.
- Terra, I.2008. Asimetrías en el Mercosur:¿Un obstáculo para el crecimiento? En *Asimetrías en el Mercosur;Impedimento para el crecimiento?*, Masi, F., Terra,I., Bouzas,R., Cresta, J., Lo Turco, A. y Da Motta Veiga, P. eds 13-40. .Buenos Aires: Red Mercosur-Siglo XXI Editores.
- Vaillant, M.2001. profundización del proceso de integración económica en bienes. En *El desafío de integrarse para crecer*, Chudnovsky, D. y Fanelli, J., eds. ,49-72.Argentina: Siglo XXI Editora Iberoamericana
- Vanek, J. 1965. *General Equilibrium of International Discrimination: the Case of Customs Union*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Viner, J. 1950. *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.
- Waltz, K.1978. *Theory of International Politics*. Boston: Addison-Wesley.
- Wendt, A. 1994. Collective identity formation and the international state. *American political science review*, vol. 88, N°2; 384-395.

- Wolfers, A.1966. National Security as an Ambiguous Symbol. En *The Theory and Practice of International Relations*, Olson, W. y Sonderrmann, F., eds, 248-154. United States: Prentice-Hall, Inc.