

## MERCOSUR: EL PROBLEMA DEL ARANCEL EXTERNO COMUN Y LA CONSIDERACION DEL PRINCIPIO DEL REALISMO ECONOMICO PARA SU INSTRUMENTACION Y MANTENIMIENTO<sup>(1)</sup>.

POR JAVIER F. NUÑEZ

### I. Introducción. Propósito del presente trabajo y principios rectores.

Mientras asistimos a las ordinarias pujas y negociaciones que toda instrumentación de nueva política arancelaria genera, máxime si dichas discusiones se manifiestan en el seno de un embrionario esquema de integración, como aún lo es el **Mercado Común Del Sur**, y frente a la ya conformada Unión Aduanera entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (estos últimos con los diferimientos temporales pactados), notamos con cierto asombro que en torno a la efectiva consagración del **arancel común externo**, no se han considerado ni se consideran ciertas pautas de determinación y mantenimiento del mismo, que deben ser exigidas por una postura arancelaria realista macroeconómicamente hablando.

Así, mientras los Estados Parte del esquema de integración se han desenvuelto

arancelariamente en la automaticidad, linealidad y cortoplacismo de las disposiciones del Tratado de Asunción (concordancia de los arts. 1 y 5 del Tratado sub examine) y de la VII Reunión del Consejo Mercado Común (Ouro Preto, 16 de Diciembre de 1994) procurando cumplir sus objetivos ante el vencimiento de los plazos fatídicos, las variables económico-financieras que se manifiestan a nivel internacional y cuya incidencia se agrava ante la globalización de los mercados y la interdependencia en el comercio mundial<sup>2</sup>, y por otro lado, las serias descompensaciones que se observan en el proceso de armonización (si es que existe semejante proceso) de las economías argentina, brasileña, uruguaya y paraguaya, dictan la dura sentencia: interrumpir el realismo mágico de las normas del Tratado y su pretendida incidencia sobre los hechos, y prestar especial atención a la realidad circundante, lo que nos lleva a revisar el marco normativo del **Arancel Externo Común**.

1) El presente trabajo se halla basado conceptualmente en las opiniones oportunamente vertidas por el autor en ponencia bajo título "*Arancel Externo Común: Posibles Directivas a Seguir para su Efectiva Consagración en el Seno del Mercosur*", y presentada por ante el II ENCONTRO INTERNACIONAL DE DIREITO DA AMERICA DO SUL y II FORUM UNIVERSITARIO SOBRE MERCOSUL, realizados con fecha 3, 4, 5 de junio de 1993, en la Universidad do Sul da Santa Catarina, S.C., República Federativa del Brasil. Agradece profundamente el autor la orientación y los valiosos consejos otorgados por el Profesor Dr. Enrique C. Barreira para la concreción del presente.

(2) Tal como lo han demostrado fenómenos tan aparentemente disímiles como el agrio *efecto tequila* del desmoronamiento de la economía mexicana y la elevación de las tasas de interés por EE.UU., sobre los mercados emergentes, y el pánico bursátil provocado por la quiebra de la Baring Bros. en su alocada experimentación en el mercado de derivados de los tigres surasiáticos, sobre los mercados de valores de Tokio y otros países desarrollados.

La finalidad del presente trabajo es intentar, a través de un estudio multidisciplinario, esbozar ciertas opiniones tendientes a centralizar la revisión propuesta supra en una cuestión específica: el efectivo establecimiento y mantenimiento del Arancel Común Externo de los estados parte del mercado común, frente a terceros estados y en relación a áreas aduaneras especiales y zonas francas existentes en los propios estados parte.

## II. La economía como ciencia auxiliar para la comprensión del tema sub examine

En mérito a lo expuesto, habremos entonces de apelar al auxilio teórico-práctico de la economía política para analizar los hechos o fenómenos normativos relevantes. Ello implicará que el enfoque científico otorgado al presente estudio se orientará al Derecho Económico Internacional, nueva disciplina o especialidad jurídica que procura analizar un hecho internacional jurídicamente relevante considerando las implicancias macro y microeconómicas en juego o coexistencia<sup>3</sup>. Ello significa asimismo que el estudio de la materia arancelaria estará guiado - dentro del con-

texto detallado - por los principios de Derecho Aduanero gestados a nivel regional e internacional.

## III La problemática arancelaria en experiencias regionales e internacionales previas. Su validez para la instrumentación de los principios rectores en MERCOSUR.

En tal sentido, y apelando al método comparativo de las ciencias sociales, estudiaremos algunas experiencias regionales e internacionales en la materia, para posteriormente explayarnos sobre los puntos de partida fijados por el Tratado de Asunción para la fijación del A.E.C.

El criterio de elección de dichas experiencias no ha sido precisamente arbitrario. Ha pretendido sustentar nuestra tesis respecto a la determinación de los principios claves. No debe, por lo tanto, la presente exposición ser tildada de antojadiza o aún incompleta.

### III.a. El valor de los principios estipulados en ALADI-TRATADO DE MONTEVIDEO DE 1980 (12/8/80). El germen o embrión de MERCOSUR<sup>4</sup>.

3) No es este, precisamente, el método ordinariamente utilizado. Caffè, (*Derecho Y Economía: Un Encuentro Difícil*), en "Estudios en Honor de Giuseppe Ferri", estudio monográfico publicado en *Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones*, Año 1984, N° 17, pág. 767, Ed. Depalma, Buenos Aires, Trad. G. A. Moglia Claps) ya oportunamente había expresado su preocupación por lo que denomina "la difícil conjunción intelectual de juristas y economistas", lo que a su modo de pensar se deriva "...de la comprobación de dos derrotas. De como la ingeniosidad jurídica no ha logrado todavía dominar la complejidad desestabilizante de las estructuras financieras del capitalismo maduro (...), y de como el arsenal técnico-matemático-económico de los economistas no pudo todavía impedir que sea necesario recurrir a la irracional destrucción de cosechas agrícolas o a la embarazosa acumulación de stocks invendibles, a pesar de que centenares de miles de hombres en el mundo siguen muriendo de inanición". El alejamiento de la realidad estudiada y la concentración en el teorizar por el teorizar mismo: para nosotros, *hic iacet lepus...*

4) Los Estados de la Comunidad Internacional han comprendido que, frente al progresivo fenómeno de la globalización de los mercados y la interrelación sentada por el comercio internacional, la multiplicidad arancelaria y la incompatibilidad de las legislaciones aduaneras se convierten en un escollo significativo para el progreso económico mundial. Tales circunstancias fueron determinantes de la gestación de un serio movimiento de armonización arancelaria que impulsó a los Estados a elaborar tres convenciones internacionales vinculadas a la temática en cuestión con fecha 15 de Diciembre de 1950: una relacionada con la uniformidad en el detalle, constitu-

Si bien ALADI<sup>5</sup> no ha perseguido la conformación de una Unión Aduanera - cuya finalidad apunta a la libre circulación no sólo de los productos oriundos del área o zona económica en ella circunscripta, sino asimismo a la de los que circularan en los Estados de la Unión como pertenecientes a terceros países<sup>6</sup> - por lo cual no ha considerado la imposición de una tarifa aduanera común o tarifa exterior uniforme concertada por los Estados de la Unión con respecto a terceros países (como por ejemplo el importante antecedente sentado por BENELUX)- tal circunstancia no obsta empero a la consideración de sus principios rectores para la instrumentación de políticas arancelarias uniformes.

Recuérdese en tal sentido, que ALADI se basa, con ciertos matices propios, en la conformación de un sistema de concesión de ventajas o tratamientos favorables ex-

clusivos (denominado *sistema de preferencias*), sin extensión, como principio general, a **terceros estados**<sup>7</sup>.

Para comprender tal concepto, destáquese que ALALC<sup>8</sup> se propuso establecer una zona de libre cambio a través de la libre circulación de mercaderías entre los Estados Miembros, con supresión de aranceles de importaciones, contingentes y restricciones de pago, conservando exteriormente cada Estado miembro su libertad comercial.

Entendemos que la frustrada experiencia de ALALC, en cuanto a su visión más realista macroeconómicamente hablando, podía haber sido más efectiva que ALADI<sup>9</sup>, sujeta a un sistema de preferencias.

Frente a lo expuesto, algunos destacados autores han manifestado que la experiencia ALADI ha pretendido ser más ambiciosa que ALALC<sup>10</sup>.

---

ción y organización de la **Nomenclatura Arancelaria**, otra sobre el serio problema del **Valor de la Mercadería** en Aduana, y una tercera que crea un organismo internacional especializado en cuestiones aduaneras: el **Consejo De Cooperación Aduanera**, institución que ha generado una importante serie de recomendaciones y resoluciones y ha sido nervio motor de trascendentes convenciones, debiéndose destacar la Convención concerniente a la Armonización y Simplificación de los Regímenes Aduaneros, comúnmente conocida bajo la designación de **Convención de Kyoto** del 18 de Mayo de 1973, con sus anexos. Debemos hacer hincapié en los dos principios que han dominado la actividad del Consejo, base asimismo de la **Convención de Kyoto: la armonización**, por un lado, y la correlativa **simplificación** de las políticas arancelarias.

5) ALADI, acrónimo de **Asociación Latinoamericana de Integración** (Tratado de Montevideo de 1980).

6) Vide **Boggiano, A.**, *Derecho Internacional Privado*, To. III, Abeledo Perrot, pág. 131, § 1, 1991.

7) En la resolución V del Consejo de Ministros ALADI se enunciaron algunos parámetros orientativos para regular la preferencia arancelaria regional, tales como la extensión progresiva a la totalidad del universo arancelario (sin desmedro de la adaptación del margen al sector económico a considerar, con formas y condiciones especiales de aplicación para sectores sensibles o incipientes), aumento paulatino del margen por la negociación multilateral sin fijación de plazo, eliminación programada de restricciones no arancelarias (cuantitativas y de pagos) y establecimiento de listas de excepciones de conformidad al grado de desarrollo de los países miembros. Vide, al respecto, lo expresado por **Vacchino, J.M.**, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1983, pág. 165, 6.2.1.

8) ALALC, acrónimo de **ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO** (engendrada por Tratado de fecha 18 de Febrero de 1960).

9) En tal sentido. ALALC no pudo concretarse, no sólo ante la mezquindad interna de las administraciones de turno de los Estados Miembros, sino también gracias a la *fructifera* incidencia de factores políticos externos que dificultaron su concreción y precipitaron a la Asociación a su fracaso...

10) Vide **Ekmekdjian, M. A.**, *Hacia la República Latinoamericana*, Ed. Depalma, Bs.As., 1991, pág. 18. Siendo la *ambición* una pasión desordenada por la fortuna o la concreción de proyectos, la racionalidad del ALALC (dentro de su coyuntura político-económica) se opone a la *euforia* -permítasenos el término- de ALADI, siempre centralizando nuestro análisis en el contexto histórico de su génesis. Es ahora el momento, en cambio, de desempolvar el ideario integracionista de ALADI.

El art.1 del Tratado de Montevideo de 1980, de neto corte finalista, aspiraba decididamente a lograr un genuino proceso de integración, y nos destaca la conciencia de ALADI como estadio previo necesario a dicho proceso.

Así, hace hincapié en la gestación del proceso de integración encaminado a promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región, como el medio necesario, y el establecimiento en forma gradual y progresivo de un mercado común latinoamericano como objetivo a largo plazo.

El Art. 2, por su parte, estipulaba que la función básica de la asociación, habrá de relacionarse con la instrumentación del proceso dirigido al objetivo a largo plazo: la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de **cooperación económica** que coadyuvaren a la ampliación de los mercados.

*La ampliación de los mercados y la complementación económica.*

Tales lineamientos son susceptibles de ser extrapolados y aplicados a Mercosur como mercado común que, mas allá de la Unión Aduanera, apunta a la libre circulación de personas, servicios y capital, y que por ello debe tomar en cuenta tales finalidades -tal como lo especificaremos en la enunciación de los principios- para el logro de una política arancelaria externa uniforme.

Prosiguiendo con nuestro análisis normativo estricto, ciertos comentarios al art. 3 del Tratado sub examine nos parecen por cierto de vital importancia, por cuanto puede rescatarse de uno de sus postulados económicos rectores, fundamentos esenciales

para la consagración de los principios directrices que deberán impulsar a MERCOSUR en el tema que nos ocupa.

Así, la **convergencia** traducida en la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros contenía el germen de la uniformización de la política arancelaria externa, al apuntar dicha convergencia a la télesis o meta del mercado común latinoamericano. Al mismo tiempo, dicha uniformización es necesaria para la formación del Mercado Común...

Tal espíritu normativo también se encontraba en la **convergencia y cooperación con otros países y áreas de integración económica de América Latina** (sin olvidar evidentemente el entorno del sistema de preferencias) detalladas en el art. 24, al especificar que los países miembros podían establecer regímenes de asociación o de vinculación multilateral, que propiciaren la convergencia con otros países y áreas de integración económica de América Latina, incluyendo la posibilidad de combinar con dichos países o áreas económicas, el **establecimiento de una preferencia arancelaria latinoamericana**, y sin perjuicio de lo estipulado en el art.25 (acuerdos de alcance parcial).

Asimismo, y con apreciación visionaria (derivada quizás, cabe reconocerlo, de la ambición por nosotros criticada) ALADI regula en su capítulo V, la **cooperación con otras áreas de integración económica**, aseverando en su Art. 26 que los países miembros realizarán acciones tendientes a establecer vínculos de solidaridad y cooperación con otras áreas de integración fuera de América Latina, mediante la participación de la Asociación en programas internacionales de cooperación horizontal.

El Art. 27, por su parte, habilita, en los términos del presente capítulo, la concertación de acuerdos de alcance parcial con otros países o áreas de integración económica fuera de América Latina.

El valor de la experiencia de ALADI para nuestro estudio no sólo se vincula entonces con su condición de antecedente de integración: el germen o embrión del mercado común latinoamericano que en él se encuentra, nos impulsa a tomar en cuenta ciertos principios en su texto sentados.

*III.b. La experiencia del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil. (Buenos Aires, 29 de noviembre de 1988). El substrato de Mercosur.*

El Tratado de Buenos Aires suscripto por la República Argentina y la República Federativa de Brasil se ha conformado en el substrato de la constitución posterior del Mercado Común del Sur. Y ello es así por cuanto el presente mecanismo de integración se gesta entre las dos economías de mayor incidencia en el seno del Mercado Común sub examine, promotoras de su or-

ganización y de la armonización macroeconómica perseguida<sup>11</sup>.

El Art. 1 especifica los alcances de las relaciones concebidas en el seno del presente Tratado.

En tal sentido, ambos Estados Parte habrán de conformar un "espacio económico común", área de integración que supondría la estructuración de un Mercado Común, de conformidad a los parámetros o principios estipulados en su Art. 2, a saber: **gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría**.

Obsérvese que la armonización de las políticas macroeconómicas que supone la constitución de un mercado común requieren de una convergencia de los sistemas económicos estatales en finalidades comunes, con base en su capacidad productiva y disponibilidad efectiva de recursos (armonización que a nuestro criterio debe fundarse insobornablemente en las ventajas o costos comparativos<sup>12</sup>, que integrados conformarán un nuevo esquema macroeconómico.

Retornando a nuestro examen, el esquema integracionista argentino-brasileño,

11) Ello indica que Mercosur no puede basarse a priori en criterios de Coordinación. En tal sentido, "las diferencias de dimensión económica que presentan los cuatro países a integrarse en Mercosur reflejan una preponderancia del Brasil y de la Argentina respecto a los otros dos socios...", conf. Barreira, Enrique C., "La Aduana en el Tratado de Mercosur", Revista de Estudios Aduaneros, Año III, N°5, Bs. As., 1993, pág. 60. Esta preponderancia no debe ser considerada negativa. La coordinación de los grandes generará un efecto de arrastre positivo, con respecto a Uruguay y Paraguay. Por ejemplo, a Febrero de 1995, habíanse concertado por el impulso generado en la actividad privada por la negociación entre ambos Estados (aún con anterioridad a MERCOSUR) 215 emprendimientos mercantiles conjuntos, de los cuales 92 poseen impacto productivo. Merced a ellos, se establecieron 23 nuevas plantas industriales, y se concretaron 17 acuerdos de complementación productiva, 17 adquisiciones de empresas y los contratos de colaboración empresarial (tal lo revelado por investigaciones de la Embajada Argentina en Brasil, según datos aportados en la Sección VI del Suplemento Comercio Exterior, de La Nación, 7/2/95, pág. 6). Si a ello sumamos que Argentina y Brasil poseen en conjunto una extensión geográfica de 12.576.112 km<sup>2</sup>, una población de aproximadamente 186.609.000 hab., y un PBI conjunto (expresado en millones US\$) de 715.991, el efecto de arrastre positivo no es una fábula (v., respecto a los datos de superficie y población, The 1995 Americas Date Book, General Secretariat of Org. of American States, by American Magazine, O.E.A., 1995. Respecto a los datos de Producto Bruto Interno de ambos países, v. El Cronista, 2/1/95, págs. 2 y 3).

12) Ya David Ricardo había aseverado al respecto que "en un sistema de comercio libre, cada país, naturalmen-

sin embargo, no se logrará por cierto a través de meros ajustes aritméticos o económicos, sino por medio de la adaptación y estabilización progresiva de las economías argentina y brasileña a un proyecto de compatibilización real de estados de situación sencillamente dispares, a los cuales se unía a dicha fecha la dura lucha contra la inflación desequilibrante de toda variable monetaria y productiva potable, apta como para generar las bases del proceso de integración bilateral: **cooperación y desarrollo regional**, propósitos que oportunamente los Estados habían detallado en la "**Declaración de Iguazú**" (Puerto Iguazú y Foz de Iguazú, 29 y 30 de Noviembre de 1985). Es por ello que muchos de los protocolos nacidos bajo el amparo del Tratado (que en 1989 llegaron al número de veinticuatro) trataron de concretar dicho proceso de compatibilización real, atacando en especial tres problemáticas claves:

1) La desinversión progresiva por el impacto inflacionario y por cuestiones estructurales (Protocolo N° 1 y Protocolo N° 7, esencialmente):

2) La caída del precio internacional de los productos primarios (en especial el trigo, Protocolo N° 2) y la situación involutiva de la industria y los servicios (Protocolos 13, 14, 15, 16 y 21);

3) La descompensación en términos de liquidez frente al Convenio de Créditos

Recíprocos entre Argentina y Brasil y la problemática monetaria general (Protocolos 6 y 20).

Existieron asimismo compromisos protocolares de alcance más genérico, los cuales a nuestro criterio sentaron ciertos puntos de partida necesarios para la franca puesta en marcha de los Protocolos anteriores:

A) El Protocolo N° 4 y la idea de realización de negociaciones económicas y comerciales tendientes a lograr la expansión del intercambio recíproco y la complementación productiva.

B) El Protocolo N°24 y las bases del planeamiento económico-social.

No había sin embargo claras apreciaciones sobre la política arancelaria interna y externa y el comercio exterior, lo cual podía haber encontrado sólido basamento en los principios generales del Protocolo N°4, esto es, en el **intercambio recíproco**, (para los aspectos internos del área de integración), y la **complementación productiva** que, de basarse en el principio de las ventajas comparativas que sostenemos, hubiese engendrado una seria especialización frente al mercado internacional y una política arancelaria externa uniforme acorde con esa especialización.<sup>13</sup>

Por otro lado, la gradualidad en la consecución de la integración considerada en

te, dedica su capital y trabajo a los empleos que le son más beneficiosos. Esta tendencia a la ventaja individual está admirablemente relacionada con el bien universal del mundo. **Principios de Economía Política** (Principles of Political Economy and Taxation), SARPE, Madrid, 1985 (Trad. E. Hazera, Ed. Ayuso), pág. 123. Los clásicos ya habían advertido que, tarde o temprano, el principio de la especialización en la producción a nivel internacional (el "zapatero a tus zapatos" de Apeles) debía sobreponerse a la persistencia irracional de los Estados en producir aquello para lo cual no poseen comparativamente hablando mejores recursos.

13) Nuestra posición respecto a la especialización no pretende reducirse a la agroexportación, por cuanto no creemos apropiado para el potencial económico del área de integración su rol internacional de proveedor de *commodities*. Por ello discrepamos con el célebre economista Paul Samuelson, que en 1972 decía a la prensa económica argentina (dos años después de obtenido el premio Nobel): "lo que existe es un gran engaño en América Latina... Muchas veces en los países en desarrollo los funcionarios del gobierno, la gente y los jóvenes economistas no quieren que la economía se mantenga aferrada a un sólo renglón económico. Tal es el caso de la

el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, se dividía en dos etapas:

1) En una primera etapa (conforme lo estipulado por los Arts. 3 y 4 del Tratado) se produciría la remoción de los obstáculos tarifarios y no tarifarios (léase barreras arancelarias y no arancelarias) al comercio de bienes y servicios en los territorios de ambos Estados, ambiciosos resultados que serían alcanzados gradualmente en un plazo máximo de diez años y a través de la negociación de Protocolos Adicionales al Acuerdo N° 1 de Alcance Parcial de Renovación de las preferencias otorgadas en el período 1962-1980.

Destáquese que dichos protocolos adicionales, apuntarían a la convergencia y consolidación progresiva de los niveles tarifarios comunes de la Nomenclatura Aduanera de ALADI, sentando una base de establecimiento de una posible T.E.C. (tarifa externa común) con criterio económicamente realista<sup>14</sup>.

2) La Segunda Etapa (art. 5) debía consistir en la **armonización gradual** de las

demás políticas necesarias para la formación del Mercado Común, incluyendo entre otras, las relativas a recursos humanos.

Entendemos sin embargo que el proceso de integración anterior, cuando pretendía la negociación dinámica de los Estados Parte en torno a la definición de las políticas y la eliminación de las barreras arancelarias y paraarancelarias, permitía la discusión abierta y flexible -con la posibilidad de giros pragmáticos ante las situaciones económicas imperantes- sobre la **problemática de imposición del arancel externo común, situación de extrema complejidad ante dos estados como la Argentina y Brasil, que históricamente han sido competidores en ciertas áreas de la producción de bienes y servicios.**

Fue precisamente este estigma el que probablemente malogró la posible instrumentación de dicho arancel, sumado a ello la imprudencia de abreviación de los plazos y el establecimiento de la desgravación arancelaria lineal y automática generalizada que, de mano del Acta de Buenos Aires, opuso el oportunismo político a la seriedad jurídicoeconómica que el proceso requería.

---

Argentina con la ganadería o del Brasil con el café (...) La diversificación encierra sus riesgos (...) En algunas regiones como Nueva Zelanda, Iowa y probablemente la Argentina, la explotación agrícola es tan productiva como la industria..." (vide Mercado, N° 921, Buenos Aires, Ag. 1994, Ed. Coyuntura S.A.C., pág. 130). No nos contradecimos al afirmar nuestro rechazo a esa especialización de escaso valor agregado con nuestra postura firme sobre las ventajas comparativas: de hecho, creemos que tanto Argentina como Brasil presentan las condiciones necesarias como para avanzar con ventajas hacia el modelo agroindustrial y la industria química compleja, y para abandonar - por fin - el paleolítico modelo de producción extractiva. Ya han transcurrido más de dos décadas desde aquella opinión, y el modelo extractivo de bienes básicos no ha sido precisamente el motor de desarrollo primordial de la Unión de Estados de la cual forma parte Iowa. Afortunadamente, los emprendimientos conjuntos argentinobrasileños han apuntado, en un 11% al sector alimenticio, en un 5% al sector automotriz, en un 2% al sector electrónico, 4% a maquinarias agrícolas, 3% a informática, 5% a químicos, 4% a construcción y 6% a comunicaciones. En todos ellos se advierten ventajas comparativas efectivas o potenciales frente a terceros países (Fuente: Embajada Argentina en Brasil, a Noviembre de 1994).

14) Ello, empero, fue decididamente transformado por el Acta de Buenos Aires de fecha 6 de Julio de 1990, en donde los Estados parte decidieron establecer un Mercado Común entre ambos al 31 de Diciembre de 1994, disponiéndose el establecimiento de sistemas de rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para arribar a la fecha clave con arancel interno **cero** y eliminación integral del obstáculo paraarancelario. Dicha Acta, a nuestro criterio, ha sido una clara manifestación de precipitación política y ha demostrado sin dudas un escaso manejo de las variables macroeconómicas en juego.

Hubiese correspondido entonces que se tomase en cuenta, al instrumentar tal proceso para gestar el Mercosur, que dicha competencia entre Argentina y Brasil fuese reemplazada por la armonización en base al criterio de la ventaja comparativa y con la apertura económica al exterior dentro del esquema de integración. Veremos más adelante, al analizar las posturas de los Estados respecto al A.E.C. y las negociaciones en el Grupo Mercado Común, si se han considerado tales apreciaciones.

Téngase presente entonces la experiencia analizada supra, por cuanto será útil para la comprensión de la experiencia integracionista por excelencia, que a continuación analizaremos como **parámetro comparativo**: la Comunidad Económica Europea.

### *III.c. La experiencia rectora y el parámetro comparativo: COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA.*

Sin duda, el caso de la vieja Europa, manifestado por la experiencia de integración basada en el Tratado que instituye la Comunidad Económica Europea (Roma, 25 de marzo de 1957), es el óptimo parámetro comparativo para la dilucidación de los principios cuyo establecimiento perse-

guimos.

De este modo, el método gradual de determinación de la tarifa o arancel externo común, en base a los criterios de realismo económico, y por su probado éxito en el campo práctico, debería haber sido tomado por Mercosur <sup>15</sup> para el logro de las políticas específicas de instrumentación. Veremos infra -y sin perjuicio de lo oportunamente manifestado- que el Mercado Común del Sur no apeló precisamente a dicho método...

Analícemos pues, brevemente, el sistema de establecimiento e imposición del arancel externo común utilizado por la C.E.E., el que ha sufrido un complejo y difícil proceso de armonización respecto a la legislación aduanera y a las políticas arancelarias de los Estados Miembros, y una instancia posterior de acatamiento de reformativa comunitaria supranacional sobre la materia <sup>16</sup>.

Así, y en mérito a la gradualidad dirigida a la conformación de un MERCADO COMUN <sup>17</sup>, la Comunidad se basa en una Unión Aduanera que se habría de extender al conjunto de los intercambios de mercancías y que supondría la prohibición entre los Estados Miembros de los derechos de

15) Sin omitirse, desde ya, la debida consideración de las vastas diferencias macroeconómicas existentes entre ambas áreas de integración.

16) Recordemos con respecto a tal cuestión, lo manifestado por la Exposición de Motivos a la ley 22.415 (Introducción, IV, § 4º), cuando afirma claramente que "con la creación del MERCADO COMUN entre varios países de Europa, basada en un unión tarifaria y una unión aduanera, el conjunto de las reglamentaciones aduaneras deja de depender únicamente del derecho nacional para integrarse en el derecho comunitario" Ello ha implicado por cierto que la evolución del derecho aduanero estadual se halle demorado a los efectos de nutrir los esfuerzos comunitarios de superación. Puntos cruciales de materia aduanera (valor y origen de la mercadería, conducción en aduana de mercadería, territorio aduanero, régimen de circulación en el tránsito comunitario, etc.), han sido abarcados con limpieza conceptual por los reglamentos y las directivas comunitarias, que han procurado a su vez armonizar sus contenidos con las tentativas a nivel internacional de compatibilización arancelaria (fundamentalmente, en relación al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y las convenciones internacionales nacidas por la fecunda actividad del Consejo de Cooperación Aduanera).

17) Debe considerarse muy especialmente el espíritu y la subyacencia histórico-sociológica de la Comunidad. Así, "los europeos no saben vivir si no van lanzados en una gran empresa unitiva. Cuando esta falta, se envilecen, se aflojan, y se les descoyunta el alma (...) los círculos que hasta ahora se han llamado Naciones, llegaron hace un siglo o poco menos, a su máxima expansión. Ya no puede hacerse nada con ellos si no es trascender-

aduanera a la importación y exportación y de cualesquiera impuestos de efecto equivalente, así como la adopción de un arancel común en sus relaciones económicas con terceros países (Art. 9.1 del Tratado de Roma).

El Capítulo I - Unión Aduanera - del plexo normativo en análisis, se ocupa en su **Sección Segunda** del sistema o método de establecimiento del arancel común en las relaciones económicas de los Estados Miembros con terceros países, con inserción en la norma basal del Art. 9.1 ya invocado.

Así, el Art. 18 establece -con la plena disposición de los Estados Miembros a la contribución al desarrollo del comercio internacional y la reducción de las trabas al intercambio -el compromiso de lograr la reducción de los derechos de aduana (mediante acuerdos dirigidos y sobre la base de reciprocidad y ventajas mutuas), **por debajo del nivel general que podrían imponer por el hecho de haber establecido una unión aduanera entre sí.**

Desde ya, para la imposición del arancel uniforme debe partirse de un parámetro de cuantificación que posibilite su efectiva concreción. Por ello, el Art. 19 del Tratado sub examine estipula que los derechos del arancel común se establecerían al nivel de la media aritmética de los derechos aplicados en los cuatro territorios aduaneros que comprenden la Comunidad <sup>18</sup>.

Dicha media aritmética, patrón de base para el cálculo del arancel, debía partir ne-

cesariamente de la imposición de los derechos en un determinado período, que se tomaría como pauta temporal para la determinación; de este modo, los derechos a tomar como base de cálculo para dicha media serían los aplicados por los Estados Miembros al 1/1/57.

La uniformidad en la imposición, empero -agregamos nosotros-, debe tener en cuenta el principio de realismo económico, y el dato de la realidad macroeconómica de la existencia de diversidad de bienes y servicios, y de la presencia de una actividad productiva que presenta diferentes grados de realización y diferentes grados de competitividad con respecto a bienes y servicios de terceros países (v.g., ventajas o desventajas comparativas).

Es por ello que ciertos productos deberían ser protegidos en su desarrollo dentro del seno de la Comunidad, para lo cual se torna menester la imposición del arancel uniforme a productos de terceros países que pudieren desestabilizar la actividad productiva interna de la Comunidad aplicada a esos bienes y servicios.

Esto impulsa abiertamente la necesidad -contemplada por el Tratado de Roma - de realizar listas o nóminas de productos clasificados bajo dichos parámetros, y estipular los porcentuales de imposición por nómina de partidas arancelarias (Art. 19 del referido Tratado).

Asimismo, el establecimiento del arancel uniforme bajo los parámetros precedentes debe responder necesariamente a la

los...", afirmaba Ortega y Gasset en su edición de 1937 de "La Rebelión de las Masas". Su idea de la "Supernación Europea" ha vivido en la mente de todo estadista europeo desde tiempos inmemoriales, a pesar de la heterogeneidad de los grupos humanos del Viejo Continente. (vide op. cit., Ed. Orbis S.A., 1983, pág. 168, § IX, Cap. XIV).

18) El concepto de territorio aduanero de la C.E.E. armoniza con las directivas del GATT, Parte III, Art. XXV. 2 y CCS.).

armonización de las políticas macroeconómicas de instrumentación y de conformidad a las variables en juego, lo que determina por cierto la gradualidad del proceso.

Por ello el art. 23 establece la gradualidad consistente en la disminución porcentual de la diferencia entre el derecho efectivamente aplicado o base y el del arancel común a instrumentar, teniendo en cuenta el sistema de imposición por partidas arancelarias organizadas en las listas, y sin desmedro de las autorizaciones o dispensas de aplicación de estas medidas que la Comisión podría conceder en base a un criterio estricto. Dichas disminuciones porcentuales graduales se ven sujetas a plazo, por cuanto "el arancel común se aplicará íntegramente antes del término del período transitorio", y sin perjuicio de la libertad que los Estados Miembros tendrían para realizar la adaptación gradual a un ritmo más rápido que el estipulado por el Art. 23 (v. Art. 24).

Nosotros creemos (y se ha advertido en la experiencia comunitaria europea, cauta ante la normativa del Art. 24) que dicha mayor celeridad debe necesariamente contemplar la armonización de las políticas de instrumentación de los otros Estados Miembros. Y ello es así, por cuanto puede provocar un desfasaje serio en la imposición arancelaria, y debe estar orientada

precisamente al logro de dicha armonización a nivel comunitario.

Mercosur, de pretender aprovechar la fructífera experiencia del Viejo Mundo, por cierto que debería tomar en cuenta esto muy especialmente, por las diferencias a nivel comparativo general entre las macroeconomías de Argentina y Brasil por un lado, y Uruguay y Paraguay, por el otro <sup>19</sup>.

Precisamente en torno a la consideración de la armonización de las políticas macroeconómicas, es que el Tratado de Roma contempla un régimen de excepciones al ritmo, intensidad y efectos del sistema de establecimiento del arancel uniforme.

Así el art.25, en relación a las excepciones sobre los efectos, estipula que si la Comisión comprobare que la producción en los Estados Miembros de determinados productos incluidos en determinadas listas o nóminas <sup>20</sup> fuese insuficiente para el abastecimiento de un Estado Miembro por un lado, y que tal abastecimiento dependiera tradicionalmente y en parte considerable de importaciones procedentes de terceros países, por el otro, el Consejo por Mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión podría conceder contingentes arancelarios <sup>21</sup> libres de derecho o con derechos reducidos, al Estado Miembro interesado.

19) La categorización que hemos utilizado, respecto a los agrupamientos Argentina-Brasil y Uruguay-Paraguay es un esquema macroeconómicamente simple. Las diferencias entre los sujetos de los agrupamientos son también importantes, pero absurdo sería no considerar prioritaria la eliminación de las asimetrías existentes en el agrupamiento económicamente más trascendente, en un sentido cualitativo y cuantitativo, que constituyen Argentina y Brasil, base y motor de desarrollo del Mercado Común. Todo esquema de integración, históricamente hablando, ha apelado a un Estado o grupo de Estados base, al cual han seguido los otros para la concreción de los fines comunitarios. Esto no implica, sin embargo, la *fagocitosis* de las economías pequeñas, sino su auxilio...

20) Se refiere a las listas B, C, y D del § 3 del Art. 19, en las cuales, respectivamente, los derechos del arancel externo común no podrían exceder del 3%, 10% y 15% para los productos de las partidas arancelarias enumeradas en las mismas (Art. 193. incs. a), b) y c) del Tratado Constitutivo de la CEE).

21) El *contingens* como cupo o parte que corresponde a un Estado Miembro en un repartimiento limitado ha hecho decir a los europeos que se ha conformado en *la ruina del comercio exterior*. Por eso su manejo debe ser

Dichos contingentes, sin embargo, no podrán exceder los límites por encima de los cuales se pudiesen temer **transferencias de actividades** en detrimento de los demás países miembros. Adviértase entonces el criterio estricto al que hacemos referencia más arriba. Es que la competencia a nivel comunitario es un interés jurídicamente tutelado por el Tratado de Roma, más importante que el otro interés que la política de contingentes a la importación pretende proteger, esto es, la producción local y el abastecimiento de un Estado Miembro en particular.

Al mismo tiempo, la Comisión, sobre ciertas y específicas listas o nóminas, concedería a cualquier Estado Miembro interesado, y a petición del mismo, contingentes arancelarios libres de derecho o con derecho reducido, bajo el criterio de estrictez, **cuando un cambio en las fuentes de abastecimiento o un abastecimiento en la comunidad fueran de tal naturaleza que pudiesen provocar consecuencias perjudiciales para las industrias del estado miembro interesado.**

En cuanto a las excepciones al ritmo e intensidad del sistema, el art. 28 prevé la modificación o suspensión unilateral de los derechos del arancel común, circuns-

tancia que por su gravedad, debería ser decidido por la Comisión por unanimidad. Sin embargo, finalizado el período transitorio, el Consejo, por mayoría cualificada y bajo propuesta de la Comisión, "...podrá decidir modificaciones o suspensiones no superiores al 20% del tipo de cada derecho, para un período máximo de seis meses. Tales modificaciones o suspensiones podrán ser prorrogadas, en las mismas condiciones, para un segundo período de seis meses"<sup>22</sup>.

El sistema utilizado por la C.E.E. nos parece una experiencia rectora que Mercosur no debe olvidar.

Su inserción en la experiencia propia, sin embargo, no debería asimismo omitir la consideración de las variables económicas locales, y el grado de desarrollo menor comparativamente hablando de los Estados Miembros de Mercosur con los suscriptores del Tratado de Roma, y sin perjuicio del contexto histórico en el que este último fue llevado a cabo.

Por ello, hemos entendido que, basándonos en las experiencias sentadas, y considerando la localidad, la conservación del arancel común externo en Mercosur, debería responder a ciertos principios claves

cuidadoso, hecho manifestado por la cautela utilizada en tal sentido por las autoridades comunitarias europeas para su fijación.

22) Las funciones que le son atribuidas a la Comisión en la sección normativa sub examine, no pueden soslayar en modo alguno ciertos principios directrices establecidos en el art. 29 del Tratado: necesidad de promoción del intercambio mercantil entre los Estados Miembros y Terceros Estados, evolución de las condiciones de competencia interna de la Comunidad que tenga por efecto el incremento de la capacidad competitiva de las empresas, necesidad de abastecimiento de la Comunidad en materias primas y productos semielaborados sin falseamiento del esquema competitivo interno en relación a productos elaborados finales, y la salvaguardia del desarrollo racional de la producción y una expansión del consumo comunitario con el evitamiento de perturbaciones serias en la subsistencia económica de los Estados Miembros. La Comunidad (hoy Unión Europea) ha luchado desde sus orígenes por compatibilizar de parámetros aparentemente contradictorios (batalla que se advierte fundamentalmente en las regulaciones sobre el A.E.C.): la consagración de la competencia y del libre comercio (aún con terceros países), y la protección de las economías locales. El Tratado parece esbozar la noción de *protección a las economías locales* como excepcional y ante situaciones críticas, frente a la competencia y el libre intercambio como el *deus optimo maximo* de la Comunidad. Algunas políticas de subsidio aplicadas por la C.E.E. (y por la U.E.) en el curso de su existencia, han parecido demostrar lo contrario, al menos en los períodos de tiempo en los cuales se llevó a cabo aplicación efectiva de dichas políticas.

que procuraremos exponer a continuación.

#### **IV. Pautas para la conservación y efectivización del arancel común externo en MERCOSUR**

El Tratado de Asunción pretende aspirar al franco establecimiento de un **Mercado Común** entre los Estados Miembros, área económica de integración que podrá extenderse a otros Estados latinoamericanos. Al menos en términos estrictamente temporales, el Mercado Común ya es tal desde el 1º de enero de 1995. Pero veamos si lo es en estrictos términos jurídicos y económicos.

El art. 1 del Tratado de Asunción establece que dicho Mercado Común debería estar conformado al 31 de Diciembre de 1994; la constitución del área de integración económica debería por cierto incluir el establecimiento de un arancel externo común con relación a Terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales regionales e internacionales.

En la relación con Terceros Estados, los Estados Parte -aduce el Art. 4 - deberían asegurar condiciones equitativas de comercio. A tal efecto, procurarían establecer en sus sistemas normativos la inhibición de importación de productos cuyos precios estuvieren influidos por subsidios, dumping, o cualquier otra política lesiva de la concurrencia leal a nivel internacional. Aquí el papel de un A.E.C. dinámico y flexible es fundamental <sup>23</sup>.

Pero no sólo perseguiría el arancel común externo semejante finalidad inhibito-

ria. El Art. 5 nos revela la pauta complementaria a dicha función: el A. E. C. debería incentivar la competitividad externa de los Estados Parte. Nosotros sostendremos más adelante que la excepcionalidad y la estrictez de las políticas arancelarias externas desestimarán la *ruina del comercio exterior*, tal como afirmaban los europeos en los albores de su experiencia comunitaria.

Precisamente en relación a sus funciones de **tutela o protección e incentivo a la competitividad externa**, el sistema de imposición arancelaria externa uniforme, debería tener en cuenta -y ello sin descuidar la realidad latinoamericana- los principios que a continuación trataremos de exponer.

#### **IV.1. Principio basal o general: realismo económico. El criterio estricto de procedencia en la imposición de las barreras arancelarias.**

La economía, que debe ser reputada como una disciplina de análisis y elección cuantitativa en una primera instancia, se halla sujeta en sus finalidades por el hecho básico de la existencia humana, manifestado por la presencia de recursos susceptibles de satisfacer dichas necesidades en una forma escasa, del mismo modo que los conocimientos sólo se pueden usar para producir una cantidad máxima limitada de cada bien económico.

La frontera de posibilidades de producción -concepto económico cuya utilización en este trabajo no debemos temer a los efectos de su comprensión -proporciona la base de entendimiento de lo que significa la *escasez* <sup>24</sup> en economía.

23) Claro es que el Tratado de Asunción tutela la libre competencia y la circulación de factores de producción de acuerdo a los principios establecidos por la C.E.E., pero animado por el reconocimiento de los especiales caracteres regionales consagrado por ALADI.

24) Si los estadistas y tecnócratas comprendieran qué es dicho concepto -la escasez, como *poca cantidad de una*

Dicha frontera de posibilidades de producción, por otro lado, nos lleva a la suficiente conclusión: la limitación de recursos totales capaces de producir diferentes bienes y servicios hace necesariamente elegir entre bienes y servicios relativamente escasos.

**Para producir un bien, entonces, una economía debe orientarse a la producción máxima de un bien en pleno empleo con renuncia a la producción de otros.**

Samuelson <sup>25</sup>, por ejemplo, afirma que dicha orientación con sustitución es **ley de vida** en una economía de pleno empleo; por ello, la frontera de posibilidades de producción representa el menú de elección de una sociedad, y por que no, de un área de integración económica.

A esta faceta del realismo económico debemos incorporar por cierto el desarrollo del límite a toda posible utopía macro y microeconómica: la toma en cuenta de la *ley de los rendimientos decrecientes*. En tal sentido, el juego y la interrelación dada por el aumento de algunos factores variables en relación a otros factores fijos hará que aumente el producto total, en una situación tecnológica dada, pero a partir de cierto punto, el producto adicional resultante de aumentos iguales a los factores es probable que sea cada vez menor. Y esta última apreciación no es una vana disquisición teórico-técnica sino una muestra de

la economía práctica de los productores y los mercaderes.

Es por ello que frente a tales circunstancias, se hace vital la interrelación económica internacional a nivel de globalización, consistente en el complemento de la satisfacción mutua de las necesidades de todos considerando las fronteras de producción propias y la escasez de recursos generales.

En tal razonamiento, toda barrera o impedimento al logro de este propósito es contrario a las leyes económicas y, si se nos permite la crudeza, *al buen tino*.

**Ante tal situación, toda imposición arancelaria, por derivación, debe ser impuesta con un criterio de máxima estrictez y excepcionalidad**, y apuntar tan sólo al logro de la lealtad y la libre competencia, por un lado, y por el otro a procurar cierto incentivo a la producción interna para lograr su competitividad externa <sup>26</sup>.

La herramienta para lograr la interrelación tan mentada, es sin duda alguna la contemplación de las *ventajas comparativas a nivel internacional*, en donde el A.E.C. si bien en forma excepcional, puede lograr una finalidad importante.

#### **IV.2. El Principio Particular: contemplación de las ventajas o costos comparativos.**

Explicemos pues a grandes rasgos, en

---

*cosa o género*, según la acepción común registrada en cualquier Diccionario- la base fundamental de la producción y la satisfacción de las necesidades, y no las variables econométricas y los sacrosantos datos estadísticos, muchos problemas de administración y asignación de recursos públicos podrían solucionarse con simpleza. Basta un ejemplo: cuando la República de Roma tenía conciencia de lo *scarsus*, esto es, lo limitado de los recursos productivos, la administración funcionó adecuadamente. Sin embargo, cuando maduró el Imperio, y con él el despilfarro y su influencia nefasta -peor incluso que la pérdida de valores de conducta-, Roma se precipitó al caos.

25) Samuelson, Paul, *Economía*, Mc.Graw-Hill, *passim*.

26) Estos principios son plenamente válidos para toda restricción paraarancelaria.

que consiste el mencionado principio.

La posición de Mill y sus seguidores sobre el alcance del máximo beneficio y desarrollo del comercio internacional a través del empleo de los recursos o fuerzas productivas de todo el mundo, aspiraba a una racionalización de dichos recursos en base a la consideración de un esquema similar al que a continuación se expone:

1) Dado un *Estado A* frente a un *Estado B* en una situación de posesión y explotación de recursos determinada, en donde A, con un mayor aprovechamiento cuantitativo y cualitativo de los recursos que B también poseía y explotaba, debía dedicarse plenamente a la explotación de los mismos frente a la abstinencia de B.

2) Por otro lado B, dado un Estado C, debía dedicarse a la explotación de esos recursos que, también poseídos y explotados por C, lo colocaban frente a este último, comparativamente hablando, en una situación ventajosa, tal como A frente a él respecto a otros recursos por ambos poseídos.

Este aparente galimatías no es tal si, no permaneciendo en el mero ámbito teórico, las variables detalladas son cubiertas -como estructuras o modelos que son- con Estados verdaderos en un contexto espacio-temporal determinado y, porque no, con áreas de integración económica frente a otros Estados o áreas de integración.

**El resultado, pues, dará origen a la tesis de las ventajas, rendimientos, costes o costos comparativos en el comercio internacional, teorización que debe convertirse en pilar máximo del comportamiento macroeconómico de un área de**

**integración. Tanto a nivel interno como externo.**

De vieja data, ya David Ricardo había expuesto la problemática de la especialización internacional en la producción de bienes y servicios, con base en la cooperación y complementación <sup>27</sup>.

Si los recursos son escasos, y tanto el país A como el país B, ante el principio de la frontera de la producción o limitación de la capacidad productiva frente al pleno empleo de dichos recursos, deben verse obligados a elegir -cuestión cualitativa frente a un problema de cantidades-, **fundamental es, entonces, que la elección sea tomada por ambos en base a la dilucidación de las ventajas comparativas frente al cúmulo de productos por ambos producidos, pero con proyección a su competitividad a nivel internacional.**

Por ello, y para efectivizar y racionalizar la producción internacional -sin desmedro de los efectos de la ley de rendimientos decrecientes, parámetro a tomar en cuenta si se razona bajo un criterio realista económico- los Estados A y B, productores de P1 y P2 (productos, tanto bienes como servicios en nuestra abstracción), considerando que comparativamente hablando A tiene ventajas respecto a B en la producción de P1 y B respecto de A en la producción de P2, **se abocarán respectivamente, mediante elección guiada por dicho razonamiento, a la producción de P1 y P2, respectivamente.**

Mercosur debería lograr la efectiva estructuración de las bases de interrelación comercial con otros Estados o Áreas de integración (como v.g., al momento de escribir estas líneas, con la República de

27) V. al respecto, lo indicado en Nota 12.

Chile, con Colombia o con la Unión Europea) en dos etapas claras, siempre subsumidas en el esquema de las ventajas comparativas:

A) Consagración y concreción del principio de especialización con carácter interno, para estimular la competitividad externa mediante la racionalización de los recursos de todos los Estados Miembros;

B) Instrumentación de políticas comerciales a nivel externo, y ya como área de integración especializada en la producción, respetando y advirtiendo las ventajas comparativas a nivel internacional, pero siempre considerando la propia capacidad para competir.

Es decir: **la especialidad interna se sujetará a las ventajas comparativas a nivel externo del área de integración**, tanto en aspectos productivos de larga data o potenciales. Apelemos al desarrollo de un ejemplo práctico vinculado a las relaciones económicas entre dos Estados del Mercosur, dentro de la clasificación por nosotros expuesta: Argentina y Brasil.

Argentina y Brasil poseen un enorme interés sobre el desarrollo de la industria informática, tanto en relación al soporte lógico del sistema (software) como respecto al soporte físico (hardware). Tomemos en consideración entonces el sector productivo informático.

Brasil sabe que su producción de hardware puede ser competitivamente colocada tanto dentro del área de integración como extramuros. Argentina, por su lado, ha desarrollado en los últimos años una incipiente industria de producción de sistemas de gestión o administración de carácter in-

formático que ha esbozado la calidad de los conocimientos técnicos de nuestros especialistas en la materia.

Así, Brasil -tal como lo veremos más adelante- en las negociaciones llevadas a cabo en el seno del Grupo Mercado Común, ha sostenido como prioritaria la protección de su industria de hardware.

Argentina ha afirmado que tenía poco sentido discutir cual debía ser el arancel de convergencia que debería tener este sector dentro de diez años, por cuanto el ciclo productivo del sector informático es de un año y seis meses.

La posición de Argentina, más interesada a nuestro criterio en el desarrollo del software apunta a importar bienes de capital y de uso de tecnología de última generación, que permitan -para el caso específico que consideramos- contar con soporte físico de punta para el soporte lógico a desarrollar, mientras que Brasil necesita convertirse en el gran proveedor de productos informáticos, situación harto delicada para nuestra República, revelada por su estrategia de aniquilación de la obsolescencia de los bienes de capital <sup>28</sup>.

Estas posturas han derivado en el planteo y establecimiento de cláusulas de salvaguardia e incluso listas de excepciones al A.E.C. por no considerarse la complementación productiva software y hardware entre ambos países en base a las ventajas comparativas iniciales poseídas por cada uno de ellos respecto al otro.

De este modo, Argentina debería concentrar sus esfuerzos productivos en la aplicación de conocimientos técnicos en soportes lógicos y Brasil en la fabricación

28) V., al respecto, las referencias sobre la puja informática en el GMC, en *El Cronista* del 29 de Julio de 1994, pág. 2.

de los soportes físicos. De esta simbiosis podría obtenerse cierta especialización que tomaría a Mercosur como foco competitivo atractivo en el mercado sectorizado de referencia, primero en el resto de Latinoamérica y luego en el mundo.

Aquí el A.E.C. jugaría un papel importante: ante la industria incipiente, protegería con el impedimento temporal el acceso a los productos terminados de similares condiciones, y facilitaría el ingreso de insumos y productos semielaborados esenciales para su gestación y fabricación. Debemos hacer hincapié en que dicha finalidad reguladora del A.E.C. sólo debe regir durante el período de desarrollo de la complementación, por cuanto sus efectos a largo plazo podrían ser desastrosos incluso para los propios habitantes del área de integración. Un arancel o aún un contingente prohibitivo o restrictivo de largo plazo, lejos de favorecer a los factores de producción o recursos aparentemente protegidos, sólo reducirá el ingreso real per capita de las familias y empresas del área, al provocar el encarecimiento de las importaciones, desviar, luego, ahorro al consumo, cuando el primero debería haberse orientado a la inversión y a la producción que se pretende amparar. Este desvío de ahorro al consumo sólo elimina la eficiencia productiva que podría haberse logrado ante el resto del patrón de especialización en el aprovechamiento de recursos y la división del trabajo a nivel internacional, **una vez que la industria incipiente con potencialidad competitiva ha tenido el espaldarazo de la protección arancelaria inicial.**

No se mire empero al arancel (siempre considerado en su finalidad extrafiscal) como el *Briareo* destructor de las economías.

En ciertas oportunidades, y manejado como lo que es -un poderoso remedio o tónico revitalizador que en dosis excesivas puede ser mortal-, la imposición arancelaria puede convertirse en un eficaz medio de incentivo para el logro del fortalecimiento productivo con base en el principio de las ventajas comparativas, tal como insistentemente lo hemos destacado supra.

#### **IV.3. El principio particular de la imposición arancelaria como incentivo con carácter temporal.**

Si a nivel teórico absoluto podemos afirmar que, extrafiscalmente, los aranceles no tienen razón de ser en una interrelación económica entre Estados con base en el principio productivo de las ventajas comparativas, el buen sentido nos indica que el absoluto de la teoría debe ceder ante el realismo económico productivo. Así, en un contexto temporal determinado, **es necesario recurrir a ellos con el propósito de estabilizar las economías nacionales en la relación con economías más avanzadas para posibilitar el efectivo establecimiento de los pilares de desarrollo de la competitividad con base en la ventaja comparativa potencial o incipiente de dichas economías nacionales.**

Permítasenos insistir con el ejemplo al que hemos apelado en el presente trabajo: el sector informático y su desarrollo en el Mercosur. Brasil y Argentina pueden, a través de la especialización interna, contar con una ventaja comparativa cierta en el referido sector productivo con respecto a otros países latinoamericanos<sup>29</sup> e incluso posibilitar el autoabastecimiento interno del área de integración económica.

<sup>29</sup> Utópico sería, en un período inicial, oponer la potencialidad de la ventaja comparativa más allá de los dos años o aún, realmente, allende el Río Bravo...

Sin embargo, la presente industria se encuentra en un nivel incipiente, lo que significa que debe implementarse un mecanismo inhibitor de agentes **competitivos externos que paralicen o aún imposibiliten** definitivamente su desarrollo.

En tal sentido, y en atención al desnivel manifiesto de los desarrollos productivos del sector entre Mercosur y ciertos terceros Estados, es trascendente y necesario establecer temporalmente dentro del A.E.C. un porcentual de imposición más elevado que dificulte el ingreso de productos derivados de la relación *software-hardware* de dichos terceros Estados, no caracterizados por la producción cualificada sino por la cuantitativamente desarrollada con base en un sistema de control de reducción de costos no siempre apoyado precisamente -como en el caso de los *tigres asiáticos*- en parámetros de eficiencia, calidad total y leal competencia.

Esto no significa cerrar las puertas al acceso del conocimiento técnico internacional. Mecanismos contractuales como la transferencia de procesos tecnológicos y el otorgamiento de licencias de uso o de explotación de patentes de invención, diseños y modelos industriales y de utilidad, permitirían a Mercosur contar con el *know-how* básico inicial para fortalecer su posicionamiento en la industria. Esto es: permanente libre acceso e incentivo al conocimiento técnico y a los procesos, pero traba temporal al ingreso de los productos elaborados, para posibilitar el desarrollo de la ventaja comparativa sub examine.

Ello permitiría a nuestros países, de una

vez por todas, el contar con las más selectas recetas y convertirse en aprendices y luego en cocineros, y dejar de ser los eternos comensales del plato preparado (en muchas ocasiones con nuestros propios ingredientes) en el banquete comercial internacional.

La imposición arancelaria comentada precedentemente, deberá ser sin embargo instrumentada temporalmente, con la única finalidad de ascender del nivel incipiente a nivel de desarrollo competitivo, en el logro del equilibrio en la relación **Mercosur-Terceros Estados**<sup>30</sup>.

Por ello, entre la imposición arancelaria y el principio de ventajas comparativas, no observamos por cierto contradicción.

#### IV. 4. El principio particular de la flexibilidad y gradualidad en la imposición.

Todo arancel común externo, desde nuestra perspectiva, no debería ser establecido automáticamente, debiendo en consecuencia ser instrumentado en etapas que contemplen la consagración de los principios anteriores, y bajo ciertos parámetros, los cuales hemos advertido en la experiencia comunitaria europea:

a) Establecimiento de base de cálculo en media aritmética sobre los derechos aduaneros de los Estados Miembros de Mercosur aplicados efectivamente a partir de un período temporal dado;

b) Gradualidad en la transformación del derecho base unificado en la media aritmé-

30) El tiempo de imposición se conforma precisamente en el período de consagración efectiva de las bases de competitividad, concientes que la competencia con terceros países a nivel externo o interno potenciará eficazmente el desarrollo de la industria. La protección sólo debe permitir llegar -si se nos perdona la expresión- *a la línea de largada*. A partir de allí, no será conveniente colocar a los competidores vallas adicionales a las que la propia pista de carreras provee.

tica al arancel común externo, mediante etapas de aplicación de disminuciones porcentuales;

c) Consideración de la aplicación de porcentuales diferentes, sin perder la uniformidad, por mínima o listas de partidas arancelarias;

d) Flexibilidad concordante con la armonización de las políticas de instrumentación;

e) Consideraciones de las excepciones a la aplicación progresiva del sistema en base a criterios de transitoriedad y de preservación de la concreción de las políticas de especialización productiva interna y competitividad externa.

#### **IV.5. El principio particular de la inserción de la problemática arancelaria externa común en la armonización de las políticas macroeconómicas de los estados miembros.**

Finalmente, la problemática arancelaria externa jamás podría ser considerada como una etapa previa a la cuestión estructural de su procedencia: la **armonización de las políticas macroeconómicas de los estados miembros de Mercosur**. Lo contrario sería construir, decididamente, una Catedral sobre una ciénaga.

#### ***V. La llegada de la unión aduanera y el establecimiento del arancel externo común. Conclusiones: confrontación de los principios sostenidos con las disposiciones normativas vigentes.***

Hemos analizado las experiencias regionales y la internacional más relevante en cuanto a su potencial incidencia positiva en nuestro objeto de estudio. En base a ello, hemos procurado extraer el princi-

pio genérico basal: el realismo económico, y un cúmulo de principios particulares, que no son sino la conclusión obtenida del estudio practicado sobre las experiencias oportunamente individualizadas, bajo el siguiente esquema de razonamiento: *los principios se conforman en abstracción de fenómenos empíricos*. Hemos sido, entonces, rigurosamente inductivos. Ello significa que simplemente no hemos teorizado por el teorizar mismo, ni establecido axiomas indiscutibles, sino verificado la presencia de principios homogéneos rectores de la imposición arancelaria externa común.

La cuestión es ahora clara. Tratemos de analizar un nuevo fenómeno empírico: la propia experiencia de Mercosur en la fijación del A.E.C., y si podemos abstraer similares principios rectores a los hallados oportunamente en nuestro estudio de otras experiencias, principios que, a nuestro entender, han posibilitado el relativo éxito de las metodologías de imposición arancelaria externa común de otras áreas de integración a nivel de Unión Aduanera.

Manteniendo nuestra sistemática de exposición analicemos en primer lugar el sustrato normativo del A.E.C. en el seno de Mercosur.

#### **Acta 2/94 (XIV Reunión del GMC (Buenos Aires, 2 y 3 de Agosto de 1994).**

En tal reunión se sometió a consideración y se aprobó la Decisión N° 7/94 del Consejo Mercado Común (basada en la propuesta técnica elaborada por el SGT10. Acta Nro.8/94 sobre el A.E.C. y las adecuaciones a esa propuesta), que sentó los siguientes lineamientos normativos en materia arancelaria externa uniforme:

- 1) En el caso de los bienes de capital,

Argentina y Brasil convergerán en forma lineal y automática hacia un A.E.C. del 14%, al 1º de enero de 2001, sin desmedro de la posibilidad de la concertación de posiciones con niveles inferiores (véase Art. 3 de la Decisión sub examine). En su caso, Paraguay y Uruguay convergerán en forma lineal y automática al 1/1/06.

2) En el supuesto de los bienes de informática y telecomunicaciones, la convergencia se generará en forma lineal y automática hacia un arancel máximo común del 16%, al 1 de enero del 2006. Un grupo ad-hoc determinará los ítems con niveles de A.E.C. inferiores al 16%, asegurando la consistencia de la estructura arancelaria respectiva.

3) Argentina, Brasil y Uruguay podrán mantener hasta el 1º de enero del 2001 en número máximo de 300 ítems arancelarios de la **Nomenclatura Común del Mercosur** (N.C.M., en sus siglas uniformemente aceptadas), como excepciones a la aplicación del A.E.C., excluyéndose de ese número a las correspondientes a bienes de capital, informática y telecomunicaciones, con regímenes especiales, tal como se manifestó en 1) y 2).

Paraguay, por su parte, podrá establecer hasta 399 excepciones al A.E.C., con las mismas exclusiones respecto a bienes de capital, informática y telecomunicaciones, las que tendrán un régimen de origen de 50% de integración regional hasta el año 2001, y a partir de esa fecha y hasta el año 2006 se aplicará el régimen general de origen Mercosur. En caso de detectarse un súbito incremento de las exportaciones de estos productos, que impliquen daño o amenaza grave, hasta el 2001 el país afectado podrá adoptar salvaguardias debidamente justificadas (Art. 4 de la referida Decisión).

4) Establecimiento de un régimen de transición para los sectores automotriz y azucarero, con respecto a su adecuación al régimen arancelario de la Unión Aduanera, es decir, A.E.C. y libre comercio intrazonal (Art. 10 de la Decisión sub examine).

5) Respeto por los acuerdos del PEC-CAUCE, tal como lo estipula el Art. 12 de la Decisión en estudio. Se asegurará en concordancia con lo preceptuado por la referida norma, la continuidad hasta el 2001 de las condiciones de acceso existentes que permitan la estabilidad de los flujos de comercio, con excepción del régimen de automaticidad, renegociación de productos y mecanismo de cuantificación del CAUCE, y el comercio de Argentina y Uruguay y de Brasil y Paraguay de productos que exijan requisitos de origen y que simultáneamente se encuentren negociados en el CAUCE o en el P.E.C., que podrán desarrollarse cumpliendo como norma de origen el de hasta 50% de insumos no originarios, con límite al año 2001. Se establece en tal sentido un programa de convergencia gradual y lineal a la norma general de origen (60/40) siempre al 2001.

En el mismo orden de ideas, el número de productos sujetos a este requisito de origen se reducirá anualmente en forma lineal y automática hasta su total eliminación en el año 2001. Por su parte, los productos que utilizan el régimen de admisión temporaria, podrán desarrollarse utilizando dicho instrumento. Sin embargo, este conjunto de productos previamente identificado e individualizado, será reducido en forma lineal y automática al 2001.

**Los acuerdos de Ouro Preto.** Con los lineamientos de la Reunión de Buenos Aires de Agosto de 1994, el Consejo del Mercado Común, a partir de la aprobación

de las decisiones 22/94 y 24/94, ha puesto en marcha la Unión Aduanera entre los Estados Parte -sin perjuicio en tal sentido de ciertos diferimientos temporales- del Mercado Común del Sur. desde el primer día del mes de enero de 1995.

Con mayor especificidad, y en estricta relación al tema que nos ocupa, la Decisión MERCOSUR /CMC/ NRO.22/94, gestada en la VII Reunión del CMC (Ouro Preto, 16 y 17 de diciembre de 1994), y con base en la Decisión N° 7/94, aprobó la Tarifa Externa Común tan duramente negociada por los Estados Parte, fundamentalmente en relación a las excepciones al A.E.C. a determinar y detallar por cada uno de ellos.

Así, el Art. 3 de la Decisión sub examine ha aprobado las condiciones estipuladas por la Resolución N° 47/94, respecto a las listas básicas de excepciones nacionales al Arancel Externo Común (Anexo IV). Básicamente, se reconoce la exclusión de los productos temporariamente exceptuados del A.E.C. por cada Estado Parte y el esquema de convergencia que les será aplicado. hasta que se alcance la alícuota del A.E.C. Por su parte, el Art. 4 aprueba las listas de productos exceptuados del A.E.C. en virtud del régimen de adecuación final a la Unión Aduanera.

El Art. 5 establece el régimen de A.E.C. y las listas de convergencia de los sectores de bienes de capital y de informática y telecomunicaciones, que entrará en vigor a partir del primero de enero de 1995, en sustitución de sus respectivos aranceles adicionales.

El Art. 6 posibilita a los Estados Parte el acelerar en forma irreversible, los días 1 de enero, 10 de mayo y 1° de septiembre de cada año, el proceso de convergencia a

la tarifa externa común, situación que comunicarán a la comisión de comercio en el mínimo de treinta días antes de su entrada en vigor.

El Art. 8 posibilita que el C.M.C. delegue en el GMC la competencia para modificar las alícuotas de A.E.C.

Veamos los alcances del acatamiento del régimen normativo del área de integración sobre el A.E.C. en nuestro derecho interno.

**DECRETO 2275/94.** Incorpora en nuestro país la fijación de un régimen de excepción al Arancel Externo Común y un cronograma de convergencia arancelaria al mismo para las mercaderías originarias de extrazona comprendidas en las oposiciones arancelarias de la **Nomenclatura Común del Mercosur** de conformidad al Anexo II.

El Art. 3 establece que pueden introducirse o retirarse productos, o bien anticipar el cronograma.

Básicamente, dicho cronograma de convergencia arancelaria, debe desarrollarse por períodos anuales desde el 1° de enero de 1995 hasta el 1° de enero del 2001. En el Anexo II bajo estudio, se observa una convergencia desde una banda arancelaria del 2 al 29% a un A.E.C. del 4 al 20%.

Asimismo, se advierte en el mismo manifiesta protección a industrias como la química. Véase, v.g., posición N.C.M. N°.28070010 - Acido Sulfúrico, del 17% 1995 al 4% al 2001. Pero al mismo tiempo, obsérvese un incentivo al ingreso de productos y elementos faltantes en el mercado interno (p. ej., posición N.C.M.. 29214100 - Anilina y sus sales, del 2% en 1995 al 12% al 2001).

Idéntica situación se vislumbra respecto al sector papelerero (Posición N.C.M.48010000 - Papel Prensa en bobinas uso no editorial del 24% en 1995 al 6% en el 2001; Posición N.C.M.48026090 - Los demás papeles p/escritura, del 24% en 1995 al 12% al 2001).

El Art. 4 fija un régimen de adecuación y un cronograma de convergencia arancelaria al A.E.C. para las mercaderías originadas de extrazona y comprendidas las posiciones arancelarias del MERCOSUR (N.C.M. Recuérdese que el Art. 1º del referido decreto sustituye la Nomenclatura del Comercio Exterior (N.C.E.) por la N.C.M.), que se desarrolla en el Anexo III. El presente Art. 4 permite asimismo la posibilidad de incorporación o retiro de productos de las listas, así como la anticipación del cronograma de convergencia.

En el presente Régimen de Adecuación, se arriba progresivamente al A.E.C. concertado, desde la fecha inicial de la Unión Aduanera, en períodos anuales al 1 de enero de 1999. La industria maderera, papelería, textil e indumentaria, calzado deportivo, siderurgia y metalurgia gozan de tal régimen.

El Anexo III, en términos promedio, converge desde una banda arancelaria del 17 al 28% (1995) a otra del 6 al 20% (1999).

El Art. 9, por su parte, fija un régimen de excepción y un cronograma de convergencia arancelaria al A.E.C. para el universo de **bienes de capital**, tal como se detalla en nómina de Anexo VIII. El Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación podrá retirar o introducir productos al régimen de excepción, y estará autorizado para anticipar el cronograma de desgravación. Se advierten aquí

los siguientes métodos de convergencia.

CONVERGENCIA ASCENDENTE O DESCENDENTE. 01/01/95 al 1/01/2001.

CONVERGENCIA ASCENDENTE PROMEDIO

1/01/95	-	1/01/96	-	1/01/97	-	1/01/98
0		2		4		6
1/01/99	-	1/01/00	-	1/01/01		
9		12		14		

(v.g., NCM 8401.10.00 - Reactores Nucleares; NCM 8403.1 - Calderas; N.C.M. 8406.11.00 - turbinas para la propulsión de buques).

CONVERGENCIA DESCENDENTE PROMEDIO (que se observa fundamentalmente respecto al ingreso desde extrazona de partes integrantes de los productos elaborados anteriores).

1/01/95	-	1/01/96	-	1/01/97	-	1/01/98
24		22		20		18
1/01/99	-	1/01/00	-	1/01/01		
16		15		14		

(p. ej., NCM 8401.40.00, partes de reactores nucleares; NCM 8402.90.00, partes de calderas).

**A.E.C.CERO.** (período 1995-2001; N.C.M. 8411 (turboreactores, turbopropulsores y demás turbinas de gas), N.C.M.8409 (partidas identificables como destinadas, exclusiva o principalmente, a los motores de las partidas 8407 (motores de símbolo alternativo o rotativo, de explosión) o 8408 (motores de pistón de encendido por compresión, diesel o semidiesel), N.C.M. 8802 - Aeronaves (v.g. helicópteros, aviones, vehículos espaciales (satélites) y sus vehículos de lanzamiento.

A.E.C. INVARIABLE. Porcentual del 14% durante el período de convergencia (14%). V.g. NCM 8406.90.00 partes de turbinas de vapor NCM 8448.59.10 - partes de telares de punto circular; NCM 8469.10.20 - Máquinas para procesamiento de textos.

El Art. 10 fija un régimen de excepción y un cronograma de convergencia arancelaria al A.E.C. para el Sector Informático y de comunicaciones, que se desarrolla en Anexo IX (con idéntica concesión de facultades al M.E. y O.y S.P.de la Nación para la introducción de productos al régimen de excepción y a anticipar el cronograma de desgravación sentado en el referido anexo. El proceso de convergencia se extiende por períodos anuales del 1/01/95 al 1/01/06.

El proceso de convergencia se ha dividido en descendente y ascendente. En el primer supuesto, a su vez, ha establecido dos subprocesos convergentes descendentes por períodos extensos (01/01/95-01/01/97, arancel del 18%; 01/01/98 - 01/01/03, arancel del 17%; 01/01/04-01/01/06, arancel del 16%) y por períodos reducidos o anuales (con progresividad arancelaria automática del 25% al 14%).

Por su parte, el proceso de convergencia ascendente presenta progresividad automática que parte del arancel **cero**, asciende hacia la meseta del 12% de imposición, y culmina, finiquitada la convergencia, en un arancel del 16%.

El precedentemente expuesto es un sistema de convergencia ascendente sin consideración del precio de la mercadería ingresada. Existe asimismo otro subproceso, ascendente complejo o con consideración del valor de la mercadería de extrazona, desde punto de arancel **cero** hasta el 8% o

el 12% en la finalización de la convergencia, pero para valores mínimos expresados en dólares estadounidenses (U\$S 125,00 a U\$S 2.000,00, o U\$S 460.00 a U\$S 5.500,00) Tal el caso de las partidas N.C.M. 8471.91.20 -30-40, esto es, ordenadores o computadores de capacidad media, grande y muy grande, productos elaborados arquetípicos del sector.

Al mismo tiempo, el **arancel cero** rige para ciertas piezas, insumos o partes vitales para el mantenimiento, adecuado funcionamiento e incluso armado o montaje de los productos de alta tecnología elaborados o semielaborados, tales como los considerados bajo la partida N.C.M. 3705.90.10, esto es, fotomáscaras sobre vidrio plano, positivas, propias para grabación en pastillas de silicio (chips), para fabricación de microestructuras electrónicas, o la partida N.C.M. 8473.30.33 (cabezales magnéticos).

La normativa anterior se basó principalmente en el Cronograma de Las Leñas (Junio de 1992), que estableció un programa original de actividades consistente en los siguientes ítems:

- 1) Comparación de estructuras arancelarias (julio de 1992);
- 2) Discusión por parte de cada país sobre los resultados de las discusiones de los cuatro países (diciembre de 1992);
- 2) Discusión por parte de los Estados intervinientes sobre las propuestas nacionales (octubre de 1992);
- 3) Evaluación interna de cada país sobre los resultados de las discusiones de los cuatro países (diciembre de 1992);
- 4) Elaboración del documento final (marzo de 1993);
- 5) Armonización de los sistemas de excepciones y tasa que inciden sobre las importaciones (abril de 1993);

6) Remisión al Grupo Mercado Común para su consideración de instrumentación (abril de 1993);

7) Trasposición de los aranceles acordados hacia la Nomenclatura Común al Sistema Armonizado (julio de 1994)<sup>31</sup>.

La Reunión de diciembre de 1992, por su parte, impulsó a los Poderes Ejecutivos de los Estados Parte a decidir que a partir de julio de 1994, y conforme a lo dispuesto por el Cronograma precedente, los niveles de A.E.C. estarían definidos entre el 0 y el 20% en términos porcentuales. Se permitiría sin embargo, la fijación de alícuotas diferentes hasta un máximo de 35% para una lista reducida de productos cuyo arancel final debería reducirse a un máximo de 20% en un plazo no superior a seis años, a partir del 1º de enero de 1995.

Frente a tales disposiciones, ¿es posible extraer los principios de hemos considerado positivos para una adecuada instrumentación y mantenimiento de un sistema arancelario externo uniforme? Analicemos, pues, a título de conclusión del presente trabajo, los principios particulares oportunamente sentados, y con posterioridad, el megaprincipio comprobante del realismo económico.

Para ello expondremos los principios en forma interrelacionada cuando correspondiere. Así:

1) **Estrictez del arancelamiento e imposición externa como incentivo con carácter temporal a intrazona.** Se advierte en la normativa sub examine que el proteccionismo sin orientación económica realista -a través de aranceles invariables o convergencia ascendente- y sin consideración

de las industrias incipientes es el principio general; mientras que la liberalización ha apuntado a productos elaborados que precisamente destruyen toda perspectiva de desarrollo de las industrias de referencia, productoras de alto valor agregado y generadoras de empleo. Por ello, el arancel cero o la convergencia descendente que se advierte en ciertos sectores del universo arancelario han respondido a necesidades cortoplacistas y a negociaciones que han descuidado los intereses comunes del área de integración. Conveniente será revisar en instancias ulteriores, fundamentalmente en relación a piezas constitutivas o integrantes de productos elaborados de alta tecnología, ciertas partidas arancelarias para posibilitar la liberalización con orientación a incentivar el ingreso. Para dotar de insumos y repuestos a la industria incipiente local.

El régimen del sector informático y el del sector de bienes de capital en general han incentivado en forma mayor el ingreso de productos terminados, lo que demuestra la afectación al desarrollo de la industria local en esa rama y en la generación de procesos de fabricación propios. Las únicas excepciones han surgido a la luz de la sana intransigencia brasileña respecto a la protección de su industria de hardware, frente a la desesperación argentina por la obsolescencia tecnológica.

Es decir: se ha sido proteccionista donde no se debe: en la recepción de insumos y piezas constitutivas para el armado o fabricación inicial de productos, y se ha liberado, en términos promedio, donde no se debe: productos terminados. La limitación por valor en el caso de los computadores y ordenadores terminados es quizás una pe-

31) Vide, al respecto, "Documento de Trabajo N° 36, El Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR: los conflictos

queña excepción, impulsada decíamos por la insistencia de Brasilia.

No se advierte entonces en Mercosur la protección de industrias incipientes, en sentido estricto y temporal, y siempre con respeto a la preservación de la libre concurrencia, tal como si se advirtió en la experiencia comunitaria europea, muestra y ejemplo del accionar pragmático, v.g. del capitalismo renano o del régimen de economía mixta británico e italiano.

**2) Contemplación de las ventajas o costos comparativos.** Por supuesto, la consagración de este principio no podrá jamás advertirse en una Unión Aduanera formada apresuradamente, sin estudio macroeconómico comparativo previo, y con pautas arancelarias rígidas y automáticas. Es necesario un largo proceso de adaptación mutua, que creemos sólo se logra con una instancia previa de establecimiento de una zona de libre comercio, y un sistema arancelario externo flexible y gradual al largo plazo en una segunda instancia, para que sus efectos puedan adelantarse o retrocederse sobre la base de la negociación permanente de los Estados Parte y el monitoreo permanente -por una entidad supracomunitaria- de sus niveles macroeconómicos. Se encuentra sin embargo cierto atisbo de admisión del principio en la protección racional sobre la agroindustria, la petroquímica y papelera y el sector textil, y en la puja por el sector informático, pero la rapidez insobornable del proceso de conformación de la Unión han impedido hacer más.

**3) Flexibilidad y gradualidad en la imposición arancelaria externa común.** Plazos fatídicos y perentorios, no consideración de nóminas o listas de productos a través de un sistema arancelario realista como el implementado oportunamente por

la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea) por la linealidad, rigidez y automaticidad del A.E.C., basada en un plan progresivo de imposición de alícuotas fijas, y no en objetivos orientativos de imposición, sin alícuotas fijas predeterminadas o bandas arancelarias flexibles (en donde el largo plazo define y determina), con dinamismo en el avance o en el retroceso (con suspensiones e incluso interrupciones del A.E.C.), cristalizan el sistema tarifario externo uniforme, que debe seguir el desarrollo de los Estados más que a variables econométricas que cierran en los ordenadores pero no en la realidad negociada. Tal cristalización, entonces, no es realista macroeconómicamente hablando.

**4) Armonización de las políticas macroeconómicas de los Estados Parte previo al establecimiento del A.E.C.**

No puede fijarse un arancel común para extrazona en área de integración si no ha habido previamente armonización de las políticas monetarias y productivas de Estados Parte que han sido minados por la inflación y una deuda pública y privada externa abultada, con problemas de inversión externa genuina y de importación de capitales, y con escasa reducción de un gasto público excesivo y un déficit fiscal cuasi-crónico.

Una zona de libre comercio y un plan de armonización por plazos y por sectores específicos (a la usanza de los Protocolos argentino-brasileños de la embrionaria experiencia de integración entre ambos, motor y germen del MERCOSUR), e incluso una política monetaria común intrazona - con una autoridad de control supracomunitaria- son el pilar necesario para el establecimiento posterior de una política arancelaria externa común, y con ello, de una Unión Aduanera. No puede, en estricta lógica, comenzarse por el efecto, y desarrollar simultánea o ulteriormente lo que debe

ser en puridad la causa eficiente de dicho efecto.

5) **Realismo económico.** Lo dicho con anterioridad no revela la consideración objetiva del desarrollo económico de los Estados Parte. Los binomios *zona de libre comercio - armonización macroeconómica intrazona con base en las ventajas o costos comparativos de los Estados Parte*, y *Unión Aduanera - Arancel Externo Común competitivo como principio general y protector temporal de industrias incipientes con criterio estricto* siempre hablando en términos de largo plazo (como quizá lo pretenda en sus finalidades últimas el prudente NAFTA conformado por Canadá, EE.UU. y México). pueden generar el nacimiento y fortalecimiento de un Mercado Común con perspectivas de supervivencia.

Ante tales circunstancias, ¿podemos solicitar la suspensión de los efectos del Tratado de Asunción? Sería políticamente desastroso. Pero nada impide modificar el Tratado respecto al régimen del A.E.C. y posibilitar su flexibilización de conformidad a lo dicho, y el establecimiento como prioritaria de la armonización macroeconómica intrazona, debiendo -ante el hecho consumado- trabajar en estos campos simultáneamente. No podemos retroceder a la zona de libre comercio pura, pero podemos acentuar la figura de la Unión Aduanera imperfecta, más realista en nuestro caso que la arquetípica o pura.

Recuérdese, a título de conclusión final: un área de integración surge por cohesión interna, para luego proyectarse al exterior y no a la inversa.