

# **MERCOSUR Y EL SESGO REGIONAL DE LA POLÍTICA COMERCIAL: ARANCELES Y BARRERAS NO TARIFARIAS**

**Pablo Sanguinetti\* y Marina Sallustro\*\***

**Documento 34**

**Marzo de 2000**

---

\* Profesor titular del Departamento de Economía. Universidad Torcuato Di Tella. Colaborador. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI).

\*\* Investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)

## 1. Introducción

Este trabajo tiene por finalidad presentar un análisis actualizado del proceso de liberalización comercial en el Mercosur tanto en sus aspectos tarifarios como no tarifarios. Si bien los resultados de la liberalización arancelaria son relativamente conocidos y han sido fruto de numerosos análisis (Garriga y Sanguinetti (1995), Bouzas (1996), Olarreaga y Soloaga (1998)), ello no ha sido el caso con las barreras no tarifarias. Una vez que los aranceles formales a las importaciones se reducen, estas medidas no arancelarias tienen una gravitación importante en el comercio. De hecho, se ha sugerido que estas medidas se incrementan con la reducción de las tarifas y logran mantener la protección otorgada por las primeras o aún, en ocasiones, aumentarla (Deardoff (1987)).

Es por ello que conocer el funcionamiento de estas medidas en el Mercosur reviste de gran importancia. Por un lado, interesa saber hasta qué punto estas medidas no arancelarias también se han reducido en consonancia con la reducción de las tarifas. Por otro lado, un tema importante es si su liberalización ha tenido o no un marcado sesgo regional como lo es en el caso de las medidas tarifarias. Ello es importante ya que en la literatura se ha sugerido que el notorio incremento observado en el comercio entre estos países ha sido resultado en parte de un fuerte proceso de desvío de comercio fruto del proceso de liberalización preferencial (Yeats (1996)). La pregunta es si la eliminación de las barreras no tarifarias ha fortalecido o no este sesgo.

Las conclusiones más importantes que surge del análisis de la política comercial en el Mercosur es que a nivel agregado, observamos que el “sesgo regional” generado por el proceso de integración puede considerarse “moderado”. Esto es especialmente cierto al considerar la implementación simultánea de políticas de liberalización unilateral por parte de sus miembros, y el hecho que la liberalización no tarifaria prácticamente no tuvo tratamientos preferenciales. Contrariamente, para ciertos sectores específicos, sí se identifican tratamientos preferenciales, los cuales resultan, principalmente, de políticas unilaterales (apartándose de la disciplina del Mercosur) que los países establecieron para los mismos (ejemplos: textiles, autos).

El resto del trabajo está organizado de la siguiente manera. En la próxima sección se describen los resultados de la liberalización arancelaria. En la sección 3 se analiza la política de liberalización no tarifaria. Finalmente, la sección 4 presenta las conclusiones y principales lecciones derivadas de la experiencia del Mercosur en estos últimos años.

## **2. Liberalización Tarifaria en el Mercosur**

### **2.1. Liberalización Comercial Interna**

La implementación de la Unión Aduanera, desde Enero de 1995, ha implicado la completa eliminación de gran parte de las tarifas que afectaban al comercio entre los Estados Partes. El mecanismo a través del cual se realizó este proceso de liberalización tarifaria preferencial fue establecido en el mismo Tratado de Asunción. En este sentido, su artículo 5º indicaba que las rebajas arancelarias debían ser progresivas, lineales y automáticas de forma tal de llegar al 31 de Diciembre de 1994 con un arancel cero. En consecuencia, luego de una reducción inicial del 47% en las tasas aplicadas por cada uno de los países a las importaciones de los otros miembros, se realizaron sucesivas reducciones cada seis meses para alcanzar las metas en los tiempos previstos.

Sin embargo, cada uno de los países pudo conservar, aunque transitoriamente y para un limitado número de productos, el nivel inicial de las tarifas para las importaciones de origen Mercosur.<sup>1</sup> Hacia finales de 1994, estos productos fueron incorporados en lo que se denominó “Régimen de Adecuación” por el cual las tarifas de los mismos decrecerían en forma automática hasta ser completamente eliminadas el 1º de Enero de 1999 en los casos de Argentina y Brasil, y el 1º de Enero del 2000 en los de Paraguay y Uruguay. Algunos de los productos incluidos en el Régimen de Adecuación, como por ejemplo el acero, estaban también sujetos a cuotas. Esto implicaba que las preferencias tarifarias sólo eran aplicables

---

<sup>1</sup> Argentina tenía 233 ítems en esta lista. El 57% de los mismos correspondía a productos siderúrgicos, el 19% a productos textiles, el 11% a papel y el 6% a calzados. Brasil, por otro lado, tenía 29 líneas tarifarias que abarcaban productos de lana, duraznos en latas, productos de caucho y vinos. Paraguay incorporó un total de 272 posiciones, las cuales abarcaban mayormente productos textiles, algunos productos agrícolas, lana y acero. Uruguay, finalmente, presentó una lista considerablemente más larga con 1018 posiciones las cuales incluían, entre otros, textiles (22%), productos químicos y farmacéuticos (16%), y maquinarias (8%). (Véase Bouzas (1996)).

a un limitado volumen comercial; el excedente debía pagar el arancel vigente en ese momento.

Además de las excepciones antes mencionadas, los sectores azucarero y automotor no fueron incluidos en el proceso de liberalización intra-Mercosur. Esta determinación se justificaba en las diferencias existentes entre las políticas nacionales vinculadas a estos sectores (especialmente entre Argentina y Brasil). Con el objetivo de lograr una convergencia entre las distintas políticas nacionales, se crearon el Grupo Ad Hoc de Azúcar y el Comité Técnico N° 9 “Automotriz”. Mientras tanto, en el período de transición, el intercambio de estos productos dentro del Mercosur, estuvo sujeto a reglas y regulaciones sumamente complicadas. En el caso del Azúcar, se estableció que hasta la aprobación de un nuevo régimen, cada uno de los países podría continuar aplicando sus políticas comerciales preexistentes tanto en el comercio intra-regional como en el intercambio con terceros países.<sup>2</sup> La Argentina, en particular, mantuvo cuotas y prohibiciones de importación. En el caso del sector automotor, se estableció un acuerdo comercial por el cual las industrias se benefician de planes de contenido local, entradas limitadas de vehículos y partes, y requisitos de compensación por exportaciones<sup>3</sup>.

## **2.2. El Establecimiento del Arancel Externo Común**

El establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) para las importaciones provenientes de terceros países complementó la eliminación tarifaria dentro de la región. Las negociaciones sobre el AEC se extendieron a lo largo de los años 1993 y 1994, siendo éste implementado a comienzos de 1995, de acuerdo a lo especificado por el Tratado de Asunción. El nivel promedio del AEC fue fijado aproximadamente en un 11%, permitiendo su estructura que el nivel arancelario variara entre un 0 y 20%. En términos generales, observamos que las escalas más bajas del AEC (5-10%) corresponden a los

---

<sup>2</sup> La finalidad de la creación de este Grupo Ad Hoc era la de definir una transición del sector para su adecuación al régimen de Unión Aduanera. Para ello se definieron dos parámetros: 1) la liberalización gradual del comercio intra-Mercosur para productos del sector, 2) la neutralización de distorsiones que resultasen de políticas nacionales. Este último punto es el principal centro de divergencia en las posiciones de los distintos países, obstaculizando asimismo la definición del régimen azucarero en el Mercosur durante los años 1996 y 1997. En particular, los subsidios otorgados por Brasil al sector sucroalcoholero se contraponen al proceso de desregulación que sufrió este sector azucarero argentino desde 1991 (Panorama del Mercosur 3, Julio 1999).

<sup>3</sup> En forma muy reciente, Abril del 2000, han culminado las negociaciones entre Brasil y Argentina sobre el acuerdo automotor, el cual en terminos generales mantiene la características indicadas.

insumos de uso difundido (siderúrgicos, químicos-petroquímicos, celulosa y papel), las intermedias a los bienes industriales semi-terminados, y las más altas (18-19%) a los bienes de consumo final tanto duraderos como no-duraderos.

Paralelamente a lo ocurrido con las excepciones al libre comercio intra-regional, también se otorgaron excepciones al AEC seleccionadas por cada uno de los países miembros. No obstante, se estableció que los niveles arancelarios para estos productos convergirían progresivamente hacia el AEC de acuerdo a un cronograma preestablecido que culminaría en el año 2001, excepto para el Paraguay cuyo plazo se extendía hasta el año 2006. De un universo tarifario de aproximadamente 9000 líneas tarifarias a 8 dígitos del Sistema Armonizado, Argentina, Brasil y Uruguay seleccionaron 300 cada uno, mientras que Paraguay escogió 399.

Conjuntamente a estas excepciones “país-específicas”, se acordó que los bienes de capital (maquinaria y equipos) también estarían sujetos a alícuotas diferenciales en cada uno de los países miembros. Se estableció una tarifa externa común del 14%, nivel al que Argentina y Brasil debían converger en el 2001, mientras que Paraguay y Uruguay en el 2006. Además se acordaron aranceles menores (incluso con alícuotas del 0%) para un conjunto de bienes de capital no producidos en la región. Al mismo tiempo, se definió un cronograma de convergencia lineal y automática hacia una tarifa máxima del 16% en el 2006 para productos de informática y telecomunicaciones.

En el caso de los textiles y calzado, también se estableció un AEC. Sin embargo, los países resolvieron no ponerlo en práctica en forma inmediata. Por consiguiente, desde 1995, cada uno de ellos estuvo autorizado a aplicar distintos derechos de importación a las mercaderías provenientes de terceros países. Particularmente, la Argentina aplicó desde 1993 derechos específicos, que en muchos casos eran de gran magnitud como lo manifiestan las altas tarifas ad valorem equivalentes.<sup>4</sup> En la medida en que las tarifas dentro de la región fueron reducidas, o mismo eliminadas, estas excepciones al AEC implicaron otorgar, en el caso de estos productos, un mayor tratamiento preferencial a la

---

<sup>4</sup> Para algunos productos la tarifa implícita era superior al 35%, nivel máximo que la Argentina había negociado con el GATT. Esto generó demandas por parte de los miembros del GATT, que obligaron a la Argentina a reducir los derechos específicos de forma tal que no pasaran el límite acordado.

región, lo cual obviamente terminaría afectando los flujos comerciales. (Este tema será tratado con más detalle en una sección posterior.)

### **2.3 Los resultados de la liberalización tarifaria y el sesgo regional de la política arancelaria en el Mercosur.**

Una visión general del resultado de los procesos de liberalización tanto interna como externa hacia 1996, puede observarse en el Cuadro 1, tomado de Olarreaga y Soloaga (1998). El cuadro específicamente contiene información sobre aranceles promedio a partir de la información sobre líneas tarifarias a 8 dígitos, para los cuatro países del Mercosur. En primer lugar, podemos advertir que en ese entonces, a pesar de las excepciones previamente mencionadas, tanto la liberalización externa como la interna estaban, en promedio, cercanas a los objetivos de liberalización. También consideramos interesante remarcar que, en el caso externo, mientras Argentina y Brasil convergieron desde arriba al AEC, Paraguay y Uruguay lo hicieron desde abajo, lo cual refleja el menor nivel de protección inicial de estos últimos países. Por otro lado, en relación al comercio interno, los dos países menores del Mercosur gozaron de un mayor nivel de excepciones en el proceso de liberalización como lo muestra el mayor nivel promedio de las tarifas correspondientes a los ítems exceptuados.

Sin embargo, una evaluación completa del resultado del proceso de liberalización dentro del Mercosur también debe incluir una comparación las tarifas anteriores al AEC con aquellas resultantes de las negociaciones. En particular interesa saber si las tarifas de los países miembros aumentaron o disminuyeron como consecuencia del establecimiento del Mercado Común. En tal sentido, existen modelos (ver Krugman (1992)) que, basados en el argumento de la tarifa óptima, predicen que las tarifas externas aumentan con la constitución de una Unión Aduanera, y ello tendrá consecuencias en el sentido de generar desvío de comercio.

<b>Cuadro 1</b>						
<b>Tarifas Promedio en los Países del Mercosur, 1996</b>						
País	Tarifa Promedio		Tarifa Promedio Pond.por Imp.		Tarifa Promedio No Pond. para Excepciones	
	Externa	Interna	Externa	Interna	Externa	Interna
Argentina	11,78	0,36	13,37	0,86	14,33	11,69
Brasil	13,14	0,02	15,44	0,02	21,39	10,20
Paraguay	8,79	0,80	5,18	0,37	6,83	24,91
Uruguay	10,78	0,88	11,01	1,77	5,92	19,73
Mercosur	11,15	0,00	11,09	0,00	n.a.	n.a.

*Fuente: Olorreaga and Soloaga (1998)*

En el Cuadro 2 presentamos algunos indicadores de la estructura tarifaria en la Argentina y en el Brasil para los años 1992 y 1994, al igual que sus diferencias con el AEC introducido en 1995. Todos los indicadores fueron calculados usando líneas tarifarias a 6 dígitos del Sistema Armonizado. Para este nivel de agregación, el nivel promedio del AEC es del 13%, en lugar del 11% obtenido a un nivel mayor de desagregación (8 dígitos). En el caso de la Argentina, y para este nivel de agregación, el establecimiento del AEC no parecería haber implicado una reducción adicional en el nivel de protección.<sup>5</sup> Es decir, las tarifas argentinas ya eran bajas en 1992 y el nivel de protección de ese año prácticamente se mantuvo inalterado. Sin embargo, el caso brasileño presenta características diferentes. Como podemos ver, en el año 1992, el nivel tarifario promedio era del 23% aproximadamente, significativamente mayor al del AEC. Esto se explica principalmente en el hecho de que Brasil se encontraba en ese momento en medio de su proceso de liberalización unilateral, el cual se extendió hasta 1994. En efecto, en este último año su nivel arancelario promedio era mucho más cercano al del AEC negociado.

<b>Cuadro 2</b>					
<b>Estadísticos Descriptivos. Tarifas de acuerdo al SH 6-dígitos</b>					
Variable	Obs.	Media	Desv.Est.	Mín.	Máx.
T. Arg. 1992	4500	13,43	6,76	0	35
T. Bra. 1992	4499	22,79	13,09	0	65
T. Arg. 1994	4501	11,91	4,76	0	20
T. Bra. 1994	4502	13,64	7,28	0	40
AEC	4267	13,25	5,40	0	20

<sup>5</sup> Si bien la tarifa promedio era de aproximadamente un 13%, la protección total nominal promedio en los años 1993 y 1994 alcanzaba casi el 20% como resultado del establecimiento de un derecho de importación especial, llamado tasa estadística. Luego, con el establecimiento del AEC, este derecho adicional fue parcialmente eliminado (se redujo al 3% para las importaciones extra-Mercosur).

<b>Matriz de Correlación</b>					
	T. Arg. 1992	T. Bra. 1992	T. Arg. 1994	T. Bra. 1994	AEC
T. Arg. 1992	1				
T. Bra. 1992	0,51	1			
T. Arg. 1994	0,62	0,59	1		
T. Bra. 1994	0,46	0,78	0,62	1	
AEC	0,64	0,74	0,67	0,74	1

**Fuente de Datos:**

Ahora bien, más allá del nivel promedio, podemos preguntarnos cuál era el grado de similitud entre las estructuras tarifarias argentinas y brasileñas, y hasta qué punto este patrón de protección determinó los niveles elegidos para el AEC para los distintos productos. Los coeficientes de correlación simple, presentados en el Cuadro 2, sugieren que inicialmente los patrones de protección comercial de ambos países estaban lejos de ser similares. Sin embargo, con el tiempo, los mismos tendieron a converger: la correlación entre líneas tarifarias de Argentina y Brasil era de 0.51 en 1992, y aumentó a 0.62 en 1994. Más aún, esta discrepancia también se ve reflejada con la estructura del AEC elegido. Como vemos en el cuadro, las correlaciones entre las estructuras tarifarias nacionales y el AEC, aunque significativas, son disímiles, siendo mayor la brasileña. Esto sugiere que Brasil puede haber jugado un rol más significativo en la determinación del AEC<sup>6</sup>. Al realizar el mismo ejercicio, pero utilizando datos de productos a un nivel de 4 dígitos del CIU (Clasificación Industrial Internacional Uniforme), obtenemos resultados similares (véase Cuadro 3).

<b>Cuadro 3</b>					
<b>Estadísticos Descriptivos. Tarifas de acuerdo al Sistema ISIC a 4dígitos</b>					
Variable	Obs.	Media	Desv.Est.	Mín.	Máx.
T. Arg. 1992	79	13,42	4,58	2	22
T. Bra. 1992	79	22,81	10,31	2	65
T. Arg. 1994	79	12,00	4,09	2	20
T. Bra. 1994	79	13,64	5,53	0	28
AEC	79	13,18	4,04	2	20

<sup>6</sup> Esta hipótesis se investiga en forma detallada en Bohara et al (2000).

<b>Matriz de Correlación</b>					
	T. Arg. 1992	T. Bra. 1992	T. Arg. 1994	T. Bra. 1994	AEC
T. Arg. 1992	1				
T. Bra. 1992	0,68	1			
T. Arg. 1994	0,77	0,7	1		
T. Bra. 1994	0,61	0,85	0,77	1	
AEC	0,82	0,86	0,79	0,82	1
<i>Fuente de Datos:</i>					

En resumen, podemos decir que el nivel promedio y la estructura del AEC reflejan en gran medida los niveles tarifarios observados en los países miembro, principalmente aquellos del Brasil y la Argentina. De esta manera, el relativamente bajo nivel del AEC es consecuencia principalmente a los procesos de liberalización unilateral implementados por estos dos países, desde fines de los años ochenta (Véase Garriga y Sanguinetti (1995)). En tal sentido llama la atención que el nivel promedio del AEC es substancialmente menor al 35%, nivel máximo acordado por estos países en negociaciones multilaterales con el GATT. El Mercosur, entonces, ha contribuido a establecer y, fundamentalmente, a mantener un nivel de protección externa en estos países mucho más reducido al convenido con el GATT/OMC. En tal sentido, el acuerdo regional se constituyó en un importante complemento a las medidas de liberalización unilaterales, debido a que su existencia (el Mercosur) hace más costoso todo intento unilateral de volver a elevar los aranceles, pues estos deben ser negociados con los otros miembros.<sup>7</sup>

Finalmente, es importante notar que gran parte del éxito, extensamente reconocido, del proceso de liberalización tarifaria del Mercosur se debe al arreglo institucional seleccionado para su materialización. En particular, la elección de una regla clara, de extensa aplicación, acordada en forma anticipada, que especificaba reducciones sucesivas y automáticas, permitió a las autoridades del Mercosur resistir distintos tipos de presión con intenciones de interrumpir el proceso. Este hecho fue comprendido por los negociadores que, a fines de 1994, decidieron extender este tipo de reducción automática a gran parte de los sectores inicialmente excluidos. De esta manera, aseguraron que estas actividades

---

<sup>7</sup> Sin embargo, se han dado incrementos en las tarifas externas desde el establecimiento de mercado común. Por ejemplo, Brasil aumentó las tarifas sobre los autos a un 70%, en 1995. Argentina, por su parte, incrementó la protección otorgada a los calzados en el contexto de una medida de salvaguardia tomada en 1997. No obstante, estas resoluciones fueron tomadas en sectores que estaban fuera de la disciplina del

convergirían a la disciplina del Mercosur en un tiempo prudencial. Como veremos en la próxima sección, este tipo de arreglo institucional es más difícil de adoptar en el caso de las barreras no arancelarias al comercio.

### **3. Liberalización de Barreras No Arancelarias**

El Tratado de Asunción es muy explícito en relación con la liberalización de barreras no tarifarias (BNT). El mismo establece que “la liberalización debe abarcar la eliminación de las restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente”. No obstante el claro mandato que sobre las BNTs tiene el Tratado, como veremos más abajo, la liberalización de este tipo de barreras resulta un proceso mucho más complejo que el correspondiente a los aranceles. El mismo hecho de definir qué es una barrera no tarifaria (BNT) no es una tarea simple. En principio, la definición abarca a todas las barreras que no incluyen a las tarifas. Sin embargo, esta definición resulta sumamente pobre para trabajar. La literatura ha provisto varias definiciones de BNTs. En particular, para Deadorff y Stern (1998) este concepto designa todas las leyes gubernamentales, regulaciones, políticas y prácticas más allá de las tarifas, que restringen el acceso de productos importados a los mercados domésticos. También designa aquellas medidas que artificialmente incentivan las ventas externas, como los subsidios a la producción y a las exportaciones.

Dentro de esta definición es usual (ver OECD 1998) clasificar a las BNTs de acuerdo a los motivos que las originan. En este sentido, tenemos entonces políticas de importación, regulaciones sanitarias y fitosanitarias, obstáculos o requerimientos técnicos, medidas de protección ambiental, políticas públicas discriminatorias, y productos especiales (seguridad nacional). Pero, más allá de las causas que motivan estas medidas, las mismas pueden adoptar distintas formas; desde licencias de importación hasta cuotas automáticas o no automáticas, precios mínimos de importación, prohibiciones de importación, o requisitos relativos al etiquetado y a las características del producto. De acuerdo a la forma que toman estas restricciones, habitualmente se las clasifica en términos de BNTs “generales” y BNTs “centrales”. Mientras la primera clasificación abarca todo el conjunto de barreras no

---

Mercosur, o utilizando alguna cláusula de escape en el contexto del GATT y aplicable al comercio con

arancelarias, la segunda, incluye únicamente aquellas medidas que afectan *directamente* las cantidades y los precios de las importaciones. Como ejemplos de las segundas, podemos mencionar a las prohibiciones, las cuotas, las licencias de importación no automáticas, los derechos compensatorios y de antidumping, los precios mínimos de importación y las restricciones voluntarias de exportación.

La información sobre barreras no arancelarias en el Mercosur abarca dos fuentes alternativas. Por un lado, está la base sobre BNT que confeccionó el Comité Técnico No 8 sobre "Restricciones y Medidas no Arancelarias". Por el otro, la información originaria de la OMC sobre el uso de medidas antidumping, salvaguardias y derechos compensatorios por parte de los países del Mercosur. La razón de que la información sobre estos últimos tipos de BNTs no se incluyan en la Base del subgrupo No 8 es que el uso de estos instrumentos de protección en el Mercosur fue regulado en el marco de otro subgrupo de trabajo; el comité técnico No 6 sobre medidas de resguardo contra el comercio desleal y salvaguardia. A continuación se comentan los resultados que, sobre el uso y liberalización de BNT en el Mercosur, surgen de estos dos tipos de fuentes.

### **3.1. El Comité Técnico N°8 y el proceso de Liberalización no tarifaria en el Mercosur<sup>8</sup>**

Con el objetivo de implementar con la liberalización de las BNTs en el Mercosur, se designó un proceso a través del cual estas restricciones eran en primer lugar identificadas y clasificadas. Antes del Protocolo de Ouro Preto, el SubGrupo de Trabajo N° 1 en "Asuntos Comerciales" realizaba esta tarea. Pero, desde 1995, es el Comité Técnico N° 8 (CT N° 8) en "Restricciones y Medidas No Arancelarias" quien se ocupa de ello. Este Comité, entre otras cosas, "consolida y mantiene actualizada la lista de restricciones no arancelarias (...) y mantiene informada a la CCM sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos en el ámbito del proceso de eliminación, según fuera el caso".<sup>9</sup> Una vez identificadas las restricciones, el proceso de liberalización requiere distinguir si las mismas serán armonizadas, justificadas, o eliminadas. En particular,

---

terceros países.

<sup>8</sup> Esta subsección se basa en parte en Paglieri y Sanguinetti (1999).

<sup>9</sup> Moavro et al. (1997).

- Una normativa nacional es armonizada cuando, originariamente en contradicción con el Artículo 1° del Tratado de Asunción, sufre un proceso de análisis y modificación, dentro de los órganos técnicos correspondientes, tal que todos los países miembros adoptan un criterio unificado hacia la misma.
- Una normativa nacional es justificada cuando, originariamente en contradicción con el Artículo 1° del Tratado de Asunción, es explicada en forma apropiada por el país correspondiente, y esta explicación es aceptada por el resto de los miembros. En este caso, la medida no tarifaria puede permanecer vigente.
- Finalmente, una normativa nacional que está en contradicción con el Artículo 1° del Tratado de Asunción, cuya armonización no es viable y cuya justificación no es aceptada, debe ser eliminada.

Como parte del proceso de armonización, se adoptaron una serie de Regulaciones Técnicas Comunes para un gran número de productos sobre la base de normas internacionales, como por ejemplo los estándares establecidos por la OMC en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Esto permite, en cierta medida, asegurar que las regulaciones adoptadas no constituyan un mecanismo discriminatorio arbitrario o injustificado, o una restricción oculta al comercio. Asimismo, se establecieron normas sanitarias – en materia de salud humana, vegetal y animal -. La premisa con la que trabajaron los distintos organismos nacionales encargados de las cuestiones sanitarias consistía en reducir al mínimo aquellas regulaciones que afectaban a la producción y al intercambio de los bienes en cuestión. Nuevamente, el objetivo era garantizar que las normas nacionales no constituyeran un obstáculo al comercio intra-regional de productos de origen animal y/o vegetal. Por ello, las normas sanitarias fueron armonizadas tratando de satisfacer las normas acordadas en la OMC y, particularmente, en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias.

En el Cuadro 4, presentamos un resumen cuantitativo de los resultados alcanzados en el área de BNTs, a Octubre de 1998. La información fue extraída de la base de datos sobre barreras no arancelarias que realiza el CT N° 8. En primer lugar, el cuadro pone de manifiesto el gran avance logrado, desde 1994, en la identificación de BNT. Hacia finales de este año en número de BNTs identificadas era de 30 aproximadamente. En Octubre de

1998, por el contrario, podemos ver que el CT N° 8 había identificado 262 medidas, gran parte de las cuales afectaba a la importación de bienes (213 (81,30%)). Por otro lado, hacia esa fecha, más de la mitad de estas medidas habían sido armonizadas, eliminadas y/o justificadas (158). A su vez, del total de medidas concluidas, 2 habían sido eliminadas, 81 armonizadas, 68 justificadas, y 7 habían recibido tratamiento regional. Del total de medidas pendientes (104), 27 serán eliminadas (4 bajo tratamiento regional), 72 armonizadas, y las 5 restantes aún debían ser clasificadas.

<b>Cuadro 4</b>					
A Armonizar	12	34	5	21	72
A Clasificar	1	2		2	5
A Eliminar	4	7	1	11	23
A Eliminar Trato Regional		4			4
Armonizada	26	35	9	11	81
Eliminada	0	1	0	1	2
Eliminada Trato Regional	2	4	1		7
Justificada	20	24	10	14	68
Importación	51	95	21	46	213
Exportación	14	16	5	14	49
Importación %	78,46%	85,59%	80,77%	76,67%	81,30%
Exportación %	21,54%	14,41%	19,23%	23,33%	18,70%
<i>Fuente de Datos: Base CT8 (Actualizada a Octubre de 1998).</i>					

Es conveniente clarificar que una medida es eliminada bajo tratamiento regional cuando es eliminada únicamente en el caso de las importaciones provenientes de un país miembro. En este sentido, el relativamente bajo número de medidas que recibieron tratamiento regional (4,43% del total)<sup>10</sup> pone de manifiesto que la liberalización comercial, al menos en lo que respecta a los instrumentos comerciales estudiados por el CT N° 8, tiene indefectiblemente un carácter multilateral. En este sentido, el Mercosur ha permitido asegurar que nuevamente la disciplina de la OMC, esta vez en el campo de las BNTs, se lleve a la práctica.

<sup>10</sup> Si se consideran únicamente las medidas a ser eliminadas, el 14,81% se eliminarían de manera preferencial.

En el Cuadro 4 también podemos observar la cantidad de medidas concluidas y pendientes discriminadas por país. La Argentina y el Brasil son los países con el mayor número de medidas concluidas 48 y 64, respectivamente. Brasil es, al mismo tiempo, el país con el número más alto de medidas pendientes (47), seguido por Uruguay (34).

El tipo de BNTs empleada por cada país y una primera aproximación al grado de cobertura de las mismas se puede ver en los cuadros 5 a 8. En dichos cuadros se clasificaron las medidas contenidas en la base del CT8 de acuerdo al tipo de barrera y se sumaron la cantidad de ítems arancelarios a 8 dígitos que comprendían. Se puede ver que los cuatro países informaron la existencia de autorizaciones previas a la importación, como también la existencia de prohibiciones y diversos requisitos técnicos relativos a la presentación de los productos.

<b>Cuadro 5</b>		
<b>Argentina</b>		
<b>Barreras No Arancelarias</b>		
<b>Por tipo de medida</b>		
<b>Medida</b>		<b>Cantidad de Posiciones Arancelarias a 8 Dígitos</b>
Autorización previa a la importación	Núcleo	237
Cuotas (Vehículos Terminados)	Núcleo	44
Prohibición a la importación	Núcleo	2399
Registro de importación	General	3401
Requisitos Relativos a la información sobre el producto	General	
Requisitos Relativos a la inspección, ensayos y cuarentena	General	180
Requisitos Relativos a las características de los productos	General	207
Requisitos Relativos al embalaje o envasado	General	
Requisitos Relativos al etiquetado	General	
Requisitos Relativos al tránsito como operación aduanera	General	125
<b>Total</b>		<b>6593</b>
<i>Fuente de Datos: Base CT Nº 8 (Actualizada a Octubre de 1998).</i>		

<b>Cuadro 6</b>		
<b>Brasil</b>		
<b>Barreras No Arancelarias</b>		
<b>Por tipo de medida</b>		
<b>Medida</b>		<b>Cantidad de Posiciones Arancelarias a 8 Dígitos</b>
Autorización previa a la importación	Núcleo	393
Prohibición a la importación	Núcleo	175
Registro de importación	General	2866
Requisitos Relativos a la información sobre el producto	General	168
Requisitos Relativos a la inspección, ensayos y cuarentena	General	441
Requisitos Relativos a las características de los productos	General	1294
Requisitos Relativos al embalaje o envasado	General	27
Requisitos Relativos al etiquetado	General	61
Requisitos Relativos al tránsito como operación aduanera	General	128
Otros		1994
<b>Total</b>		<b>7547</b>

*Fuente de Datos: Base CT Nº 8 (Actualizada a Octubre de 1998).*

<b>Cuadro 7</b>		
<b>Paraguay</b>		
<b>Barreras No Arancelarias</b>		
<b>Por tipo de medida</b>		
<b>Medida</b>		<b>Cantidad de Posiciones Arancelarias a 8 Dígitos</b>
Autorización previa a la importación	Núcleo	511
Prohibición a la importación	Núcleo	3209
Registro de importación	General	2381
Requisitos Relativos a la información sobre el producto	General	
Requisitos Relativos a la inspección, ensayos y cuarentena	General	
Requisitos Relativos a las características de los productos	General	47
Requisitos Relativos al embalaje o envasado	General	
Requisitos Relativos al etiquetado	General	
Requisitos Relativos al tránsito como operación aduanera	General	
Otros		587
<b>Total</b>		<b>6735</b>

*Fuente de Datos: Base CT Nº 8 (Actualizada a Octubre de 1998).*

<b>Cuadro 8</b>		
<b>Uruguay</b>		
<b>Barreras No Arancelarias</b>		
<b>Por tipo de medida</b>		
<b>Medida</b>	<b>Cantidad de Posiciones arancelarias</b>	<b>Cantidad de Posiciones Arancelarias a 8 Dígitos</b>
Autorización previa a la importación	Núcleo	1968
Prohibición a la importación	Núcleo	147
Registro de importación	General	2992
Requisitos Relativos a la información sobre el producto	General	
Requisitos Relativos a la inspección, ensayos y cuarentena	General	351
Requisitos Relativos a las características de los productos	General	3152
Requisitos Relativos al embalaje o envasado	General	
Requisitos Relativos al etiquetado	General	4
Requisitos Relativos al tránsito como operación aduanera	General	
Otros	General	1068
<b>Total</b>		<b>9682</b>
<i>Fuente de Datos: Base CT N° 8 (Actualizada a Octubre de 1998).</i>		

En particular, dentro de las medidas de importación, encontramos, por ejemplo, para el caso de la Argentina, prohibiciones de importación de bienes usados (Capítulos 84 al 90, del Sistema Armonizado), cuotas de importación de vehículos terminados, permisos especiales para la importación de fertilizantes, etc. En el caso de Brasil, son de gran importancia, entre otras, las regulaciones sanitarias para la importación de comestibles, los requerimientos técnicos (packaging, identificación, calidad) para las importaciones de frutas y vegetales, y las autorizaciones previas para la importación de armas y explosivos. En Paraguay, por otro lado, las prohibiciones a la importación de residuos industriales o basura tóxica, y los registros para la importación de productos farmacéuticos, son las más abarcativas en términos de posiciones arancelarias a 8 dígitos. Asimismo, estos últimos comprenden el mayor número de posiciones en el Uruguay, país que también utiliza de manera significativa otras barreras como las normas de importación, las autorizaciones previas para las importaciones de aeronaves, armamentos, explosivos y materiales radioactivos, y los reglamentos para la importación de productos agrícolas.

Claramente, la descripción cuantitativa anterior sólo puede darnos una idea parcial sobre la significancia real de la liberalización de obstáculos no tarifarios llevada a cabo. Se podría obtener una mejor aproximación de la magnitud y el alcance de las BNTs dentro del Mercosur, si se identificara la frecuencia de líneas tarifarias sujetas a estas barreras y la cobertura comercial de las mismas (es decir, las llamadas “medidas inventario” (OECD, 1998)). En el Cuadro 9, presentamos estas medidas para las restricciones incluidas en la base del CT N° 8, en los casos de la Argentina y el Brasil. En el caso argentino, podemos observar que 3583 líneas tarifarias a 8 dígitos están afectadas al menos por algún tipo de BNT (39,21% del total) . A su vez, por estas líneas tarifarias, Argentina importó desde el Brasil en 1998 un monto cercano a los 4 billones de dólares (60,56% del total de las importaciones desde Brasil en dicho año). En el caso de Brasil, 4045 líneas tarifarias están afectadas por algún tipo de BNT (44,37% del total) y durante 1998 por estas posiciones se canalizaron importaciones desde Argentina por un monto de 5.2 billones (65,88% de las importaciones desde ese origen). Estas magnitudes sugieren que la presencia de BNTs en el comercio bilateral del Mercosur es realmente significativa. Sin embargo, el importante volumen de comercio realizado a través de estas posiciones, nos permite concluir que, en la práctica, las mismas no han sido tan restrictivas<sup>11</sup>. Por otro lado, de la información surge que, al menos en lo concerniente a las barreras relevadas por el SG No 8, Brasil realiza un uso mas intensivo de las mismas comparativamente con Argentina.

<b>Cuadro 9</b>	
<b>Argentina</b>	
<b>Frecuencia</b>	
Líneas Tarifarias con BNTs	3583
Total de Líneas Tarifarias	9137
Porcentaje	39,21%
<b>Cobertura Comercial</b>	
Importaciones Brasileñas Afectadas por BNTs (en billones de dólares)	4063
Importaciones Totales desde Brasil (en billones de dólares)	6709
Porcentaje	60,56%
<b>Brasil</b>	
<b>Frecuencia</b>	
Líneas Tarifarias con BNTs	4054
Total de Líneas Tarifarias	9137
Porcentaje	44,37%
<b>Cobertura Comercial</b>	
Importaciones Argentinas Afectadas por BNTs (en billones de dólares)	5237

<sup>11</sup> Si bien este análisis nos permite tener una mayor comprensión del impacto de las BNTs, una evaluación más rigurosa requiere de las estimaciones de un arancel equivalente para las BNT y de los valores de la elasticidad por importaciones, para cada medida. Un análisis de este tipo aplicado para algunas BNT de los países del Nafta y de la Union Europea se puede hallar en CNCE (1998) y (1999).

Importaciones Totales desde Argentina (en billones de dólares)	7949
Porcentaje	65,88%
<i>Fuente de Datos: Base CT Nº 8 (Actualizada a Octubre de 1998).</i>	

### **3.2. El Uso de Medidas de Resguardo Comercial y Salvaguardias en el Mercosur**

El análisis hasta aquí realizado se asienta principalmente sobre la base de datos elaborada por el CT Nº 8. Si bien la misma refleja la logística implementada dentro del Mercosur en materia de BNTs e incluye gran parte de las barreras establecidas por sus miembros, no contempla algunas de ellas que en el mundo actual son de gran importancia y muy utilizadas. En particular, nos referimos a los derechos antidumping, los derechos compensatorios y las medidas de salvaguardia, también conocidos como la trilogía de los regímenes de resguardo comercial – “the trilogy of trade remedy regimes”.

El uso de estas medidas en el Mercosur también se encuentra en un proceso de armonización y liberalización. En particular, hacia fines del año 2000, los países deberán decidir que tipo de mecanismo reemplazará eventualmente la aplicación de derechos de antidumping para el comercio al interior del Mercosur, mientras que ya existe un reglamento común hacia terceros países (aunque el mismo todavía no está vigente). En relación con las salvaguardias, las mismas no pueden aplicarse a nivel intra-mercotur desde 1995 y ya se ha negociado un régimen común para aplicar a las importaciones desde terceros países. Finalmente, todavía se están llevando a cabo las negociaciones respecto del régimen sobre derechos compensatorios (contra subsidios) del Mercosur, no habiéndose llegado aún a un acuerdo. Mientras tanto, los países aplican su propia legislación, básicamente aquella que rige en la OMC, para el establecimiento de estos derechos los cuales se pueden aplicar “libremente” tanto intra como extra Mercosur.

Para estudiar en mayor detalle la utilización de estas medidas por parte de los países miembros, tanto en relación con terceros países como en el seno mismo del Mercosur, hemos consultado los informes semestrales publicados por la OMC, los informes bimestrales y anuales de la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) de Argentina, y un informe sobre la utilización de estas medidas elaborado por la Secretaría de Comercio brasileña.

Los Cuadros 10 y 11 nos permiten tener una primera aproximación del uso del dumping y las subvenciones por parte de los mayores socios del Mercosur, Argentina y Brasil<sup>12</sup>. Estos cuadros presentan, para cada uno de estos países, el número de casos e ítems arancelarios a 8 dígitos involucrados, discriminados por países denunciados. En primer lugar, podemos observar que, de acuerdo con los datos presentados en el informe de la OMC, la Argentina, en el período comprendido entre enero de 1991 y septiembre de 1999, ha utilizado –aunque levemente- más este instrumento que el Brasil.<sup>13</sup> Asimismo, vemos que en ambos países el número de denuncias por dumping supera ampliamente el de aquellas por subvenciones, situación que se replica en el ámbito internacional.<sup>14</sup> En el caso particular de la Argentina, éstas últimas se concentran en la Unión Europea lo cual no es inesperado debido a la política proteccionista que la misma mantiene en el sector agropecuario a través de Política Agrícola Común (PAC). La protección a este sector se apoya en gran medida en subsidios – a la producción y exportación- que, por un lado, incrementan la producción interna, eliminando posibles importaciones y, por el otro, se generan excedentes exportables que desplazan de terceros mercados a otros países más competitivos. Esta política tuvo particular fuerza en productos como carnes, cereales, aceites y bebidas en los que la UE compite con países agroexportadores como la Argentina y Brasil<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> No se pudo obtener información actualizada y detallada sobre Paraguay y Uruguay, aunque en términos generales estos países utilizan estos mecanismos en forma muy limitada comparado con Argentina y Brasil.

<sup>13</sup> Estos informes se construyen sobre la base de la información provista por los países, la cual no siempre esta completa y actualizada . Ello se ha podido constatar en el caso de la Argentina. En tal sentido la información proveniente de la CNCE da cuenta de más de 130 casos con apertura con lo cual la diferencia con Brasil en el uso de este tipo de instrumento se acentúa.

<sup>14</sup> Ver Trebilcock, M. y Howse, R. (1999).

<sup>15</sup> La acción de los subsidios a la producción y producción como una barrera no arancelaria a las exportaciones tanto en los mercados de los países que establecen estos mecanismos como en terceros

<b>Cuadro 10</b>				
<b>Argentina: Casos de Dumping y Subvenciones</b>				
<b>País</b>	<b>Nro de Denuncias</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Nro de Items a 8 dígitos(NCM)</b>	<b>Porcentaje</b>
Brasil	23	25,56%	58	34,73%
China	22	24,44%	31	18,56%
Australia	1	1,11%	17	10,18%
Alemania	3	3,33%	5	2,99%
Paraguay	1	1,11%	9	5,39%
Taiwán	7	7,78%	5	2,99%
Estados Unidos	5	5,56%	6	3,59%
España (1)	4	4,44%	15	8,98%
Uruguay	1	1,11%	3	1,80%
Sudáfrica	2	2,22%	0	0,00%
Italia	3	3,33%	3	1,80%
Venezuela	1	1,11%	2	1,20%
Hungría	1	1,11%	2	1,20%
Hong Kong	1	1,11%	2	1,20%
Francia	1	1,11%	2	1,20%
Corea	3	3,33%	4	2,40%
Tailandia	1	1,11%	1	0,60%
India	1	1,11%	1	0,60%
Chile	1	1,11%	1	0,60%
UE (2)	3	3,33%		0,00%
Ucrania	1	1,11%		0,00%
Suecia	1	1,11%		0,00%
Reino Unido	1	1,11%		0,00%
México	1	1,11%		0,00%
Federación de Rusia	1	1,11%		0,00%
Mercosur	5	5,56%	21	12,57%
<b>Total</b>	<b>90</b>	<b>100,00%</b>	<b>167</b>	<b>100,00%</b>
Todos los casos aquí destacados son de dumping, con la excepción de:				
(1) España: país denunciado por subvención en los casos de aceite de oliva virgen y refinado envasado, y aceite de oliva virgen y refinado a granel.				
(2) UE: denunciada por subvención en los casos de duraznos en almíbar, gluten de trigo y aceite de oliva virgen y refinado envasado, y aceite de oliva virgen y refinado a granel.				
<b>Fuente de Datos: Informes semestrales de la OMC.</b>				

mercados es analizada en CNCE (1999a).

<b>Cuadro 11</b>				
<b>Brasil: Casos de Dumping y Subvenciones</b>				
<b>País</b>	<b>Nro de Denuncias</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Nro de Items a 8 dígitos(NCM)</b>	<b>Porcentaje</b>
China	13	15,85%	16	14,41%
Estados Unidos	14	17,07%	13	11,71%
Sudáfrica	4	4,88%	7	6,31%
México	3	3,66%	6	5,41%
Alemania	2	2,44%	6	5,41%
Japón	1	1,22%	5	4,50%
España	2	2,44%	5	4,50%
Chile	3	3,66%	5	4,50%
Rumania	3	3,66%	4	3,60%
Reino Unido	3	3,66%	4	3,60%
Italia	1	1,22%	4	3,60%
India	4	4,88%	4	3,60%
Francia	1	1,22%	4	3,60%
Rusia	3	3,66%	3	2,70%
Kazakstán	3	3,66%	3	2,70%
Ucrania	2	2,44%	2	1,80%
Sri Lanka (1)	2	2,44%	2	1,80%
Bangladesh	2	2,44%	2	1,80%
Yugoslavia	1	1,22%	1	0,90%
Venezuela	1	1,22%	1	0,90%
Taiwan	1	1,22%	1	0,90%
Tailandia	1	1,22%	1	0,90%
Polonia	1	1,22%	1	0,90%
Países Bajos	1	1,22%	1	0,90%
Malasia (1)	1	1,22%	1	0,90%
Indonesia (1)	1	1,22%	1	0,90%
Hong Kong	1	1,22%	1	0,90%
Filipinas (1)	1	1,22%	1	0,90%
Eslovenia	1	1,22%	1	0,90%
Cuba	1	1,22%	1	0,90%
Croacia	1	1,22%	1	0,90%
Costa de Marfil (1)	1	1,22%	1	0,90%
Bulgaria	1	1,22%	1	0,90%
Bosnia-Herzegovina	1	1,22%	1	0,90%
<b>Total</b>	<b>82</b>	<b>100,00%</b>	<b>111</b>	<b>100,00%</b>
(1) Casos de denuncias por subvención.				
<i>Fuente: Informe Semestral de la OMC. Información actualizada al 30 de junio de 1999.</i>				

Por otro lado, estos datos también ponen de manifiesto la discrepancia en la aplicación de estas medidas para el comercio intra y extramercosur que existe entre los socios mayores de la Unión Aduanera. Mientras que Argentina ha utilizado en forma intensiva el régimen antidumping tanto para el comercio regional como el extrazona, Brasil casi no ha

presentado denuncias contra los países miembros, mientras ha usado estas medidas contra el resto del mundo<sup>16</sup>.

No obstante, una mejor medida de la intensidad del uso de estas medidas debería basarse no tanto en el número de casos ni en la cantidad de ítems arancelarios a ocho dígitos involucrados, sino en el volumen de comercio que potencialmente podría ser afectado por estos regímenes. Realizar estas estimaciones no resulta, sin embargo, una tarea sencilla pues requiere de una gran cantidad de datos, entre otros, las estimaciones de los precios y los volúmenes de importación que existirían de no haberse establecido los derechos antidumping o compensatorios. La CNCE ha realizado un ejercicio de cálculo para el caso de la Argentina para los años 1998 y 1999<sup>17</sup>.

Los Cuadros 12 y 13 presentan dichas estimaciones. Allí se muestran los valores FOB de las importaciones involucradas, por origen, en casos de dumping y subvenciones con medidas adoptadas y vigentes, para cada uno de estos años. Se puede ver que tanto en 1998 como en 1999, Brasil representó el principal origen afectado, con importaciones por un valor de aproximadamente 65 y 136,5 millones, respectivamente. Más aún, este país incrementó su participación en el total de las importaciones afectadas, pasando de un 30,13% a un 50,17%, mientras que la del Mercosur en su conjunto pasó de un 32,21% a un 51,81%.

---

<sup>16</sup> Cabe destacar que, en 1990, Brasil presentó una denuncia de dumping por cemento portland contra la Argentina y el Uruguay (acuerdo de precios), y una denuncia de subvención por pañales descartables contra la Argentina (sin aplicación de derechos). Por otro lado, en 1999, se abrió un caso de dumping por productos lácteos (leche) contra la Argentina.

<sup>17</sup> Ver CNCE (1999b). Para medir las importaciones involucradas, y evitar una subestimación de las mismas, se empleó el año anterior como base. Asimismo, en los casos con medidas adoptadas en años anteriores a 1998 y 1999 (pero aun vigentes en esos años), se optó por estimar la evolución de las importaciones que se hubiesen realizado, de no haber existido estas decisiones, utilizando la tasa de variación de las importaciones de un conjunto más amplio de productos que incluyeran a las involucradas. Según corresponda en cada caso se utilizaron las de bienes de consumo, bienes de capital y bienes intermedios.

<b>Cuadro 12</b>						
<b>Orígenes Investigados en Casos de Dumping y Subvenciones con Decisiones</b>						
<b>Adoptadas y Vigentes durante 1998</b>						
<b>En Dólares FOB y Participaciones en el Total</b>						
<b>Origen</b>	<b>Por Dumping</b>		<b>Por Subvención</b>		<b>Total</b>	
	<b>Dólares</b>	<b>Part. %</b>	<b>Dólares</b>	<b>Part. %</b>	<b>Dólares</b>	<b>Part. %</b>
Brasil	65.276.962	33,91	0	0	65.276.962	30,13
China	52.849.543	27,46	0	0	52.849.543	24,39
Unión Europea	0	0,00	24.156.611	100	24.156.611	11,15
EE.UU	18.130.577	9,42	0	0	18.130.577	8,37
Corea	18.039.605	9,37	0	0	18.039.605	8,33
Italia	9.122.877	4,74	0	0	9.122.877	4,21
Taiwán	7.943.654	4,13	0	0	7.943.654	3,67
Paraguay	4.494.717	2,34	0	0	4.494.717	2,07
Alemania	3.845.926	2,00	0	0	3.845.926	1,78
España	2.173.057	1,13	0	0	2.173.057	1,00
Venezuela	1.789.288	0,93	0	0	1.789.288	0,83
Hong Kong	1.458.071	0,76	0	0	1.458.071	0,67
Hungría	1.401.490	0,73	0	0	1.401.490	0,65
Chile	1.299.875	0,68	0	0	1.299.875	0,60
Ucrania	1.239.000	0,64	0	0	1.239.000	0,57
Sudáfrica	1.135.281	0,59	0	0	1.135.281	0,52
Francia	882.997	0,46	0	0	882.997	0,41
Reino Unido	641.957	0,33	0	0	641.957	0,30
Suecia	484.418	0,25	0	0	484.418	0,22
Federación Rusa	276.200	0,14	0	0	276.200	0,13
Mercosur	69.771.680	36,25	0	0	69.771.680	32,21
<b>Total</b>	<b>192.485.496</b>	<b>100</b>	<b>24.156.611</b>	<b>100</b>	<b>216.642.107</b>	<b>100</b>

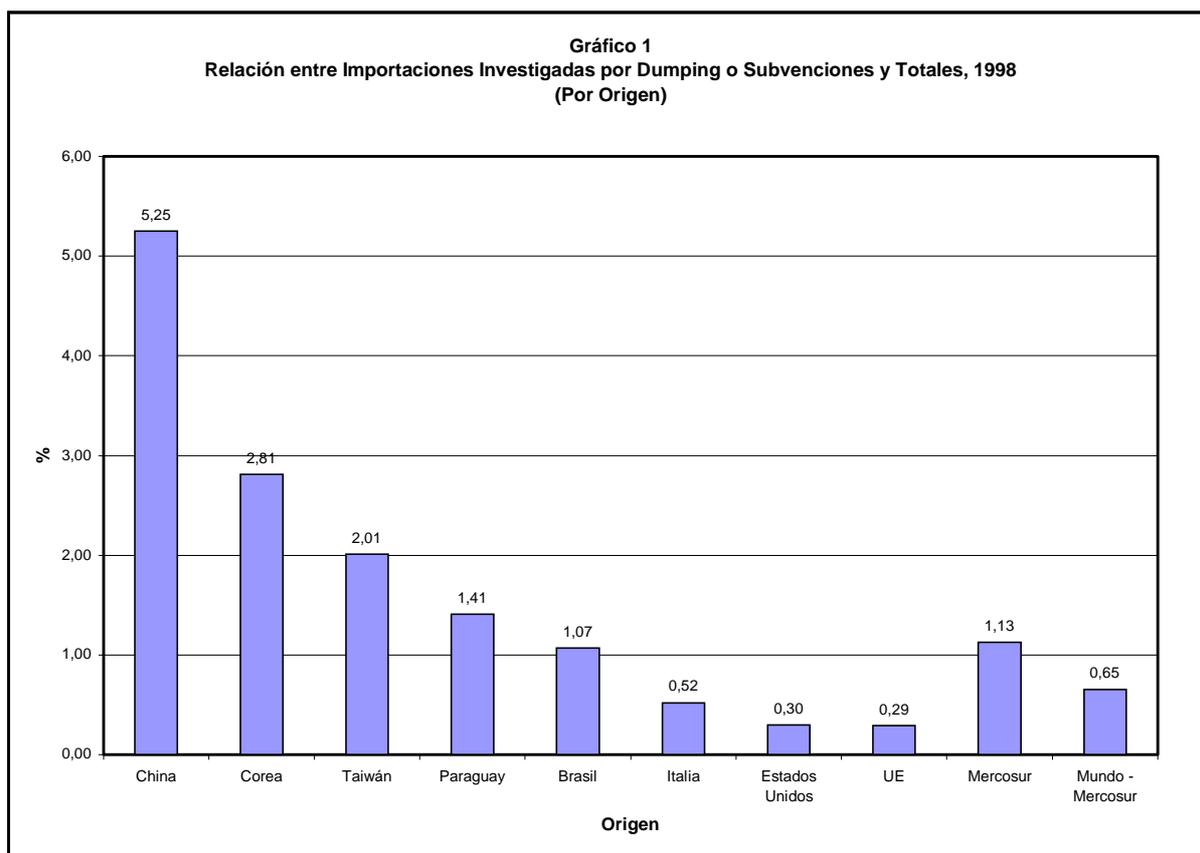
Nota: Se considera a la Unión Europea como un conjunto cuando la investigación involucra a todos los países miembros.

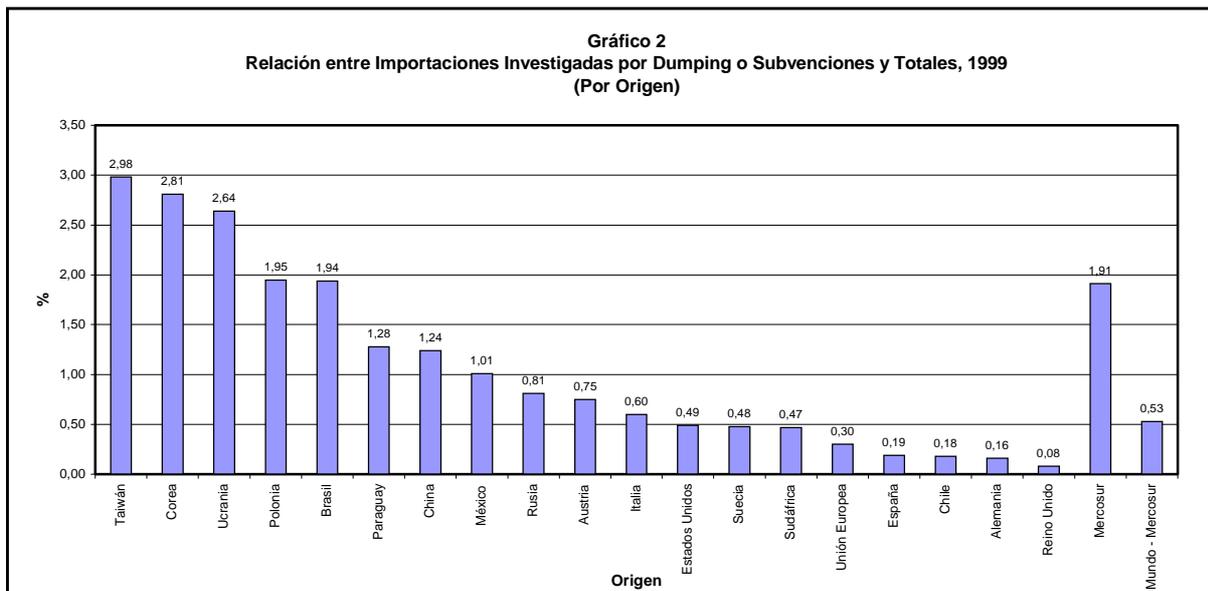
<b>Cuadro 13</b>						
<b>Orígenes Investigados en Casos de Dumping y Subvenciones con Decisiones</b>						
<b>Adoptadas y Vigentes durante 1999</b>						
<b>En Dólares FOB y Participaciones en el Total</b>						
<b>Origen</b>	<b>Por Dumping</b>		<b>Por Subvención</b>		<b>Total</b>	
	<b>Dólares</b>	<b>Part. %</b>	<b>Dólares</b>	<b>Part. %</b>	<b>Dólares</b>	<b>Part. %</b>
Brasil	136.511.087	55,41		0	136.511.087	50,17
Estados Unidos	30.445.608	12,36		0	30.445.608	11,19
Unión Europea		0,00	25.759.910	100	25.759.910	9,47
Corea Republicana	18.280.628	7,42		0	18.280.628	6,72
China	14.471.081	5,87		0	14.471.081	5,32
Taiwán	12.057.691	4,89		0	12.057.691	4,43
Italia	9.586.524	3,89		0	9.586.524	3,52
México	6.111.595	2,48		0	6.111.595	2,25
Paraguay	4.459.539	1,81		0	4.459.539	1,64
Alemania	2.955.705	1,20		0	2.955.705	1,09
España	2.492.018	1,01		0	2.492.018	0,92
Suecia	1.691.905	0,69		0	1.691.905	0,62
Rusia	1.436.421	0,58		0	1.436.421	0,53
Chile	1.289.702	0,52		0	1.289.702	0,47
Ucrania	1.229.303	0,50		0	1.229.303	0,45
Austria	1.126.201	0,46		0	1.126.201	0,41
Polonia	1.050.355	0,43		0	1.050.355	0,39
Reino Unido	636.933	0,26		0	636.933	0,23
Sudáfrica	515.252	0,21		0	515.252	0,19
Mercosur	140.970.626	57,22		0	140.970.626	51,81
<b>Total</b>	<b>246.347.548</b>	<b>100</b>	<b>25.759.910</b>	<b>100</b>	<b>272.107.459</b>	<b>100</b>

Nota: Se considera a la Unión Europea como un conjunto cuando la investigación involucra a todos los países miembros.

**Fuente: CNCE.**

Por otro lado, a los fines de medir la importancia relativa de la utilización de estos instrumentos en el comercio por origen, el indicador más apropiado es la proporción de las importaciones involucradas en el total de las importaciones desde cada origen. Este indicador es presentado en los Gráficos 1 y 2. Como vemos medido por este indicador, Brasil ya no aparece entre los principales orígenes afectados, siendo la proporción de importaciones involucradas para cada uno de los años mencionados del 1,07% (1998) y 1,94% (1999). Se concluye entonces que, si bien la Argentina a realizado un importante número de denuncias contra Brasil y, en términos absolutos, representa el origen con el mayor valor de importaciones involucradas, estas medidas afectan en una menor proporción las importaciones de este origen respecto de otros como China (principalmente en 1998) o Taiwán y Corea.





Con el objetivo de evaluar hasta qué punto la Argentina hace un uso discriminatorio de este tipo de BNT en el comercio intrazona vs. el comercio extrazona, los gráficos 1 y 2 también presentan una estimación de la razón entre importaciones involucradas sobre importaciones totales tanto para el Mercosur como para el conjunto de los países no miembros. El mismo parecería indicarnos que las importaciones intra-zona, tanto en 1998 como en 1999, se ven, en promedio, más afectadas por este tipo de medidas que las originarias en el resto de los países denunciados: 1,13% vs. 0,65% en 1998, y 1,91% vs. 0,59% en 1999. Más aún, la importancia de estas medidas hacia el Mercosur ha aumentado de un año a otro reflejando las presiones a que se vio sujeta la política comercial en la región a causa de la recesión sufrida por las economías de Argentina y Brasil durante el último año.

Complementariamente con lo visto previamente y con la intención de tener una visión completa de la aplicación de estas medidas al interior del Mercosur, en los cuadros 14 y 15 se presenta información más desagregada, para Argentina y Brasil, sobre los casos y productos involucrados. Ello permite indagar más profundamente en la naturaleza diferencial del uso de estos instrumentos por parte de ambos países. El Cuadro 14 muestra las importaciones involucradas para las distintas categorías de productos originarios del Brasil y destinados a la Argentina. El Cuadro 15, por otro lado, presenta el caso contrario. De la observación de los mismos, se confirma lo visto previamente en el sentido que tanto el

número de casos como las importaciones involucradas, y la proporción de éstas últimas sobre las importaciones totales, son mayores en el caso de la Argentina. Sin embargo, mientras que los casos de Argentina involucran a numerosos productos, muchos de los cuales tienen una participación en el comercio total muy pequeña, el único caso denunciado por el Brasil contra la Argentina, productos lácteos, involucra un nivel de importaciones equivalente al 2.25% del total de las importaciones de Brasil durante 1999. Este nivel de cobertura es muy próximo al de Argentina durante ese mismo año si se excluyen los dos casos que al 16 de septiembre de 1999 estaban pendientes de apertura (ambos por subvenciones: carne porcina y productos laminados en frío)<sup>18</sup>. Esto pone claramente de manifiesto que el número de casos iniciados contra un destino no es siempre un indicador adecuado.

---

<sup>18</sup> Estos casos aun no habían sido abiertos en mayo del 2000. La diferencia que existe entre el indicador de importaciones involucradas sobre el total de importaciones Argentinas desde Brasil estimado en la figura 2 y el que se presenta en la tabla 15 surge de que en ésta última se han agregado estos dos casos que no habían sido abiertos aún en 1999, y también una investigación por salvaguardias en el marco del acuerdo de textiles y vestimenta (ATV). Esta salvaguardia fue posteriormente eliminada por Argentina al determinar un panel que era ilegal.

<b>Cuadro 14</b>								
<b>Importaciones Argentinas Originarias de Brasil</b>								
<b>Solicitudes de Dumping / Subvenciones / ATV, por Casos y Categoría</b>								
<b>Al 16 de Septiembre de 1999</b>								
<b>Descripción de los Productos por Categoría</b>	<b>Tipo de Investigación</b>	<b>Fecha de Expiración de la Medida</b>	<b>Tipo de Medida</b>	<b>Items a 8 Dígitos Involucrados</b>	<b>Nro de Items a 8 Dígitos</b>	<b>Dólares en 1998 (1)</b>	<b>Sobre Categoría</b>	<b>Sobre Total Imp. desde Brasil*</b>
<b>1. Acuerdo de precios</b>						<b>6.049.696</b>	<b>100%</b>	<b>0,086%</b>
Lámparas fluorescentes	Dumping	Agosto 21, 1999		8539.31.00	1	3.022.428	49,96%	0,043%
Abrasivos	Dumping	Junio 10, 2001		6805.10.00/6805.20.00/6805.30.20	3	2.261.474	37,38%	0,032%
Bandejas de poliestireno	Dumping	Junio 10, 2002		4819.30.00	1	626.472	10,36%	0,009%
Cadenas	Dumping	Junio 14, 2002				139.323	2,30%	0,002%
<b>2. Medidas Vigentes</b>						<b>80.252.953</b>	<b>100%</b>	<b>1,138%</b>
Tejidos de algodón y sus mezclas (Salvaguardia ATV)	SV- ATV	Octubre 31, 1999	Provisionales			48.824.000	60,84%	0,692%
Productos laminados planos en caliente, LAC	Dumping	Agosto 21, 1999	Provisionales			15.696.978	19,56%	0,223%
Garrafas de gas	Dumping	Enero 26, 2001	Definitivos	7311.00.00	1	9.451.670	11,78%	0,134%
Cables desnudos de aluminio	Dumping	Marzo 1, 2002	Definitivos	7614.10.10/7614.90.10	2	3.184.001	3,97%	0,045%
Cables de fibra óptica (2)	Dumping	Diciembre 19, 2000	Definitivos	8544.70.10/8544.70.90/9001.10.20	3	1.888.607	2,35%	0,027%
Fusibles nº 4, tipo 00, 01 y 02	Dumping	Diciembre 16, 2000	Definitivos	8536.10.00	1	841.499	1,05%	0,012%
Hojas de sierra manuales de acero rápido	Dumping	Prórroga (4)	Definitivos	8202.10.00/8202.91.00/8202.99.90	3	366.198	0,46%	0,005%
<b>3. Con Apertura sin Determinacion Preliminar</b>						<b>106.303.441</b>	<b>100%</b>	<b>1,507%</b>
Pollos eviscerados	Dumping					51.793.000	48,72%	0,734%
Tejidos de mezclilla ("denim")	Dumping			5209.42.10	1	30.938.000	29,10%	0,439%
Productos planos laminados en frío, LAF	Dumping						22,78%	0,309%

						21.796.800		
Jabalinas de acero-cobre	Dumping			7215.1000/7215.20.00/7215.30.00/ 7215.40.00/7215.90.10/7215.90.90/ 8535.90.00/8536.30.00/8536.90.90	9	1.775.641	1,67%	0,025%
<b>4. Pendientes de apertura</b>						<b>95.690.400</b>	<b>100%</b>	<b>1,356%</b>
Carne porcina (3)	Subvención					73.893.600	77,22%	1,047%
Productos planos laminados en frío, LAF (3)	Subvención					21.796.800	22,78%	0,309%
<b>Total de investigaciones con o sin medidas (1+2+3+4) (5)</b>						<b>266.499.690</b>	-	<b>3,778%</b>
* Total de importaciones argentinas originarias del Brasil durante 1998 (dólares): 7.054.691.000								
(1) Los datos de comercio en los casos con medidas corresponden a una estimación para el año 1998 tomando como base el valores del año anterior a la apertura.								
(2) Se consideró la mitad de las importaciones de Brasil debido a que la medida excluyó a algunas empresas exportadoras.								
(3) En negrita e itálica se presentan los casos sin Apertura, tratándose de información confidencial.								
(4) Las medidas vencieron el 6/5/99 y fueron prorrogadas por revisión.								
(5) En esta suma se decontó una de los casos de LAF para no producir duplicaciones.								
<b>Fuente: CNCE.</b>								

Cuadro 15								
Importaciones Brasileñas Originarias de Argentina								
Análisis de las Solicitudes de Dumping / Subvenciones / ATV, por Casos y Categoría								
Al 16 de Septiembre de 1999								
Descripción de los Productos por Categoría	Tipo de Investigación	Fecha de Expiración de la Medida	Tipo de Medida	Items a 8 Dígitos Involucrados	Nro de Items a 8 Dígitos	Dólares en 1998 (1)	Sobre Categoría	Sobre Total Imp. desde Brasil*
Acuerdo de Precios						-		-
Medidas Vigentes						-		-
Con Apertura sin Determinación Preliminar						180.000.000		-
Productos lácteos (leche)	Dumping		apertura	0401.10.10/ 0401.10.90/ 0401.20.10/ 0401.20.90/ 0401.30.10/ 0402.10.10/ 0402.10.90/ 0402.21.10/ 0402.21.20/ 0402.29.10/ 0402.29.20	11	180.000.000		2,264%
Pendientes de apertura						-		-
Total de importaciones brasileñas originarias de Argentina en 1998 (dólares): 7.949.283.000.								
La relación entre el valor involucrado en las investigaciones y/o solicitudes argentinas hacia Brasil y el valor de la solicitud con apertura de Brasil hacia la Argentina es: 68%								
(1) El valor corresponde al conjunto de los productos lácteos exportados desde la Argentina hacia el Brasil.								
Fuente: CNCE.								

La información presentada hasta aquí se refirió al uso casi exclusivo de los regímenes antidumping y derechos compensatorios. Tal como se indicó antes, la legislación vigente en el Mercosur hasta 1999 permite el uso de estos instrumentos tanto en el comercio interior como extrazona. Como hemos visto, ello se reflejó en la práctica, donde no sobresale una aplicación preferencial de este tipo de instrumentos (a favor del Mercosur). Al contrario, especialmente en el caso de Argentina, se ha utilizado en forma intensiva este instrumento en el comercio intrazona. Brasil lo ha hecho en mucho menor medida aunque la experiencia de un caso reciente sugiere que en el futuro este patrón puede cambiar.

Pero existe un tercer instrumento que permite una excepción a la regla de la nación más favorecida consagrada por la OMC y son las salvaguardias. Nos referimos especialmente a aquellas reguladas por el art. 19 del GATT, las cuales, como se indicó antes, están expresamente prohibidas para su aplicación a partir de 1995 dentro del ámbito del Mercosur. En este caso, entonces, la aplicación de este régimen implica por definición una discriminación a favor del comercio intraregional, lo cual puede potencialmente generar fuerte desvío de comercio. ¿Cómo ha sido en la práctica el uso de las salvaguardia por parte de los países del Mercosur? Hasta el momento existen pocos casos y sólo Argentina y Brasil han hecho uso de este mecanismo. Argentina lo ha empleado en el caso de calzados y algunos textiles, mientras que Brasil lo ha aplicado a las importaciones de juguetes. La evidencia sobre el comportamiento de las importaciones muestra que estas medidas son capaces de re-direccionar el comercio en forma significativa. Tal es el caso con lo ocurrido con calzados. Para este producto, la salvaguardia permitió mantenimiento de una alta protección contra las importaciones extrazona (antes de la salvaguardia se usaron derechos específicos) lo que incrementó substancialmente la preferencia “Mercosur” para el calzado brasileño, generando un fuerte aumento de las importaciones desde ese origen en los últimos tres años. Algo similar aunque menos acentuado ocurrió con los productos textiles incorporados en la salvaguardia del ATV.

### **3.3 La liberalización no tarifaria y el sesgo regional producido por las barreras no arancelarias.**

A modo de síntesis, consideramos que la liberalización no tarifaria llevada a cabo por los organismos del Mercosur abarcó, por un lado, un conjunto de medidas a las que podríamos denominar como “tradicionales”, y por otro, las medidas de resguardo comercial o “no

tradicionales”. En relación con las “tradicionales”, este proceso parecería constar de dos etapas. A lo largo de la primera de ellas, que se extiende hasta finales de 1994, una serie de restricciones que figuran en los anexos de la Decisión 3/94, fue eliminada y/o armonizada. De esta manera, se cumplía a tiempo con lo dispuesto por el Tratado de Asunción en materia de liberalización de BNTs. Sin embargo, la cantidad de barreras identificadas era realmente reducida (sólo 30). En este sentido, se podría argumentar que la energía de los negociadores se centró en el establecimiento del AEC, un resultado mucho más visible. Adicionalmente, se podría decir que no existía en ese entonces una estructura institucional eficiente para conducir adecuadamente la eliminación de BNTs –teniendo en cuenta la complejidad de esta tarea -.

La segunda etapa comienza con la creación de la CCM y, particularmente, del CT N° 8, a comienzos de 1995. En este período, si bien el asunto sobre restricciones no tarifarias se acelera en forma significativa –las medidas identificadas se incrementan por un múltiplo de 10-, varios problemas subsisten por la misma naturaleza de la BNTs. Gran parte de las cuestiones que son negociadas, como son las normativas nacionales sobre estándares técnicos y las regulaciones sanitarias y fitosanitarias, requieren, para su aplicación, de cambios en las leyes y regulaciones nacionales, los cuales, a su vez, demandan tiempo para llevarlos a la práctica. Su aplicación luego puede demorarse, sobre todo cuando se debilitan los mecanismos institucionales de seguimiento sobre estas cuestiones<sup>19</sup>. A favor, se puede decir que esta liberalización tuvo, en su mayor parte, un carácter multilateral como lo pone de manifiesto el reducido número de medidas que recibieron un tratamiento regional.

Por el lado de los otros tipos de BNT, dados por los regímenes de resguardo comercial muy utilizados en el mundo sobre todo por los países desarrollados, podemos decir que, a excepción del régimen de salvaguardias, el establecimiento del Mercosur no ha implicado una efectiva restricción en el uso de los mismos tanto en el comercio intra como extrazona. Argentina es el país que más uso ha hecho de este tipo de medidas, sobre todo el mecanismo antidumping, seguido por Brasil. Mientras que Argentina lo ha utilizado en forma intensiva para las importaciones provenientes de sus socios como también del resto del mundo, Brasil lo ha aplicado casi exclusivamente contra terceros. Esta tendencia, sin embargo, podría

---

<sup>19</sup> En este sentido, el CT No 8 sobre medidas no arancelarias habría estado inactivo desde principios de 1999.

modificarse en el futuro próximo a juzgar por lo sucedido en forma reciente con la investigación abierta recientemente por Brasil contra lácteos provenientes de varios países entre ellos Argentina y Uruguay.

Por el lado del uso de las salvaguardias, la buena noticia que significa un uso restrictivo al interior del Mercosur, se ve sustancialmente reducida en la medida que los países lo utilicen contra importaciones extrazona, aumentando en forma artificial las preferencias para el comercio intraregional, y por lo tanto, aumentando las chances de que se produzca desvío de comercio y pérdidas de bienestar. Todavía no es claro que, como vaticinan algunos trabajos (Leamer 1994), la amenaza de que se produzca dicho desvío de comercio haya convencido a los países de no utilizar este instrumento<sup>20</sup>.

Finalmente, como también se indicara, el proceso de armonización aún no ha finalizado en lo que respecta al uso de estas medidas, por lo cual las definiciones que se alcancen en estos próximos años serán muy importantes en la evolución de los flujos futuros pudiéndose acrecentar o disminuir el tratamiento preferencial intra-zona.

#### **4. Conclusiones**

El Mercosur ha alcanzado importantes resultados en términos de liberalización comercial. Con relación a las tarifas, el mismo ha implicado un paso hacia delante en el proceso de reducción de la protección nominal, comenzado con reformas en el ámbito nacional. El Mercosur contribuyó a establecer el nivel de protección de estos países en un nivel mucho menor al convenido con el GATT/OMC, y constituyó un importante complemento a las medidas de liberalización unilaterales, debido a que la existencia del mismo hace más costoso todo intento unilateral de imponer medidas proteccionistas, pues deben ser negociadas con los otros miembros. Por otro lado, es importante notar que gran parte del éxito de la liberalización tarifaria del Mercosur se debe al arreglo institucional seleccionado para materializar el proceso de liberalización. Una regla clara, de extensa aplicación, acordada en forma anticipada, que especificaba reducciones sucesivas y automáticas,

---

<sup>20</sup> No obstante, en Argentina se percibe cierta desaceleración en la presentación de casos por salvaguardia en el último año (ver CNCE 1999b).

permitió a sus autoridades resistir cualquier tipo de presión con intenciones de interrumpir el proceso.

En el área de las BNTs, el proceso de liberalización resulta mucho más dificultoso dado la dificultad de identificar a este tipo de restricciones. No obstante ello, la experiencia reciente en el Mercosur pone en evidencia que algunos de los principales problemas que afectan a la liberalización no arancelaria pueden ser al menos parcialmente sobrellevados. Esto se debe a que, en la medida en que las barreras tarifarias son eliminadas en la región y los flujos comerciales aumentan, los obstáculos al comercio que siguen vigentes son aquellos vinculados con las normativas nacionales, las regulaciones y otros arreglos institucionales no vinculados con las tarifas. Este incremento de la visibilidad de las BNTs, aumenta los incentivos de los participantes del mercado para tratar de eliminarlas. En este sentido, el Mercosur creó, en Diciembre de 1994, una estructura institucional para administrar estas complicadas cuestiones. La liberalización lograda en esta área ha abarcado una gran cantidad de regulaciones y normas nacionales, y ha tenido un carácter multilateral, es decir, no preferencial. En consecuencia, el Mercosur también ha contribuido a que la disciplina del GATT/OMC, en el caso de la BNTs, se lleve a la práctica en sus países miembros.

No obstante, este proceso debe seguir avanzando principalmente en el tratamiento de los regímenes de resguardo otorgados por los derechos antidumping, los derechos compensatorios y las medidas de salvaguardia. Estas son medidas no arancelarias muy utilizadas por los países hoy en día. Por ello, el avance de la liberalización comercial dentro de la región debería contemplar cuidadosamente el uso y tratamiento común de este tipo de medidas, tanto en el ámbito interno como en el externo del Mercosur.

## Referencias

- Bohara, A. G. Kishore and P. Sanguinetti (2000): Testing Political Economy Theories of Regional Trade Agreements: Evidence from Mercosur. Mimeo.
- Bouzas, R. (1996): *Mercosur y Liberalización Comercial Preferencial en América del Sur: Resultados, Temas y Proyecciones*.
- Bouzas, R. (1997): *El Mercosur: Una Evaluación sobre su Desarrollo y Desafíos Actuales*.
- Deardoff, A. (1987): *Why Do Governments Prefer Non-tariff Barriers?*; Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy.
- Comisión Nacional de Comercio Exterior (1998) : Informe sobre barreras a las exportaciones Argentinas en el NAFTA.
- Comisión Nacional de Comercio Exterior (1999a): Informe sobre barreras a las exportaciones argentinas en la Unión Europea.
- Comisión Nacional de Comercio Exterior (1999b): Informe Anual: 1998.
- Deardoff, A. y Stern, R. (1997): *Measurement of Non-Tariff Barriers*; Working Paper No 179, Economic Department, OECD.
- 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.
- Krugman, P. (1992): Regionalism vs Multilateralism; Analytical Notes, World Bank and CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration, Washington, D.C.
- Laird, S. (1997): *Mercosur: Objectives and Achievements*; Economic Note N° 22, The World Bank. Corroborar: International Trade and Mercosur: Emerging Issues
- Leamer, E. (1994): American Regionalism and Global Free Trade., NBER Working paper No 4753.
- Moavro, H., Orieta, P. y Parera, R. (1997): *Las Instituciones del Mercosur*; Konrad Adenauer; Buenos Aires.
- Olorreaga, M. y Soloaga, I. (1998): *Endogenous Tariff Formation: The Case of Mercosur*; The World Economic Review, Vol.12, No. 2: 297-320.
- OECD (1998): Indicators of Non Tariff Barriers in OECD Countries. OECD, Paris.
- Pagliari, B. and P. Sanguinetti (1998): Institutional Issues and the Results of the Tariff and Non-Tariff Liberalization in Mercosur. Mimeo, University of New Mexico.
- Secretaría Administrativa del Mercosur (1998): *Incorporación de las Normas del Mercosur en el Orden Jurídico de los Estados Partes*; DT No 26/98.

Trebilcock, M. y Howse, R. (1999): *The Regulation of International Trade*; Routledge.

Zapico, E. (1998): *La Coordinación Intragubernamental como Factor Crítico para la Integración Regional*; CEFIR, DT 7.