

M E R C O S U R

SU COMPATIBILIDAD CON OTROS TRATADOS DE INTEGRACION LATINOAMERICANA

*Cescui Viviana y Giosa Laura
Consultor: Dr. Dalla Via Alberto*

INTRODUCCION

Los tiempos modernos muestran una marcada tendencia de asociación de naciones con el fin de ser competitivas económicamente, frente al resto del mundo.

Tal es el caso de Estados Unidos en su unión a Canadá y México (América del Norte), la Comunidad Económica Europea, y su lazo comercial con las Naciones del Este, a partir de la caída del Muro de Berlín, y la influencia del Japón en los países asiáticos.

Por tal razón América Latina no puede quedar ajena a este fenómeno de integración económica, ya que para poder competir ventajosamente frente a las comunidades antes mencionadas, sus países deben procurar una proyección mayor, a fin de complementarse entre sí ofreciendo productos y servicios en condiciones al menos similares a los ofrecidos por las potencias del primer mundo.

La integración económica final, de América Latina, debe efectuarse gradualmente, tomando en consideración realidades subregionales y económicas, en un proceso paulatino, pero sostenido, que pasa de menor a mayor.

Todo hace pensar que el mundo en los próximos años, fin del siglo XX y del inicio del siglo XXI, ha de ser un mundo de grandes espacios económicos.

El MERCOSUR se presenta como la última posibilidad de América Latina para insertarse junto al resto de las naciones del orbe.

INCOMPATIBILIDADES ENTRE LOS TRATADOS

Son innegables los resultados obtenidos por ALALC y ALADI, para crear y desarrollar la conciencia integracionista de América Latina y para impulsar el acrecentamiento del comercio internacional; sin esa obra no hubiese sido posible llegar a cumplir el renacimiento del impulso integrador en estos últimos años, no sería concebible el Pacto Andino, no se hubiera producido las nuevas iniciativas subregionales de integración, y por supuesto sería imposible concebir esta desafiante empresa que es el MERCOSUR.

Existen marcadas discrepancias entre los Tratados anteriormente desarrollados y el MERCOSUR, a nivel de implementación (filosófico) y de metodología (práctico).

I.- Implementación

El principal inconveniente, es consecuencia de la no inscripción del Tratado de Asunción en el GATT, debido a que se encuentra dentro de los llamados sistemas de integración regionales, cuya existencia está expresamente prevista en el artículo XXIV del Acuerdo General, este artículo se refiere a los distintos tipos de integración y a las condiciones y procedimientos a que deben ajustarse los Estados Partes de un sistema regional para la correcta armonización de sus reglas con los principios del Acuerdo General.

Los Estados Partes del Tratado de Asunción han comunicado al GATT, que el mismo está dirigido a constituir un Mercado Común.

Surge ahora la cuestión, en qué forma deberá inscribirse dicho tratado dentro del marco del GATT, si como un Acuerdo de Alcance Parcial dentro de ALADI o como un Tratado Independiente.

A.- *El Tratado de Asunción dentro de la ALADI*

Podemos establecer una plena coincidencia en los objetivos de ambos tratados, con una perfecta compatibilidad, conferida por las expresiones de los preámbulo de ambos tratados:

- El Tratado de Asunción dice " el presente Tratado debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del tratado de Montevideo de 1980.."

- El Tratado de Montevideo expresa en su preámbulo "la disposición de las partes de impulsar el desarrollo de vínculos de solidaridad y cooperación con otros

países y áreas de integración de América Latina a fin de promover un proceso convergente que conduzca al establecimiento de un mercado común regional”..

La integración económica final de América Latina debe efectuarse gradualmente, tomando en consideración realidades subregionales y económicas, en un proceso paulatino que pasa de menor a mayor.

Hoy ALADI tiene una tarea nueva, la negociación y registro de los acuerdos de alcance parcial en las más diversas materias. Asimismo es necesario que sirva de marco, armónico y sistemático, para la convergencia y desarrollo de los sistemas subregionales de integración.

- La cláusula de la Nación más favorecida

La cláusula o el tratamiento de la nación más favorecida es un elemento integrante, necesario y esencial, de los sistemas de integración económica.

Tratado de Asunción establece que los Estados Partes “Extenderán automáticamente a los demás Estados Partes cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que concedan a un producto originario de o destinado a terceros países no miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (art. 8 d).

La formulación de esta cláusula a traído ciertos inconvenientes, tanto en el ámbito interno, entre los estado partes, y en el externo, ya que existe una cláusula similar en el Tratado de Montevideo de 1980, asumiendo las partes esta obligación en ambas oportunidades.

Con respecto a las **Relaciones internas del MERCOSUR**, entre los estados parte, podemos expresar en forma muy breve que al existir una vigencia plena, incondicional y automática de la cláusula de la nación más favorecida, que se conceda fuera de los mecanismos del Tratado, podría facilitar discriminaciones de cualquier índole entre los miembros del mercado común, pero el objetivo de cualquier tratado que tiende a la conformación de un mercado común es evitar que se produzcan discriminaciones, pudiendo los miembros del MERCOSUR negociar por pares ventajas comerciales no extensivas a los demás durante el período de transición, aunque desarrollen conjuntamente el programa de liberación del Tratado.

Esta omisión está atenuada porque los Estados Partes se comprometen a evitar la afectación de los intereses de los demás, tanto en las negociaciones comerciales, como en los acuerdos celebrados con otros países miembros de la ALADI durante el período de transición. (art. 8 incs. a, b y c).

Con respecto a las **Relaciones Externas del Tratado de Asunción**, podemos distinguir:

- Relaciones con miembros de ALADI.
- Relaciones con terceros países.

- Con referencia a estos últimos, el Tratado de Asunción se refiere, expresamente, en su artículo 8 inc.d, a la Cláusula de la Nación más favorecida, siendo su aplicación incondicional y automática en relación a terceros países no miembros de la ALADI. Por lo tanto, es una aplicación de esta cláusula, que tiende a cubrir los casos en que cualquier Estado Parte, acuerde un favor, franquicia, inmunidad o privilegio a un producto originario de o destinado a terceros países no miembros de la ALADI.

- Con respecto a las **Relaciones con miembros de ALADI**, como ya expresamos la cláusula estuvo contenida en el Tratado de Montevideo de 1960 y se mantuvo en el de Montevideo de 1980 de ALADI, que está actualmente en vigencia.

El artículo 44 de este Tratado dice:

“Las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios que los países miembros apliquen a productos originarios de o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro, por decisiones o acuerdos que no estén previstos en el presente Tratado o en el Acuerdo de Cartagena, serán inmediata e incondicionalmente extendidos a los restantes países miembros”.

Los Acuerdos de Alcance Parcial están exceptuados de la aplicación de esta cláusula, debido a lo expresado en el art. 44 “... por acuerdos que no estén previstos en el presente Tratado..”; por ello las ventajas que se acuerden por los países en el marco de la AAP no son extensibles automáticamente a los demás miembros de ALADI, y regirán únicamente entre ellos. Pero si estos se otorgan ventajas, franquicias o tratamientos preferenciales por un instrumento distinto a la AAP, se les hace extensible a los demás miembros de ALADI por el principio de la nación más favorecida.

La única posibilidad que los países miembros de la ALADI tienen para negociar, sea en forma bilateral o plurilateral, concesiones y formalidades discriminatorias en relación con los restantes miembros es a través de los AAP, este ha sido el procedimiento seguido por Argentina y Brasil respecto a sus acuerdos bilaterales, incluidos sus Protocolos, que fueron registrados en ALADI, como AAP de complementación económica.

Pero al optar por este procedimiento de armonización deberá adaptarse a lo dispuesto por la Resolución número 2 del Consejo de Ministros de la ALADI en su artículo 4, que prescribe que los AAP deberán contener necesariamente,

cláusulas expresas sobre las siguientes materias:

- a) Deberán estar abiertos a la adhesión, previa negociación de los demás países miembros;
- b) Deberán contener cláusulas que propicien la convergencia a fin de que sus beneficios alcancen a todos los países miembros, y con otros países latinoamericanos.
- c) Contendrán tratamientos diferenciales en función de las tres categorías de países reconocidas por el presente Tratado.
- d) Podrán tener un plazo mínimo de duración de un año.

El cumplimiento de estos requisitos presenta algunas dificultades, ya que los instrumentos jurídicos incorporados al Tratado de Asunción no se ajustan en forma estricta a lo dispuesto por las normas del Consejo de Ministros, si bien significa un obstáculo, no implica que haga imposible la total armonización de los Tratados. Para sortear los inconvenientes de armonización deberán adecuarse, de manera que beneficien a todos los países miembros y de acuerdo con las nuevas realidades del proceso de integración, en particular, los principios de Convergencia y los Tratamientos diferenciales.

No obstante, podemos establecer cierta compatibilidad del Tratado de Asunción con:

- *Adhesión*: el art. 20 del Tratado de Asunción contempla la adhesión de los demás países miembros de la ALADI con la única restricción de examinar las solicitudes después de 5 años de vigencia de este Tratado, pero esta restricción de 5 años sería contradictorio con el principio de Convergencia, el cual tiende a establecer en forma gradual, un mercado común latinoamericano.

- *Convergencia*: se puede decir que nos encontramos frente a una situación de convergencia diferida, que recoge una forma diferente de aproximación a los compromisos multilaterales, sin modificar los principios de la ALADI.

- *Tratamiento Diferenciales*: estos tratamientos están expresados en la ALADI, que se dirigen a dar diferentes tratamientos arancelario de acuerdo a la categoría de país que prescribe. A Paraguay y Uruguay se les reconoce diferencias puntuales de ritmo en el Tratado de Asunción (art. 6), pero este artículo no se adecúa a los requisitos del marco de la ALADI, por ser insuficientes, exclusivamente aplicadas durante el período de transición, y porque de acuerdo al Tratado de Asunción, el Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones de los Estados Parte. (art. 2).

Al mismo tiempo, que deberá armonizarse el Tratado de Asunción con los requisitos que establece la ALADI, para los Acuerdos de Alcance Parcial, el Tratado de Montevideo de 1980, puntualiza que los Acuerdos de Alcance Parcial serán revisados por la Conferencia de Evaluación y Convergencia, la cual examinará "... la convergencia de los acuerdos de alcance parcial, a través de su multilateralización progresiva".

Armonizar el MERCOSUR con la ALADI, no es tarea sencilla, uno de los debe modificar su estructura, creemos que la ALADI es la que debe ir adecuando su funcionamiento al impulso pragmático que los esquemas subregionales de integración vienen marcando.

II.- METODOLOGIA

Las discrepancias que se suscitan dentro de la práctica del Tratado de Asunción, son las que surgen con referencia al programa de liberación. Este tiende a la formación de un mercado totalmente libre de aranceles y otras restricciones a la importación (en forma cuatrilateral y competitivo), al final del período de transición. Como se ha dejado sentado, al analizar el anexo 1, la desgravación será lineal y automática y se aplicará a todos los productos, -se lleva a cabo a través de reducciones porcentuales semestrales a partir de los gravámenes vigentes en el momento de procederse al otorgamiento de la preferencia-.

Cabe señalar dos mecanismos:

- AAP: Las preferencias de los productos incluidos en estos acuerdos, celebrados en el marco de la ALADI, beneficiaran a los participantes del acuerdo respectivo.

Un producto que figure en un acuerdo parcial con un cupo o cuota tendrá dos tratamientos arancelarios en el marco de la ALADI: 1) el del acuerdo parcial para el contingente consignado en el mismo y 2) el general para las importaciones que supere la limitación cuantitativa (este tratamiento general será explicado en el punto siguiente PAR). Y un tercer tratamiento dentro del MERCOSUR, hoy del 54%. En este caso podemos mencionar las exportaciones Uruguayas, por el CAUCE, que se realizan con arancel cero, pero tienen un cupo cubierto, este el arancel pasa a ser de 54%, si es negociado a través del MERCOSUR o de un 28% dentro del marco de la ALADI.

- PAR: El régimen general comprende el universo de productos, incluyendo los que han sido beneficiados con esta, estableciendo una escala de reducciones arancelarias fijadas a texto expreso para cada semestre. La PAR, organiza las

preferencias arancelarias en función a tres categorías de países, - las cuales ya hemos mencionado al desarrollar en forma exhaustiva la ALADI -. La reducción arancelaria, cuya magnitud de la preferencia varía de conformidad con la categoría de los países otorgantes y beneficiarios, que en la actualidad es del 20% Brasil, Argentina y México; del 28% Uruguay; y del 40 % Paraguay. Además las reducciones se elevan en un 48% si el país es considerado nación mediterránea.

A fin de demostrar lo antes mencionado, Paraguay por ser una nación de menor desarrollo económico relativo en sus exportaciones con Brasil y Argentina, tiene una preferencia del 40%, sumándole que es un país mediterráneo, la preferencia se eleva al 48%. Pero Brasil y Argentina, tienen una preferencia arancelaria para sus exportaciones a Paraguay de un 8%.

Con la insertación del MERCOSUR, el cual parte de un arancel común del 47% con rebajas programadas durante el período de transición que van del 7% por semestre, hasta llegar a un arancel cero, los beneficios que otorgaba la PAR, a los países de acuerdo a su categoría, son inaplicables, ya que tanto Brasil, como Argentina, comercializarán a través del MERCOSUR, con un arancel del 47% y no por la PAR, del 8% para Paraguay y del 12 % para Uruguay. No siendo de igual forma para Paraguay, el cual no tendrá ventaja complementaria alguna en la primera rebaja programada en el MERCOSUR, pues esta es del 47%, pero hoy con un preferencia arancelaria del 54%, recibe ventajas, pero menores en comparación con la obtenidas por Argentina y Brasil.

Si tenemos en cuenta los mecanismos que funcionan en el ámbito de la ALADI, instrumentados en la PAR, podemos establecer una notable diferencia con el tratamiento diferencial que estableció el Tratado de Asunción, este en lugar de dar concesiones más favorables a los países de menor desarrollo, como sucede en la PAR, se las otorga a los grandes países.

Siguiendo, con esta tesitura; tanto sea en el ámbito de la ALADI, como, lo instrumentado en el anexo 1 del Tratado de Asunción, en cuanto a las listas de excepciones, donde cada país tiene un número de productos que están exceptuados del programa de desgravación (ver anexo), esta lista se reduce en un 20% del total de cada año, en principio. Estos productos cuando sean retirados de las listas respectivas ingresarán a la corriente de desgravación y deberá otorgarse con respecto a ellos la preferencia actualizada, es decir la que corresponda a los demás bienes incluidos desde el principio en el programa de liberación.

Los Acuerdos de Alcance Parcial Comerciales, si bien la finalidad es la promoción del comercio entre los países miembros, una vez instaurado el MERCOSUR, estos crearán una barrera que se traduce en restricciones al comercio, pero por estar incluidas en AAPC, podrán mantenerse hasta el fin del período de transición sin perjuicio que se negocien, en el margen de los convenios

bilaterales respectivos.

Durante el período de transición, no habrá cambios notables en las corrientes comerciales, la existencia de las preferencias arancelarias que determina el MERCOSUR, harán sentir su peso una vez que se libere totalmente el mercado. La característica principal del programa de liberación del Tratado de Asunción es su rigidez. Por ahora, la comercialización de un producto dependerá a que país se exporte o de donde se importe, y que tratados, acuerdos o convenios estén en vigencia con ese país. Pero a partir del 1º de enero de 1995 estos tratados perderán su vigencia, ya que la práctica de la comercialización de productos a través del MERCOSUR los convertirá en inaplicables por inconvenientes.

Una vez liberado el comercio de gravámenes y otras restricciones, a partir de entonces, la circulación irrestricta de mercaderías será total, incluyendo aquellas que hasta ahora estaban reguladas por monopolios.

INTEGRACION : DISTINTOS GRADOS

La integración económica es un fenómeno característico de la segunda mitad del siglo XX. Entendiéndose por **integración** al proceso, por el cual se dan un conjunto de medidas destinadas a suprimir las discriminaciones entre unidades económicas pertenecientes a distintos países, planteándose grados diferentes de integración, **Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera, Mercado Común.**

- **Zona de Libre Comercio:** se da, cuando los países que la integran reducen a cero las tarifas entre sí, pero cada uno conserva tarifas distintas respecto a las importaciones provenientes de terceros países (ALALC).

- **Unión Aduanera:** conformada por tres conceptos; 1) la liberación del comercio recíproco, que puede ser gradual; 2) una tarifa externa común: todos los países deciden igualar las tarifas aplicables a la importación de extrazona; 3) los países pueden establecer una aduana común, encargada de recaudar los fondos y distribuirlos entre miembros. No caracteriza a la unión aduanera el hecho que la recaudación sea común, puede darse que el arancel se igual en todos los países, pero cada aduana nacional recaude el producido de los impuestos y no lo transfiera a un fondo común.

- **Mercado Común:** este grado de integración se da cuando, además de libre circulación de bienes y tarifa externa común, existe libre circulación de los factores de la producción (Trabajo-Capital).

- **Unión Económica:** es una forma de integración más avanzada, que surge ante la necesidad de mejorar e introducir una mayor profundidad en los mecanismos de integración, se puede llegar a una armonización de las políticas fiscales y monetarias entre los países que forman un mercado común. Esta existe cuando, no

solamente hay tarifa externa común, aduana común, libre circulación de factores, sino que además, los países coordinan sus políticas monetarias y fiscales mediante organismos comunitarios que dictan normas sobre estas materias.

Más adelante analizaremos la estructura y mecanismos propios de los esquemas de Integración de América Latina, y veremos cómo, cada uno de ellos se identifica con los diversos grados descriptos anteriormente.

ANTECEDENTES REGIONALES EN MATERIA DE INTEGRACION

El proceso de integración se inicia con el Tratado de Roma, celebrado por Alemania Federal, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo en 1957. El cual entró en vigor el 1º de enero de 1958 creándose la "Comunidad Económica Europea" (CEE). La iniciativa tuvo un amplio y rápido desarrollo. Se fueron incorporando paulatinamente Dinamarca, el Reino Unido e Irlanda en 1973, Grecia en 1981 y España y Portugal en 1986. Los objetivos perseguidos, fundamentalmente económicos, pueden sintetizarse en la constitución de un *mercado común* con libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales, como si se tratara de un solo país.

La experiencia europea tuvo una indudable repercusión internacional y se ha constituido en un modelo de consulta obligada, tanto el Tratado de Roma como las resoluciones que lo han reglamentado y puesto en práctica.

La integración económica regional ha sido y continúa siendo una renovada aspiración latinoamericana. Todos los países del área reconocen que los reducidos mercados nacionales son uno de los principales obstáculos para el crecimiento y desarrollo de sus economías.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1960, fue ideada tomando como modelo la CEE, cuyo ulterior propósito fue un *mercado común latinoamericano*. Fracasada tan ambiciosa iniciativa, se limitaron las finalidades a través de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En un ámbito más restringido se aprobó el Pacto Andino y el Tratado de América Central. No debemos dejar de mencionar el Convenio Argentino-Uruguayo (CAUCE) y el Protocolo de Expansión Comercial (PEC).

El panorama se completa con la constitución de una Zona de libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, con la proyectada incorporación de México. En el mismo sentido el Tratado de la región caribeña (CARICOM).

El Tratado de MERCOSUR, marca una etapa en ese proceso universal de integración mediante la creación de grandes espacios económicos, con la característica de constituir una región de dimensión más factible, desde el punto de vista de la integración económica proyecta por la ALALC y de una perspectiva mucho

más amplia que la de los mencionados tratados bilaterales, si tenemos en cuenta las metas perseguida por el **MERCOSUR**.

Creemos necesario hacer una descripción de los esquemas de integración latinoamericana aún vigentes. Analizaremos, brevemente, **ALALC**, **ALADI**, **CAUCE**, destacando sus orígenes, principios, objetivos y sus diferencias con el resto de las organizaciones regionales de Integración. Como último punto de este trabajo se desarrollaran las controversias que presenta la desgravación arancelaria existente en cada uno de los tratados.

ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO (ALALC)

El fin de la segunda guerra mundial implicó, la distribución del planeta en tres grandes "mundos" 1) el occidental, bajo la hegemonía de Estados Unidos, 2) el bloque del Este bajo hegemonía de la Unión Soviética, 3) la formación del Tercer Mundo, los países subdesarrollados o en vías de desarrollo.

Para facilitar la reconstrucción de Europa Occidental y del Japón, los Estados Unidos pusieron en marcha un plan especial de inversiones y de financiación y exportaron hacia esas economías, el modelo de crecimiento fue basado en la organización científica del trabajo. Se abrió un fabuloso período de crecimiento económico jamás alcanzado por el sistema capitalista. Simultáneamente a esa posteridad de dicho sistema, la brecha entre el mundo desarrollado y el mundo subdesarrollado se acrecentó.

En ese contexto de reconstrucción y de ansias de crecimiento productivo tanto en el Occidente como en el Este, la firma del tratado de Roma (1957) dio lugar a la formación de la Comunidad Económica Europea (CEE).

Así, en un mundo bipolar, la constitución de bloques o espacios económicos comunes, es un imperativo ineludible para que algunos países puedan mantener protagonismo y participación económica y política de importancia en la división del mundo del trabajo.

De la conjunción de esos factores internacionales y de los primeros síntomas de agotamiento del proceso de industrialización sustitutiva en América Latina, surge en nuestro continente el emprendimiento integracionista como mecanismo de asegurar una nueva fase de expansión capitalista y de bienestar social para la población latinoamericana.

"...El tratado de Roma influye decididamente en las formulaciones para América Latina que hacen los técnicos de la CEPAL, en la segunda mitad de la década del 50. En ese momento se comienza a sentir en la región el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Cuando culmina el ciclo de sustitución en la industria liviana y comenzar a plantearse la necesidad de sustituir

industria pesada, productora de bienes de capital, la reducida dimensión de los mercados nacionales pone una barrera al proceso. Las grandes inversiones que requiere el desarrollo de este tipo de industrias exige el horizonte de un mercado mas amplio. El ejemplo europeo se conjuga, con las necesidades que plantea el desarrollo económico...”

Tras una serie de negociaciones, se arribó al Tratado de Montevideo, que dio lugar a la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que se firmó en febrero de 1960 por Argentina, Brasil, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

Dicho Tratado, en su preámbulo indica que al firmar los gobiernos expresaron su determinación de “perseverar en sus esfuerzos tendientes al establecimiento en forma gradual y progresiva de un mercado común latinoamericano”... y de “aunar esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de sus economías, basadas en una efectiva reciprocidad de beneficios”.

Para el logro de estos objetivos el Tratado se orientó al establecimiento de una zona de libre comercio, con el fin de eliminar los gravámenes y restricciones de todo orden, a los componentes esenciales de su comercio recíproco. No fue su propósito el de unificar aranceles frente al mundo exterior como lo hacen los miembros de una unión aduanera.

Los propósitos de carácter general de ALALC, de acuerdo a lo que expresa el Tratado, son la expansión del comercio y la complementación de las economías. Con el objeto de alcanzar dicha expansión simultáneamente con la diversificación del comercio recíproco, las partes contratantes acordaron:

- Otorgarse mutuamente las concesiones que asegurarán un tratamiento no menos favorable que aquel imperante antes de la firma del Tratado.

- Incorporar dentro de las Listas Nacionales el mayor número posible de productos que ya eran objeto de comercialización entre las Partes Contratantes.

- Adicionar las Listas Nacionales con aquellos productos que estaban por fuera del comercio recíproco.

El tratado de la ALALC señaló como una de sus metas esenciales, la eliminación de todos los recargos a las importaciones dentro de un período no superior de 12 años, contados a partir de 1960. Estos recargos estaban definidos como:

- a) Los derechos aduaneros,

- b) Todos los otros recargos a las importaciones con efectos equivalentes, de naturaleza fiscal, monetaria o cambiaria, exceptuándose únicamente aquellos

relacionados con servicios.

Tal programa de liberalización se materializaría a través de negociaciones periódicas entre las Partes Contratantes, las cuales debían establecer:

1) Listas que incluyeran reducciones anuales de los derechos y otras restricciones.

2) Una lista común de productos acordados por las Partes Contratantes por decisión colectiva para el comercio interzonal, también para ese período de 12 años.

La ALALC, clasifica a los países miembros en tres categorías, a las cuales le otorgaban diferentes ventajas:

- **Mayor desarrollo relativo** : Argentina, Brasil y México.

- **De mercado insuficiente**: Colombia, Chile, Perú y Venezuela

- **Menor desarrollo relativo**: Bolivia, Ecuador, Uruguay y Paraguay.

Pero las ventajas prevista para estos dos último grupos de países no significaron, en la realidad, poder obviar el límite que el desarrollo desigual entre los países miembros puso al comercio a través de la ALALC y selló su fracaso.

Cada país se comprometía a comprar en la región aquello que necesitaba y ésta le podía proveer. Las necesidades de algunos -los más pobres- eran mayores y mas fáciles de satisfacer dentro de la región que la de los países de mayor desarrollo relativo. Esto determino la imposibilidad de un comercio equilibrado dentro de la región. Los más beneficiados fueron, como suele suceder, los de menos carencias.

En el período que va de 1962-1967 las negociaciones de la ALALC fortalecieron las corrientes tradicionales de comercio, a demás de crear nuevas opciones de mercado.

La estructura institucional de la ALALC, creó dos órganos principales:

- La Conferencia de las Partes Contratantes.

- Comité Ejecutivo Permanente.

- Secretaría Ejecutiva, en apoyo de los dos órganos principales.

Como bien puede observarse, esas metas de liberalización eran excesivamente optimistas, que la experiencia señaló como impracticables. Cumplidos los primeros diez años de vigencia del Tratado, sin haberse llegado a una aproximación de la ambicionada meta de una Lista Común, se produjo un virtual estancamiento en las negociaciones. Así, en los años 70, a pesar de la vigencia del Tratado, fueron suspendidas la mayor parte de las reuniones, hasta que finalmente los hechos

demonstraron la necesidad impostergable de modificar el Tratado original.

La resolución 370 de la ALALC puso en marcha el mecanismo de su reestructura que luego de intensos seminarios y deliberaciones convocó políticamente a la decisión de las Partes contratantes de rectificar el rumbo. Fue así como en 1980, nuevamente en Montevideo, se firmó otro trato que dio origen a la **Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)**, que reemplazó a la **Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)**.

ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI)

Como ya dijimos la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), fundada en 1960, fue uno de los primeros sistemas de integración económica que surgen en América Latina. Sin embargo una serie de dificultades inherentes al funcionamiento mismo de la ALALC, hicieron que por el Tratado de Montevideo de 1980, se transformara en la **Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)**, la cual tiene características más permisivas y flexibles que la ALALC.

El Tratado de Montevideo de 1980, se suscribió el 12 de agosto, por todos los países que conformaban la Asociación, iniciándose así una nueva etapa en los esfuerzos por la integración latinoamericana. Ambos Tratados ALALC Y ALADI, coinciden en sus objetivos fundamentales del proceso y tiene como meta a largo plazo el establecimiento de un *mercado común*.

La ALADI no excluye los entendimientos parciales, los cuales no eran previstos por ALALC, se considera que los acuerdos parciales constituyen un elemento que dará dinamismo al permitir que se avance por partes, sin la necesidad del consentimiento de todos los países. El principio de la nación más favorecida será de aplicación condicionada.

Este Tratado consagra principios como base de su articulación, los se deberán tener en cuenta al aplicar el Tratado y en su evolución final, estos son de mayor extensión que los establecidos en la ALALC de multilateralidad y reciprocidad. Los principios son:

- Pluralismo
- Convergencia
- Flexibilidad
- Tratamientos diferenciales
- Multiplicidad

I.- El programa de liberación comercial multilateral y sus mecanismos auxiliares, tendientes a perfeccionar una zona de libre comercio, establecidos en

la ALALC, fueron sustituidos por un área de preferencias económicas integrada por un conjunto de instrumentos que comprende :

a) *Preferencia Arancelaria Regional*

Este mecanismo es un instrumento multilateral por excelencia y está destinado a amparar la totalidad del intercambio comercial originario de los países miembros. Con su aplicación se procura contribuir a mejorar la posición competitiva de los productos originarios de la región, dentro del propio mercado regional, frente a los provenientes de terceros países. Ello supone un estímulo para que los países miembros importen de la zona un mayor volumen de bienes y absorban un mayor porcentaje de la expansión de la demanda regional, de forma que el comercio intrarregional crezca más aceleradamente que el global de los países miembros. La preferencia arancelaria es aplicable con referencia al nivel que rijan para terceros países con la siguiente regla:

- Abarca la totalidad del universo arancelario, previéndose que pudiese ser distinta de acuerdo al sector económico de que se trate.

- No se aplicará consolidación de gravámenes.

- Se establecerán para su determinación formulas que permitan contemplar equitativamente la situación derivada de diferencias en los niveles arancelarios de los países miembros.

- Tendrá inicialmente un carácter mínimo y su intensidad podrá ser profundizada a través de negociaciones multilaterales.

- Podrá ser destinada a acuerdo con el sector económico de que se trate, sensibles de la economía de los países miembros, para los que se podrán prever modalidades y condiciones especiales de aplicación.

- Podrán establecerse listas de excepciones cuya extensión será mayor para los países de menor desarrollo económico relativo, menos amplia para los desarrollo intermedio y menor que las anteriores para los demás miembros. La finalidad de estas excepciones es salvaguardar las situaciones particulares de cada país, para determinados productos o grupos de productos, del otorgamiento de preferencias arancelarias.

- Se eliminarán en forma programada las restricciones no arancelarias de cualquier naturaleza, a fin de hacerla efectiva.

Este nuevo esquema presenta diferencias significativas con respecto al programa de liberación de la ALALC, el cual consistía en acordar desgravaciones arancelarias en plazos anuales y con fórmulas predeterminadas, de donde resultaba un margen de preferencias frente a los terceros países referido a todos los productos, común para todas las Partes Contratantes en virtud de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida.

b) *Acuerdos de Alcance Regional:*

Es otro de los mecanismos comprendidos, son acuerdos en que participan todos los países miembros. Cubriendo una extensa gama de campos, comercial, económico, agropecuarios, de promoción del comercio, de cooperación científica y tecnología, de promoción del turismo, de preservación del medio ambiente.

c) *Acuerdos de Alcance Parcial:*

Constituyen el elemento distintivo del nuevo Tratado frente al anterior. Son aquellos en que sólo participan algunos de los países miembros, aunque admiten la adhesión de otros, pero en los cuales la extensión de los beneficios no se hará de modo automático al resto, como ocurría en la ALALC, por aplicación de la cláusula de la nación más favorecida.

Los acuerdos parciales no son una excepción a la regla, sino una modalidad de acción dentro de la estructura jurídica de la ALADI. Solo participan en estos acuerdos aquellos que lo suscriben, pero en aplicación del principio de convergencia, este tipo de acuerdo deberá contener disposiciones que propicien su progresiva multilateralización. También deberá contener tratamientos diferenciales en función de las tres categorías de países reconocidos por el Tratado.

Estos instrumentos dan opciones operativas a los países miembros, posibilitando avanzar hacia etapas superiores de integración económica.

Estos acuerdos pueden cubrir la misma gama de campos que los AAR. Y la posibilidades de vinculación de los miembros, puede ser tanto en forma bilateral o en grupos de países.

Debemos destacar que el CAUCE (Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica) y PEC (Protocolo de Expansión Comercial), que son Acuerdos de Alcance Parcial.

II.- Carácter básicamente comercial del tratado de Montevideo de 1960, fue

reemplazado por la coexistencia de las tres funciones básicas de la nueva Asociación:

- Promoción y regulación del comercio recíproco.
- La complementación económica .
- El desarrollo de las acciones de cooperación económica que colabora con la ampliación de los mercados.

III.- La ALADI incorpora, como uno de los ejes principales de su acción, un sistema integral de apoyo en favor de los países de menor desarrollo económico relativo y reconoce expresamente una categoría de países en desarrollo intermedio, a fin de determinar tratamientos diferenciales en los distintos mecanismos y normas. A los efectos de la aplicación de los tratamientos diferenciales, se consideraran tres categorías de países:

- *Países de menor desarrollo económico relativo*: Bolivia, Ecuador y Paraguay.

- *Países de desarrollo intermedio*: Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela.

- *Países miembros*: Brasil, Argentina y México.

- Se contemplaron dos situaciones especiales: 1) La disposición desventajosa de Bolivia y Paraguay por su mediterraneidad, 2) La de Uruguay al que se le otorgo un tratamiento excepcional, más favorable que a los demás países de desarrollo intermedio.

El Tratado creó tres órganos políticos:

- El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.
- La Conferencia de Evaluación y convergencia.
- El Comité de Representantes
- Secretaría General: es un órgano técnico.

CONVENIO DE COOPERACION ECONOMICA URUGUAYO-ARGENTINO (CAUCE)

El 20 de agosto de 1974 se suscribe el Convenio de Cooperación Económica Uruguayo-Argentino. Este acuerdo funciona como mecanismo de preferencia bilateral que se superpone a los sistemas preferenciales multilaterales que se venían

negociando desde 1961 en el marco de la ALALC y ALADI. Dado su carácter más ventajoso determina la sustitución de estos últimos.

El programa de liberación está encuadrado dentro de un esquema marco que comprende la definición del fin último del mismo, que es la eliminación total de los gravámenes y restricciones no arancelarias que incidan sobre las importaciones procedentes de la otra parte, conformar una zona de Libre Comercio perfeccionada entre dos territorios aduaneros autónomos.

Las características del CAUCE son las de exoneración total o casi total de aranceles para la importación de los productos negociados y una apertura amplia de los mercados.

Sin duda que el Convenio sirvió a los firmantes para la dinamización comercial, Las importaciones Uruguayas canalizada por el CAUCE fueron importantes y representaron la principal componente de las ventas totales a la Argentina. por otro lado , las exportaciones de Argentina por este instrumento fueron sumamente modestas, porque cláusulas específicas del Tratado tendían a limitarlas para procurar un mayor equilibrio del intercambio bilateral. Uruguay solo se obligaba a otorgar concesiones por un porcentaje de sus exportaciones en el año anterior, con lo cual se promovía una paulatina nivelación del comercio recíproco.

Durante sus primeros años este mecanismo experimentó frecuentes tropiezos determinando ello propósitos reformistas.

Con el Acta de Colonia del 19 de mayo de 1985, se procedió a reformular los mecanismos del CAUCE, en virtud de ella se confirmó la desgravación total del universo arancelario argentino para los productos originarios del Uruguay cuya cantidad importada no sea superior al 5% de la producción Argentina respectiva correspondiente al año anterior, si el producto es calificado por Argentina como sensible el cupo máximo admitido se reduce al 2,5%. Las concesiones otorgadas por Uruguay a Argentina se refieren a la desgravación total de los bienes de capital y de los productos industriales -no producidos internamente- originarios de Argentina. También Uruguay tuvo la opción de declarar algunos productos como sensibles.

En la práctica el acceso de las exportaciones uruguayas al mercado argentino se vio obstaculizado por:

- interpretaciones controvertidas sobre la caracterización del término producto;
- el recurso excesivo y a veces arbitrario a la calificación de bienes sensibles y sobre todo críticos;
- la tendencia a desagregar exageradamente la tipificación de mercaderías;
- la definición de la producción nacional en virtud de los procesos de transformación por la dificultades de fijar con objetividad y precisión la cuota correspondiente al cinco por ciento pactado.

INTEGRACION ARGENTINO - BRASILEIRA

Argentina y Brasil comenzaron su acercamiento bilateral a partir de la declaración de Iguazú entre los presidentes Alfonsín y Sarney, firmada el 30 de noviembre de 1985. Dicho instrumento recogió la voluntad política de ambos estados en un marco de entendimiento dirigido a superar el tradicional esquema de competencia y rivalidad que caracterizó, tanto implícita, como expresamente su relaciones en el ámbito latinoamericano. La declaración de Iguazú, a demás del objetivo integracionista, se fijo la meta de consolidar " la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo de la región. Consecuencia implícitas de estas menciones en el Acta de integración, parecería ser la de que, toda participación de terceros en el programa, estaría condicionada, a la vigencia de los principios democráticos, la integración valdría tanto para los beneficios económicos y sociales como así fortalecedora de la democracia política.

La creación de la Comisión Mixta de Alta Nivel, para la Cooperación e Integración Económica Bilateral, dio cuerpo institucional a la decisión política. Si bien no implicó compromiso jurídico alguno, por su naturaleza, daba cuenta de la decisión de avanzar bilateralmente. El programa no fue formulado como algo sistemático, solo fijo objetivos generales y previó etapas anuales de definición, así como de negociación y de ejecución, y evaluación.

El gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Federativa del Brasil, firmaron el 29 de noviembre de 1988, el Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo, a fin de consolidar la integración y la cooperación económica entre ambos países; confiriendo un carácter político, al programa que se estaba desarrollando sobre la basa del acta firmada en julio de 1986.

Se estableció que dicho tratado, y los acuerdo específicos celebrados en virtud del mismo, fueran aplicados de conformidad con los principios:

- gradualidad
- flexibilidad
- equilibrio
- simetría

Estos, permitirán a los habitantes y a empresas de cada país signatario, adaptarse progresivamente a las nuevas condiciones de competencia y legislación economía.

En virtud de ese tratado se previo que los territorios de los dos países; integraran un espacio económico común, y que los obstáculos arancelarios al comercio de bienes y servicios entre ambos Estados Parte serian eliminados en un plazo máximo de diez años.

Este tratado prevé el siguiente cronograma:

a) Primera etapa

Se pretende la armonización de las políticas aduaneras, de comercio exterior - interior, agrícola e industrial, de transportes y comunicaciones, científica y tecnológica, así como la coordinación de las políticas en materia monetaria, fiscal, cambiaria y de capitales. En forma gradual, a través de acuerdos específicos se lleva a cabo la armonización de estas políticas.

b) Segunda etapa

Se desarrolla con la armonización gradual de las políticas necesarias para la formación de un mercado común entre los estados partes; principalmente recursos humanos. Instrumentadas, a través de acuerdos específicos.

c) Tercera etapa

Se establece como sistema de adhesión, una vez cinco años de vigencia de este Tratado, los Estados partes, estarán dispuestos a examinar, las solicitudes enviadas por cualquier miembro de la ALADI, para adherir al Tratado o a uno de esos acuerdos específicos.

En los aspectos institucionales, es de destacar, la ausencia de un órgano de conducción del proceso de formación de un Mercado Común. Por lo que podemos definir al Tratado, como un acuerdo Marco de una marcada estructura intergubernamental, cuyas decisiones deberán ser sometidas, a la respectivas aprobaciones parlamentarias.

El proceso de integración, se profundización, con la firma del Acta de Buenos Aires de 1990, por la que insiste en establecer, **Mercado Común entre Argentina y Brasil**. A fines de 1990, suscribieron y registraron en la ALADI, un Acuerdo de Complementación económica en el que: sistematizaron y profundizaron los acuerdos comerciales bilaterales preexistentes, adelantándose así cinco años el cronograma.

En el Acta suscripta, se hizo mención, a las rebajas arancelarias generalizadas, lineales, y automáticas; como metodología primordial y columna vertebral del proceso y fijaron las metas del arancel cero, como también, la eliminación de las barreras para arancelarias, para todo el universo de productos.

El proceso de integración Argentino-Brasileño se ha caracterizado por su empirismo pragmático, su ritmo acelerado y por la firmeza de la decisión de ambos

gobiernos de crear un Mercado Común, a pesar de las inestabilidades económicas, en un lapso considerablemente breve, si se le compara con los plazos adoptados en la Comunidad Económica Europea.

Este proceso ha tenido incidencia en la negociación del Tratado de Asunción generando un cierta condicionalidad, ya que hubiera sido en vano pretender ignorarlo. Al respecto, en el transcurso de la negociaciones del MERCOSUR, uno de los puntos salientes fue el relativo a la compatibilización del Mercado Común bilateral con el cuatrilateral. Estamos ante dos sistemas autónomos, pero convergentes. En la medida en que se logre, que el orden jurídico del Mercosur sustituya a la normativa del Mercado Común Bilateral entre Argentina-Brasil, llegando a su total caducidad.

TRATADO DE ASUNCION - MERCOSUR

Como ya ha quedado expresado el antecedente directo del tratado de Asunción, ha sido el proceso de interrogación bilateral entre Argentina y Brasil. Estos dos sistemas jurídicos coexisten en forma un tanto paradójal. El Tratado de Asunción fue firmado el 26 de marzo de 1991.

Es un Tratado internacional, cuyo objeto es la creación de un Mercado común. No debe considerarse como un tratado final constitutivo del Mercosur, sino como un instrumento de carácter internacional destinado a ser posible su concreción. El mismo establece el camino, el procedimiento, la forma, y el contenido del proceso para llegar al objetivo de constituir el Mercado Común.

Este Tratado es considerado un acuerdo Marco, pues solo contiene un conjunto de directivas generales las que deben ser posteriormente desarrolladas y concretadas por convenios especiales. El Tratado de Asunción va mas allá de esa figura, ya que cumple con la función simultanea de definir un marco general de relaciones, y de instrumentar para un determinado lapso alguna de estas relaciones en los Anexos. Destacándose por sus características e innovaciones el Anexo I.

Es un instrumento convencional que va a regular el periodo de transición, que en 1995 será sustituido por otro trabajo o complementado con uno o varios protocolos adicionales. Es válido destacar que durante el período de transición, los Estados partes, adoptan un Régimen General de Origen, un Sistema General de Controversias y Cláusulas de Salvaguardias. Cabe la posibilidad que cualquier Estado Parte de desvincularse del mismo, denunciando el Tratado o valiéndose de otros mecanismos previstos por el Derecho Internacional Público.

Antes del establecimiento del Mercado Común, (el 31 de diciembre de 1994), los Estados partes deberán convocar a una reunión extraordinaria, esta reunión, determinar la estructura internacional definitiva, debiendo decidir respecto de la

naturaleza jurídica del sistema de integración que se conformara. Es decir, establecer si ese mercado común constituirá una organización internacional *strictu sensu*, con personalidad jurídica internacional, si se creara un Régimen basado en la idea de supranacionalidad, si existirá un derecho comunitario, y si orgánicamente establecerá un órgano comunitario, similar al Tratado de Roma.

Propósitos y principios

El preámbulo forma parte del Tratado de Asunción. Es no sólo un elemento esencial para interpretarlo, ya que fija el objetivo y el fin del tratado, sino que contiene y precisa elementos conceptuales que le dan al Tratado, su verdadero contenido y sentido.

En el preámbulo del Tratado de Asunción, se hace mención a que él es un avance en el esfuerzo de integración de América Latina, conforme el objetivo del Tratado de Montevideo (ALADI). Tratando de procurarse la aceleración del desarrollo con justicia social, con coordinación macroeconómicas y sectorial que debe realizarse en base a los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio. Lográndose así una unión mas estrecha entre los pueblos.

De tal modo los principios de reciprocidad, gradualidad, flexibilidad y equilibrio, dan sentido y contenido a todo el proceso de creación y conformación del MERCOSUR y deben ser aplicados en cada etapa y a cada negociación relativa a los derechos y deberes de las partes.

El Tratado de Asunción determinan el concepto y la naturaleza del Mercado común que se ha decidido constituir, y que deberá estar conformado, como ya se ha dejado expresado, al 31 de diciembre de 1994. (art. 1 y 5).

También establece que el mercado común estará fundado en la reciprocidad de los derechos y obligaciones de los estados partes. El concepto de reciprocidad, en un tratado multilateral significa que los estados partes se reconocen derechos y obligaciones iguales o equivalentes. La reciprocidad ha sido definida como la relación entre dos o mas estados que se acuerdan entre si un tratamiento igual o equivalente.(art. 2).

En un tratado multilateral como el de Asunción en que se reconoce diferencias puntuales de ritmo en la aplicación del programa de liberación comercial durante el periodo de transición, no existen derechos y obligaciones siempre necesariamente iguales, sino equivalentes.

Este principio de la reciprocidad coexiste en el Tratado de Asunción con los de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, enumerados en el preámbulo, como criterios necesarios para lograr, en el marco del mercado común, el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente,

el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la Complementación de los diferentes sectores de la economía.

Este principio de reciprocidad, será el fundamento del Mercado Común a constituirse luego de 1994, por ello, la diferencial obtenida por Paraguay y Uruguay se limita al período de transición. Obviamente, al admitir la inclusión del principio de reciprocidad plena como fundamento del futuro Mercado Común, los dos países de menor desarrollo económico renuncian a cualquier tratamiento diferencial basado en sus diferentes grados de desarrollo.

Para el establecimiento de un mercado común, que constituye, como ya dijimos, el objeto primordial del Tratado de Asunción, se requiere, la implantación de mecanismos o instrumentos que efectivicen el mismo:

- I. Desgravación de Tributos aduaneros en el comercio entre los Estados Partes.
- II. Fijación del arancel externo común: Tributos aduaneros comunes a los cuatro países en su comercio con terceros países.
- III. Mecanismos de regulación del comercio: Clausula de Origen y Salvaguardia (Mecanismos para el Período de Transición).

I.- *Desgravación de tributos aduaneros*

Como ya lo hemos manifestados, en nuestras primeras exposiciones el Mercado Común es una forma de integración económica, más profunda e integral que la constituida por una zona de libre comercio, que en general exige como condición de su existir sólo una reducción y una eliminación final de los derechos de aduana y equivalentes entre las partes.

Este Mercado Común implica cuatro elementos que están individualizados en los cuatro párrafos que contiene el artículo 1º y que corresponden a los tres incisos - a,b,c - del artículo 5º, que especifican cuales son durante el período de transición los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común.

Artículo 1

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones

Artículo 5

a) Un programa de Liberación Comercial, que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas acompañadas

no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente.

de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos no equivalente, así como de otras restricciones al comercio entre los estados partes para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelarios.

- El establecimiento de un arancel externo, común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros estados o a agrupaciones de estados y la coordinación de posiciones en foros económicos - comerciales, regionales e internacionales.

c) Un arancel externo común que incentive la competitividad externa de los Estados Partes.

- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los estados partes, de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transporte y comunicaciones y otras que se acuerden a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los estados partes.

b) la coordinación de políticas macroeconómicas que se realizara gradualmente con programas de desgravación explicando en el literal anterior.

- El compromiso de los Estados partes de armonizan sus legislaciones en las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. *

* El último párrafo del artículo 1 no tiene equivalente en el artículo 5, lo que es lógico, pues se trata de un compromiso que no es condición previa para la constitución del Mercado Común, y que continuara exigiéndose y realizándose después de finalizado el periodo de transición.

Las disposiciones del artículo 1 son un compromiso definitivo de las partes para constituir un Mercado común, y por eso se embarca dentro de aquellas con vocación de permanencia (definitividad), en contra posición con otras, que apuntan a regir durante el llamado "periodo de transición" y por lo tanto no tienen carácter transitorio (transitoriedad).

La idea de Mercado Común que resulta del artículo 1 del Tratado de Montevideo y los elementos que lo componen, coincide con lo esencial del art. 3 del Tratado de Roma -a,b,c,d,e,g,h- y con el art. 3 párrafos a,c,d- del Acuerdo de Cartagena.

El programa de liberación comercial y la eliminación de todas las restricciones al comercio, consiste "en rebajas arancelarias, progresivas lineales y automáticas" acompañadas de "la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes así como de otras restricciones al comercio entre los estados partes, para llegar al 31 de diciembre del 1994 con arancel cero sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario".(art.5). El detalle de este programa de liberación constituye el ANEXO I.

Dicho Anexo adopta una forma de Desgravación que presenta la particularidad de ser progresiva, lineal y automática, con lo que abandona la trabajosa práctica de la ALADI en el sentido de negociar producto por producto.

Si analizamos el Anexo mencionado observamos que, a partir de una rebaja arancelaria del 47%, las preferencias se amplían en un 7% con lo que al 31 de diciembre de 1991, los aranceles desaparecerán, salvo para Uruguay y Paraguay que eliminarán el último 20% un año después de finalizado el plazo establecido para Argentina y Brasil. Esto implica que el desmantelamiento arancelario, así como las restricciones no arancelarias, ira eliminando la protección de las producciones nacionales para exponerlas a la competencia de iguales productos provenientes del resto de la región. Hoy en día contamos con una preferencia arancelaria del 54% (Ver Cuadro Anexo I)

Quedan excluidos del cronograma de Desgravación al que se refiere el párrafo anterior, los productos comprendidos en la lista de excepciones presentada por cada uno de los Estados Partes con las siguientes cantidades de ítem ALADI:

- Argentina	394
- Brasil	324
- Paraguay	439
- Uruguay	960

Existen diferentes ritmos de retiro de productos de las listas de excepciones y establece que la Argentina y Brasil retiraran sus excepciones a razón del 20% anual, hasta el 31 de diciembre de 1994, mientras que Paraguay y Uruguay se beneficiaran con un año adicional hasta el 31 de diciembre de 1995, y con otros porcentajes de retiro. (Ver Anexo I Artículo 7).

El contenido de las listas de excepciones y la selección de aquellas que serán progresivamente retiradas son potestativas de cada país.

De todo ello se desprende que, la necesidad de los productos que se vayan retirando de las listas de excepciones (artículo 7 de anexo I), se integren al programa de Desgravación establecido en este Tratado, con "por lo menos, el porcentaje de Desgravación mínimo previsto en la fecha en que se opere su retiro de dichas listas".

No obstante el Tratado de Asunción prevé los casos en que ya exista acuerdo suscripto por los Estados Partes entre sí en el marco de la ALADI. En estos casos los compromisos se respetaran, pero se implementa a la vez un cronograma de profundización de preferencias acordadas (Ver cuadro Anexo I).

El propio Tratado afirma la compatibilidad del Mercosur con otras zonas de libre comercio al establecer el compromiso de los Estados Partes de celebrar consultas entre sí, siempre que se negocien esquemas más amplios de desgravación arancelaria tendientes a la formación de zonas de libre comercio con los demás países miembros de la ALADI.

Estas desgravaciones se aplicarán exclusivamente en el marco de los respectivos acuerdos parciales, no beneficiando a los demás integrantes del Mercado Común, y no alcanzaran a los productos incluidos en las respectivas listas de excepciones.

II.- Arancel externo común

El principal objeto de un arancel es la protección de las actividades económicas de un país frente a la competencia extranjera. Es decir, es un elemento discriminatorio que pretende hacer menos competitivos los productos extranjeros frente a los nacionales.

Constituye el elemento esencial de la unión aduanera, que representa el segundo paso para el establecimiento de un mercado común. Por su contenido es

un elemento fundamental de la política económica de la región, ya que implica una tona de posición en lo que concierne a un Régimen de libre cambio o de proteccionismo en relación con el comercio con terceros países.

El Tratado de Asunción, establece al respecto, que los estados miembros deberán asegurar condiciones equitativas de comercio y paralelamente coordinarán sus respectivas políticas nacionales, con el objeto de elaborar normas comunes sobre competencia comercial, todo ello sin perjuicio de combatir e inhibir las prácticas desleales.

Cabe distinguir, la disparidad entre los niveles promedios máximos y mínimos. Mientras los primeros - Argentina y Uruguay - no superaran el 30% a partir de septiembre de 1991, en Brasil existen tasas del 105% para ciertos productos sensibles y del 85% para varios productos manufacturados. Debemos señalar que el tratamiento de los distintos tipos de bienes es diferente, lo que demuestra la existencia de varias políticas sectoriales. Por ejemplo Brasil grava con intensidad bienes de capital, que actualmente en Uruguay están exentos.

El arancel externo común que plantea el tratado de Asunción procura que este tenga un nivel destinado a incentivar la competitividad externa de los países miembros.

- Se sostiene que un arancel alto podría afectar la competitividad de la producción, fuera de la región, al impedir que insumos y bienes de capital entraran en ella para mejorar la calidad y niveles de los productos.

- Un arancel externo común bajo estaría montado mediante la inserción de su economía en el ámbito regional, una plataforma de lanzamiento hacia una apertura con el resto del mundo.

La cuestión se complica en virtud de las dificultades existentes a que los países signatarios no tienen el mismo interés a la hora de la fijación del arancel externo común.

Debemos ser conscientes que la Unión Aduanera, la que se concreta mediante la fijación de un arancel externo común, se realiza mediante un juego político delicado de transferencias entre países, y entre productores y consumidores.

Lo expuesto, nos demuestra claramente las dificultades que presenta la Fijación de un arancel externo común. En particular, las distintas combinaciones posibles, que van desde la existencia de un arancel externo mínimo común hasta el establecimiento de franjas que permitan a los países fijar unilateralmente los niveles que crean convenientes.

Concordamos con la posición incorporada al Tratado de Asunción, en la

necesidad de fijar un arancel externo que permita una mayor competitividad en el exterior. Un mercado común con arancel externo bajo se constituye en la base ampliada para el acceso de muchos productos a los mercados extrarregión. Puede definirse como el tránsito de acceso al resto del mundo en condiciones de eficiencia y competitividad. Pero los Estados Partes deben tomar sus precauciones para que el Mercado Común no se convierta en un instrumento de los países capitalistas para introducir con mayor facilidad sus industrias y productos en los países que lo conforman, siendo más conveniente, en materia de aranceles, entrar en un solo mercado que en varios.

III.- A) Origen

El Régimen general del origen en el Tratado de Asunción sigue en líneas generales lo establecido por el Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI) en su resolución 78 del 24 de noviembre de 1977. Tiene asimismo semejanza con el Régimen de origen del CAUCE.

Se cuales son los productos que son originarios de los Estado Partes, a (art. 1 Anexo 2) saber:

- a) Los elaborados en el territorio de ellos, cuando en su elaboración se utilicen exclusivamente, materiales originarios de los estado partes.
- b) Los productos comprendidos en los capítulos oposiciones de la nomenclatura arancelaria de ALADI; por el solo hecho de ser producidos en su respectivos territorios.
- c) Los productos en cuya elaboración se utilicen materiales que no sean originarios de los Estados partes, cuando resultan de un procesos de transformación realizado en el territorio de alguno de ellos que les confiere una nueva individualidad, caracterizada por el hecho de estar clasificados en la nomenclatura de ALADI, en posición diferente a la de dichos materiales, excepto en los casos que los estado partes determinen que además se cumpla en el requisito previsto en el artículo 2 del presente anexo.

Existe un mecanismo complementario para determinar la condición de originario de un producto, este mecanismo se aplica en los casos en que el proceso de transformación operado no implique un cambio de posición en la nomenclatura. Bastara con el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de los materiales de terceros países no exceda el 50% del valor FOB de exportación de las mercaderías de que se trate. (art. 2 Anexo 2).

- d) Hasta diciembre de 1994 se consideraran los productos que resulten de

operaciones de ensamble y montaje realizadas en el territorio de un estado parte utilizando materiales originarios de los estados partes y los terceros países, cuando el valor de los materiales originarios no sea inferior al 40% del valor FOB de exportación del producto final.

Según estas disposiciones, se tiende a considerar para que una mercadería sea tenida como proveniente de uno de los cuatro países debería tener incorporado un 50% del valor agregado local, salvo para el ensamblado, que solo se necesitaran un 40% del valor agregado nacional.

En el Tratado de Asunción se excepciona las normas contenidas en el presente anexo, a los AAP; 1, 2 y 14 que regirán exclusivamente por las disposiciones en ellos establecidas. Esto determina que el PEC y el CAUCE tengan sus propias normas sobre origen, lo que está permitido por la Resolución 78 de la ALADI. (art. 19).

III.- B) *Salvaguardia*

Las cláusulas de salvaguardia son mecanismos de carácter jurídico que los países utilizan para evitar que en un esquema de integración la penetración de alguno de los productos pudiera amenazar o causar un daño grave a la producción, o algunos sectores sensibles de su economía. Son cláusulas o mecanismos de defensa que tienen los países en casos excepcionales.

Se da por sentado, que las salvaguardias difieren de las llamadas medidas compensatorias, en el sentido de que no constituyen un defensa frente a prácticas consideradas ilícitas o desleales. Por el contrario, la adopción de salvaguardias se inscribe en el marco de compromisos previamente asumido, pero que por distintas razones y bajo determinadas circunstancias no se pueden cumplir de acuerdo con lo previsto originalmente.

Se pueden distinguir distintos tipos de salvaguardias:

- 1) Salvaguardias por perjuicios graves
- 2) Salvaguardias por balanza de pagos
- 3) Salvaguardias preferenciales por motivos de desarrollo
- 4) Salvaguardias por funcionales.

El Tratado de Asunción regula las cláusulas de salvaguardias (Anexo 3), que pueden dividirse en dos:

a) Régimen de Salvaguardias Específicas a Nivel de Productos (reguladas en los art. 1 a 6 del Anexo)

b) Régimen de salvaguardias Genérica Funcional (regulado en el art. 7 del Anexo).

La existencia de cláusulas de salvaguardia con un mecanismo acelerado y urgente como este permitirá a los Estados Partes solucionar dificultades, sin tener que llegar a una hipótesis extrema como la denuncia del Tratado.

Cabe señalar, que los mecanismos de salvaguardia podrán aplicarse hasta el 31 de diciembre de 1994, a la importación de productos que se beneficien del programa de liberación comercial y que solamente podrán concurrir los Estados Partes al presente régimen en casos excepcionales.

Los requisitos que debe cumplir el país que desee poner en práctica las cláusulas de salvaguardias son: describir los hechos, razones y justificativos del mismo, demostrando la existencia de un daño o la amenaza de un daño grave.

La aplicación concreta del sistema de salvaguardias, implica "...la fijación de un cuota para la importación de un producto objeto de salvaguardia, que se regirá por las mismas preferencias y demás condiciones establecidas en el programa de liberación comercial".

La mencionada cuota será negociada con el Estado Parte, de donde se originan las importaciones, durante un período de consulta. Vencido el plazo de consulta, no habiéndose alcanzado un acuerdo, el país importador que se considere afectado podrá fijar una cuota, que será mantenida por el plazo de un año.

Además, es posible prorrogar la aplicación de salvaguardia por otro año aunque no podrán ser aplicadas dos veces para el mismo producto, y en ningún caso podran extenderse más allá del 31 de diciembre de 1994.

Este régimen transitorio de salvaguardia, en el futuro, podrá eventualmente reemplazado por otro permanente, si las partes, así lo entienden conveniente para el tratado definitivo del **MERCOSUR**.

CONCLUSION

Mucho se ha avanzado en la consolidación del **MERCOSUR** en los últimos tiempos merced al trabajo y a la buena voluntad de todos los sectores, oficiales y privados, implicados en la difícil tarea de compatibilizar los disímiles intereses de cada Estado Parte.

Un aspecto que merece resaltarse es el del crecimiento del Grupo Mercado Común a través del desarrollo técnico de los Subgrupos de Trabajo.

Es sumamente importante indicar la creciente participación e interés de los empresarios en las tareas de integración a nivel regional.

Seguramente, aquí, residen las tareas pendientes más dificultosas de resolver : las que permitan armonizar las condiciones generales y sectoriales de competencia y/o compensar las asimetrías, reconociendo las diferencias de ritmo para Paraguay y Uruguay y las profundas divergencias entre Argentina y Brasil, expresadas en sus respectivas estructuras de precios, políticas cambiarias y tributarias, fuertes diferenciales energéticos y financieros. Todo esto constituye una brecha muy profunda, que alienta el crecimiento de las exportaciones brasileñas y desalientan las argentinas.

Tomando en cuenta lo hecho y lo por hacer, existe una clara certeza: el MERCOSUR está en marcha y no solamente hay que estar a tono con ella, sino reproducir las iniciativas y emprendimientos comunes para el efectivo desarrollo y bienestar de la región.

Es necesario andar un largo camino aún, compatibilizar intereses y diferencias; distinguir entre competitividad y complementariedad, pero lo importante es mentalizarse que tal vez el MERCOSUR, sea la última oportunidad que tenga esta Zona de América para integrarse al Mundo Moderno.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU BONILLA SERGIO. 1991. Mercosur e Integración. Fundación de Cultura Universitaria.
- CHANTRE CARLOS. Contacto personal. Cámara de refrigeración y aire acondicionados.
- DALLA VIA ALBERTO. 1991. El Mercosur, la Integración, el Derecho y la Constitución. El Derecho, diario del 16 de diciembre
- EGUIVAR LUIS Y RUA BOIERO RODOLFO. 1991. Mercosur. La Ley.
- MAGARIÑOS GUSTAVO. 1991. Uruguay en el Mercosur. Fundación de Cultura Universitaria.
- PEÑA RODOLFO. Contacto personal. Unión Industrial Argentina.
- Revista MERCOSUR: Index. 1992. Año I Nº 4. Marco Jurídico 31:43
- Revista Jurídica del Centro de Estudiantes de Derecho. 1991. 2ª Epoca Año II.
- RUA BOIERO RODOLFO. Contacto personal.